

## A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E INSTITUIÇÕES CONGÉNERES: O DIREITO À EDUCAÇÃO, EM ESPECIAL

*Paulo Nogueira da Costa*<sup>1</sup>

### SUMÁRIO

Introdução. **1.** O direito à educação no Direito internacional; **1.1.** A Declaração Universal dos Direitos Humanos; **1.2.** O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais; **1.3.** A Convenção sobre os Direitos da Criança; **1.4.** O Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta Social Europeia Revista e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais; **1.5.** A Agenda 2030 das Nações Unidas e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 4. **2.** As Instituições Superiores de Controlo e a efetivação dos direitos sociais. **3.** Auditorias em matéria de educação – alguns exemplos; **3.1.** Gratuitidade dos manuais escolares (Tribunal de Contas – Portugal); **3.2.** *Children in need of help or protection* (National Audit Office – Reino Unido); **3.3.** *L'Éducation Prioritaire* (Cour des comptes – França); **3.4.** *Degraded or discriminated at school – is there a difference?* (Riksrevisionen – Suécia); **3.5.** *Education for a Shared Society and Prevention of Racism* (State Comptroller – Israel). Nota conclusiva.

---

<sup>1</sup> Doutorado em *Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI*, na Área Científica de Direito, pela Universidade de Coimbra. Professor Adjunto do ISCAL. Professor Auxiliar Convidado da Universidade Europeia. Investigador do *Ius Gentium Conimbrigae* – Centro de Direitos Humanos.



## RESUMO

A proteção internacional dos direitos humanos tem vindo a ser reforçada ao longo das décadas. A evolução do direito internacional em matéria de direitos humanos mostra-nos como, gradualmente, se foi afirmando a *justiciabilidade* dos direitos humanos, incluindo dos direitos sociais, como é o caso do direito à educação, no qual se centra este artigo. A vinculação dos Estados a instrumentos de direito internacional consagradores de direitos humanos vem acompanhada da necessidade desses Estados mobilizarem os recursos financeiros adequados para a proteção e promoção dos direitos humanos. Desde modo, a temática da proteção e promoção dos direitos humanos pelos Estados conexas-se com a política e o direito orçamental, e aponta para a necessidade de existência de um controlo técnico e independente sobre os programas e políticas públicas de direitos humanos e sobre a respetiva execução orçamental, tendo em vista a otimização desses programas e políticas e a utilização eficiente e eficaz dos recursos financeiros públicos. Os tribunais de contas e instituições congéneres estão, pela sua natureza e missão, em condições de desempenhar um papel de enorme relevo neste domínio. É precisamente esse importante papel que procuramos ilustrar na segunda parte deste artigo, com uma seleção de casos em que diversos tribunais de contas e instituições congéneres realizaram trabalhos de auditoria ou avaliação no âmbito do direito à educação. Não procuramos, aqui fazer uma análise a cada um deles, mas unicamente dar nota, com alguns exemplos, do relevante trabalho de auditoria para a efetivação do direito à educação que diversas Instituições Superiores de Controlo têm vindo a realizar.



## INTRODUÇÃO

O direito internacional construído ao longo das últimas décadas tem evoluído no sentido do reforço da tutela dos direitos humanos, verificando-se uma transição gradual da *proclamação* para a *justiciabilidade* dos direitos humanos, incluindo dos direitos sociais<sup>1</sup>.

As leis fundamentais de diversos Estados, como o português, incluem um catálogo de direitos sociais<sup>2</sup>. Todavia, tem-se mantido a discussão em torno do grau de proteção jurídica conferida a estes direitos, ligada à controvérsia quanto aos seus fundamentos teóricos e aos aspetos práticos da sua efetivação<sup>3</sup>.

Para além dos direitos sociais incluídos nos catálogos de direitos fundamentais de diversas constituições, deve ainda ser tida em linha de conta a integração nos ordenamentos jurídicos internos de direitos humanos sociais consagrados em convenções internacionais. É o que sucede no caso da lei fundamental portuguesa.

Fazem parte integrante do direito português as normas de direito internacional geral ou comum (artigo 8.º, n.º 1 da CRP), vigorando, igualmente, na ordem jurídica nacional as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas, após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português (artigo 8.º, n.º 2, da CRP).

Do mesmo modo, vigoram diretamente no ordenamento jurídico português as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte, desde que tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos (artigo 8.º, n.º 3, da CRP).

Em matéria de direitos fundamentais, a Constituição da República Portuguesa não apresenta um catálogo fechado, admitindo outros consagrados na lei ou no direito internacional (artigo 16.º, n.º 1, da CRP). Para além desta abertura, a Constituição determina que os preceitos relativos a direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (artigo 16.º, n.º 1, da CRP). Deste modo, a Constituição não só admite a dignidade constitucional de direitos fundamentais consagrados em tratados internacionais, ainda que não inscritos na Constituição formal, como abre a interpretação dos direitos fundamentais nela

---

<sup>1</sup> Jónatas E. M. Machado, *Direito Internacional*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 403.

<sup>2</sup> Thomas C. Grey, “Judicial Review and Legal Pragmatism”, *Wake Forest L. Rev.*, 38, pp. 473-484, 2003.

<sup>3</sup> Kim Lane Scheppele, “A Realpolitik Defense of Social Rights”, *Texas Law Review*, 82 (7), pp. 1921-1923, 2004.

consagrados (ou na lei) ao sentido que estes assumem na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Também a nível regional têm sido aprovados, e reforçados, instrumentos de consagração e tutela de direitos humanos, como é o caso, na Europa, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Protocolos anexos, bem como, no contexto da União Europeia, da Carta de Direitos Fundamentais.

Verifica-se, assim, a coexistência de diversos níveis de produção normativa com dignidade constitucional em matéria de direitos humanos e de tutela dos mesmos, que têm expressão, direta ou indireta, nos ordenamentos jurídicos nacionais, e que espelha aquilo a que alguma doutrina designa por *constitucionalismo multinível*<sup>4</sup>.

A vinculação dos Estados a instrumentos de direito internacional consagradores de direitos humanos tem, para além das óbvias implicações jurídicas, reflexos em matéria política e orçamental, decorrente dos compromissos assumidos pelos Estados. Estes compromissos podem ter intensidades variáveis em função dos termos da vinculação, podendo os próprios instrumentos de direito internacional admitir vários níveis de efetivação dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais. Em qualquer caso, os Estados devem promover as políticas públicas, e mobilizar os recursos financeiros, necessários para respeitar esses compromissos (que não são de ordem meramente política, mas também jurídica).

A proclamação dos direitos sociais vem acompanhada da promessa de construção de sociedades mais livres, justas e solidárias, mas uma tutela débil desses direitos gera apenas desilusão, em vez de transformação social.

Os Executivos desempenham um papel central na proteção dos direitos humanos. As políticas públicas adotadas, suportadas por opções orçamentais, são decisivas para assegurar um grau aceitável de proteção dos direitos humanos, incluindo os direitos sociais, em linha com as constituições nacionais e com os compromissos internacionais assumidos. Reconhecendo-se a centralidade dos Executivos, importa saber qual o seu grau de vinculação à efetivação dos direitos sociais e a que controlos estão aqueles sujeitos, suscitando-se a questão que se prende com saber qual é o papel do poder judicial na tutela dos direitos sociais.

Ligada à temática da força jurídica dos direitos sociais emerge a discussão em torno da vinculatividade jurídica das *normas programáticas* (*normas-fim* e *normas-tarefa*), que têm em vista a realização dos referidos direitos. Gomes Canotilho reconhece a estas normas “um valor jurídico

---

<sup>4</sup> Yolanda Gómez Sánchez, *Constitucionalismo Multinivel: derechos fundamentales*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2014.

constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição”, distanciando-se da doutrina que sustenta a ausência de vinculatividade jurídica das referidas normas<sup>5</sup>. Para Gomes Canotilho, a força jurídica das normas programáticas significa, fundamentalmente: “(1) a vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (*imposição constitucional*); (2) a vinculação *positiva* de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como *directivas materiais permanentes*, em qualquer dos momentos da actividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) a vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que as contrariam”<sup>6</sup>.

Alguma doutrina tem sublinhado a importância dos tribunais nacionais na efetivação dos direitos sociais<sup>7</sup>. O que nos propomos fazer no presente artigo é refletir acerca do papel dos tribunais de contas e instituições congêneres<sup>8</sup> na tutela dos direitos sociais.

Considerando a amplitude do tema, centraremos a nossa atenção num direito humano e social em particular, o direito à educação, o qual está consagrado em diversas convenções internacionais a que Portugal está vinculado, como é o caso da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, do *Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais*, o *Primeiro Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos* e a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, entre outras.

## **1. O direito à educação no Direito internacional**

### **1.1. A Declaração Universal dos Direitos Humanos**

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH) constitui um marco na codificação dos direitos humanos no pós-II Guerra Mundial. Apesar de não ser juridicamente vinculativa, ela tem servido como referência para muitas Constituições nacionais e convenções internacionais<sup>9</sup>. A DUDH

---

<sup>5</sup> J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 1176.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 1177.

<sup>7</sup> Kim Lane Schepple, “A Realpolitik Defense of Social Rights”, *Texas Law Review*, 82 (7), pp. 1962, 2004.

<sup>8</sup> Trata-se de entidades independentes que exercem a atividade de controlo financeiro externo dos Estados, e que são internacionalmente conhecidas como *Supreme Audit Institutions* (Instituições Superiores de Controlo), podendo revestir natureza jurisdicional, como sucede em Portugal com o Tribunal de Contas.

<sup>9</sup> Hurst Hannum, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 25, pp. 287 ss., 1995.

foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, e reconhece, no seu artigo 26.º, o direito à educação como um direito humano, nos seguintes termos:

*“1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.*

*2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.*

*3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos”.*

A Constituição da República Portuguesa, ao reconhecer a DUDH (entre outros instrumentos de direito internacional) como fonte de direitos fundamentais, válidos, como tal, no ordenamento jurídico português, e ao determinar que a mesma constitui um referencial para a interpretação e integração dos direitos fundamentais, vem abrir a porta à sua invocação pelos tribunais nacionais, designadamente no que diz respeito ao direito à educação. E não se antevê qualquer razão para excluir o Tribunal de Contas do elenco de tribunais que têm o poder-dever de incluir a DUDH nos seus referenciais de atuação, desde logo porque a efetivação dos direitos aí consagrados pressupõe a mobilização de recursos financeiros públicos, cuja legalidade e racionalidade compete àquela Instituição controlar.

## **1.2. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais**

Em 3 de janeiro de 1976, entrou em vigor na ordem jurídica internacional o *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (PIDESC), que havia sido concluído em Nova Iorque em 16 de dezembro de 1966. Este Pacto foi assinado por Portugal em 7 de outubro de 1976 e ratificado em 31 de julho de 1978. O PIDESC iniciou a sua vigência, relativamente a Portugal, em 31 de outubro de 1978.

Como Estado-Signatário, Portugal comprometeu-se a adotar, com o seu próprio esforço ou com a assistência e cooperação internacionais, as medidas necessárias (incluindo medidas legislativas), “no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular

por meio de medidas legislativas” (artigo 2.º, n.º 1, do PIDESC), bem como a garantir o respetivo exercício “sem qualquer discriminação” (artigo 2.º, n.º 2, do PIDESC).

O *Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (CDESC), no seu Comentário Geral n.º 3, de 1990, veio expressar o entendimento segundo o qual os Estado-Partes se comprometem a respeitar um núcleo mínimo de obrigações que permita, pelo menos, assegurar os níveis mínimos essenciais de cada direito (§ 10). A avaliação que permite aferir se esse núcleo de obrigações é respeitado deve tomar em linha de conta as limitações de recursos que cada Estado-Signatário enfrenta. Ainda assim, o artigo 2.º, n.º 1, do PIDESC postula a mobilização do “máximo dos recursos disponíveis”, o que, segundo o CDESC, significa que para que um Estado-Signatário possa justificar o incumprimento das obrigações básicas mínimas com a escassez de recursos disponíveis, deve demonstrar que desenvolveu todos os esforços para usar o máximo dos recursos que disponíveis, tendo em vista cumprir, prioritariamente, com as obrigações mínimas que se encontra vinculado (§ 10). E mesmo que fique demonstrado que os recursos são insuficientes, mantém-se a obrigação de o Estado-Signatário em situação de incumprimento desenvolver esforços para assegurar a mais ampla realização possível dos direitos em causa, atendendo às circunstâncias (§ 11). Ainda segundo o CDESC, a expressão “no máximo dos seus recursos disponíveis” refere-se quer aos recursos existentes dentro de um Estado quer àqueles que sejam disponibilizados pela comunidade internacional, por via de cooperação e assistência internacional.

Diversamente do que sucede com a DUDH, o PIDESC vincula juridicamente os Estados-Signatários. A força jurídica dos direitos consagrados no PIDESC foi reforçada com a aprovação do Protocolo Facultativo, de 10 de dezembro de 2008, que entrou em vigor na ordem jurídica internacional (incluindo Portugal<sup>10</sup>) em 05 de maio de 2013, no qual se reconhece a competência do CDESC para receber e apreciar comunicações de violação de qualquer um dos DESC enunciados no Pacto, podendo aquele, designadamente, pedir ao Estado Parte para “tomar as providências cautelares que se mostrem necessárias, em circunstâncias excepcionais, para evitar eventuais danos irreparáveis à vítima ou vítimas da alegada violação”. Ainda assim, o CDESC só deve apreciar uma comunicação após concluir que todos os recursos internos disponíveis foram esgotados, o que aponta para o

---

<sup>10</sup> Portugal assinou o *Protocolo Adicional* em 24 de setembro de 2009, tendo o mesmo sido aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 3/2013, de 21 de janeiro e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 12/2013, também de 21 de janeiro.

reconhecimento da justiciabilidade dos direitos económicos, sociais e culturais<sup>11</sup>, incluindo do direito à educação<sup>12</sup>.

O n.º 1 do artigo 13.º do PIDESC dispõe o seguinte:

*“Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve ser orientada até ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam deste modo, que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efectivamente numa sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos e religiosos e promover as actividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”.*

Este preceito evidencia a importância da educação em si mesma e também como fator indispensável à realização de outros direitos humanos. Aqui estão definidos os *fins* e os *objetivos* do direito à educação. Não se trata, contudo, de uma tipificação fechada. Este preceito deve ser interpretado de forma atualista e em harmonia com outros instrumentos internacionais, posteriores ao PIDESC, que dispõem sobre o direito à educação<sup>13</sup>.

Conforme previsto no n.º 2 do mesmo artigo, e tendo em vista o pleno exercício do direito à educação, os Estados-Signatários reconhecem que:

- a) O ensino primário deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente;*
- b) O ensino secundário, nas suas diferentes formas, incluindo o ensino técnico-profissional, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados, em particular, pela implantação progressiva do ensino gratuito;*
- c) O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados, em particular, pela implantação progressiva do ensino gratuito;*
- d) Deve fomentar-se ou intensificar-se, na medida do possível, a educação básica para aquelas pessoas que não tenham recebido ou terminado o ciclo completo de instrução primária;*

---

<sup>11</sup> Jónatas E. M. Machado, *Direito Internacional*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 409.

<sup>12</sup> Fons Coomans, “Justiciability of the right to education”, *Erasmus Law Review*, Volume 02, Issue 04 (2009), pp. 427-443.

<sup>13</sup> *CESCR General Comment No.13: The Right to Education (Art. 13)*, § 5.

e) Deve prosseguir-se activamente o desenvolvimento do sistema escolar em todos os ciclos de ensino, implantar um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.”

Estamos perante um conjunto de obrigações assumidas pelos Estados-Signatários. Apesar de alguma diferenciação prevista em função dos vários graus de ensino, é possível identificar um núcleo fundamental de deveres, transversais aos vários graus de ensino, que se traduzem em standards mínimos de realização do direito à educação pelos Estados-Signatários. Esses deveres são os seguintes: (1) *disponibilidade*; (2) *acessibilidade*; (3) *aceitabilidade*; (4) *adaptabilidade*<sup>14</sup>.

A exigência de *disponibilidade* significa, fundamentalmente, que deve existir nos Estados-Signatários um número suficiente de instituições e de programas de ensino em funcionamento, o que pressupõe, designadamente, instalações adequadas e outros meios materiais, bem como professores, com formação e com salários competitivos no contexto nacional<sup>15</sup>.

Essas instituições e programas devem estar acessíveis a todos, sem discriminação, em todo o território do Estado-Signatário. A *acessibilidade* requer *não-discriminação* (de direito e de facto), bem como *acessibilidade física* (que pressupõe uma localização geográfica adequada das escolas, próximas das populações, ou programas de ensino à distância, qual tal se justifique) e *acessibilidade económica* (na medida em que ninguém deve ficar excluído do direito à educação por falta de recursos económicos)<sup>16</sup>.

A *aceitabilidade* significa que a educação deve ser aceitável (isto é, relevante, culturalmente adequada, de boa qualidade, etc.) para os estudantes (e, nalguns casos, para os pais), quer quanto à forma quer quanto ao conteúdo, o qual deve ir ao encontro dos objetivos definidos no n.º 1 do artigo 13.<sup>º</sup><sup>17</sup>.

A *adaptabilidade* aponta no sentido de uma educação flexível, capaz de se adaptar aos desafios de sociedades e comunidades em permanente mudança, e de responder às necessidades dos estudantes, considerando a sua diversidade social e cultural<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> *Idem*, § 6.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> *Idem*.

Os Estados-Signatários comprometem-se, ainda, a respeitar a liberdade de escolha de escola por parte dos pais ou dos tutores legais dos alunos (artigo 13.º, n.º 3), bem como a liberdade de criação de instituições de ensino (artigo 13.º, n.º 4).

Resulta do artigo 2.º do PIDESC que algumas das obrigações dos Estados são de *realização progressiva*, estando dependentes da disponibilidade de recursos, enquanto outras são de *efeito imediato*. Em matéria de educação, são de efeito imediato a garantia de que o direito à educação pode ser exercido sem qualquer tipo de discriminação e a obrigação de os Estados-Signatários tomarem medidas “deliberadas, concretas e direcionadas” tendo em vista a plena realização do direito à educação, tal como consagrado no artigo 13.º<sup>19</sup>.

De acordo com o *Comentário Geral n.º 13*, do CDESC, o direito à educação impõe aos Estados-Signatários três tipos de obrigações: de *respeito*, de *proteção* e de *realização* (desdobrando-se esta nas obrigações de *promoção* e de *prestação*)<sup>20</sup>.

Entre as obrigações dos Estados contam-se as de respeitar, proteger e realizar as “características essenciais” do direito à educação – *disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade*<sup>21</sup>.

Tanto nas obrigações de realização progressiva como nas de efeito imediato, os Estados-Signatários devem dispor de mecanismos de monitorização que lhes permitam, relativamente às primeiras, acompanhar os progressos alcançados e, quanto às segundas, identificar eventuais situações que configurem violações ao direito à educação (por exemplo, situações de discriminação de facto) e adotar as medidas necessárias para lhes por cobro<sup>22</sup>.

Em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos adotou a *Declaração e Programa de Ação de Viena*, que, no seu parágrafo 98, e tendo em vista “reforçar o gozo dos direitos económicos, sociais e culturais”, insta os Estados a considerar “novas abordagens, tais como um sistema de indicadores para a avaliação dos progressos alcançados na realização dos direitos enunciados no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais ...”.

Ao indicar fins, objetivos e deveres, o PIDESC fornece os referenciais para a avaliação do respeito pelo direito à educação por cada Estado-Signatário. Neste sentido, alguma doutrina sublinha

---

<sup>19</sup> *Idem*, § 43.

<sup>20</sup> *Idem*, § 46.

<sup>21</sup> *Idem*, § 50.

<sup>22</sup> *Idem*, § 37 e 52.

a importância da definição e utilização de *indicadores qualitativos e quantitativos* que permitam medir o grau de realização do direito à educação e identificar eventuais violações do mesmo<sup>23</sup>.

O PIDESC não se limita, pois, a reiterar a proclamação do direito à educação como direito humano; ele vincula os Estados-Signatários a fins, objetivos e obrigações, expressamente definidos no artigo 13.º, importando garantir o seu cumprimento.

Assim, a afetação de recursos financeiros públicos à educação, em cada Estado-Signatário, não pode deixar de atender aos mencionados fins, objetivos e obrigações, importando avaliar em que medida esses recursos contribuem para a realização do direito à educação, tal como definido no artigo 13.º do PIDESC.

### **1.3. A Convenção sobre os Direitos da Criança**

Em 20 de novembro de 1989 foi concluída, em Nova Iorque, a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, a qual viria a ser assinada por Portugal em 26 de janeiro de 1990, e entrado em vigor relativamente a Portugal em 21 de outubro de 1990, na data de depósito de instrumento de ratificação.

O artigo 28.º desta Convenção das Nações Unidas reconhece o direito das crianças à educação, vinculando os Estados a um conjunto de objetivos, de realização progressiva, assente na ideia de igualdade de oportunidades. A redação deste preceito é a seguinte:

*“1 - Os Estados Partes reconhecem o direito da criança a educação e tendo, nomeadamente, em vista assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades:*

- a) Tornam o ensino primário obrigatório e gratuito para todos;*
- b) Encorajam a organização de diferentes sistemas de ensino secundário, geral e profissional, tornam estes públicos e acessíveis a todas as crianças e tomam medidas adequadas, tais como a introdução da gratuitidade do ensino e a oferta de auxílio financeiro em caso de necessidade;*
- c) Tornam o ensino superior acessível a todos, em função das capacidades de cada um, por todos os meios adequados;*
- d) Tornam a informação e a orientação escolar e profissional públicas e acessíveis a todas as crianças;*

---

<sup>23</sup> Sital Kalantry / Jocelyn E. Getgen / Steven A. Koh, “Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights Using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR”, *Human Rights Quarterly*, 32 (2010) 253-310.

*e) Tomam medidas para encorajar a frequência escolar regular e a redução das taxas de abandono escolar.*

*2 - Os Estados Partes tomam todas as medidas adequadas para velar por que a disciplina escolar seja assegurada de forma compatível com a dignidade humana da criança e nos termos da presente Convenção.*

*3 - Os Estados Partes promovem e encorajam a cooperação internacional no domínio da educação, nomeadamente de forma a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e a facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos modernos métodos de ensino. A este respeito atender-se-á de forma particular às necessidades dos países em desenvolvimento”.*

Para além dos *objetivos* definidos no artigo 28.º, a Convenção define, no seu artigo 29.º, os *fins* a que se destina a educação, com os quais os Estados Partes se comprometem, a saber:

*“a) Promover o desenvolvimento da personalidade da criança, dos seus dons e aptidões mentais e físicos na medida das suas potencialidades;*

*b) Inculcar na criança o respeito pelos direitos do homem e liberdades fundamentais e pelos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;*

*c) Inculcar na criança o respeito pelos pais, pela sua identidade cultural, língua e valores, pelos valores nacionais do país em que vive, do país de origem e pelas civilizações diferentes da sua;*

*d) Preparar a criança para assumir as responsabilidades da vida numa sociedade livre, num espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade entre os sexos e de amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e com pessoas de origem indígena;*

*e) Promover o respeito da criança pelo meio ambiente.”*

O disposto nos artigos 28.º e 29.º não pode ser interpretado no sentido de legitimar qualquer ofensa à liberdade dos indivíduos ou das pessoas coletivas de criar e dirigir estabelecimentos de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no n.º 1 do artigo 29.º e desde que os standards mínimos prescritos pelo Estado.

Nos termos do artigo 4.º desta Convenção, “[o]s Estados Partes comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias à realização dos direitos reconhecidos pela presente Convenção. No caso de direitos económicos, sociais e culturais, tomam

essas medidas no limite máximo dos seus recursos disponíveis e, se necessário, no quadro da cooperação internacional”.

O *Comité para os Direitos da Criança (CDC)*, da ONU, aprovou, em julho de 2016, o Comentário Geral n.º 19 sobre *orçamentos públicos para a realização dos direitos das crianças*.

Este Comentário Geral visa auxiliar os Estados Partes na implementação do artigo 4.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, em matéria de orçamentos públicos. Com efeito, a realização dos direitos consagrados na Convenção pressupõe a disponibilidade dos recursos públicos adequados e, no caso dos DESC, como é o caso do direito à educação, requer a adoção das medidas necessárias “no limite máximo dos seus recursos disponíveis”. O CDC, através do Comentário Geral n.º 19, para além de identificar as obrigações dos Estados Partes, faz recomendações tendo em vista a realização de todos os direitos consagrados na Convenção, especialmente os das crianças em situações vulneráveis, através de orçamentos públicos pautados pela eficácia, eficiência, igualdade, transparência e sustentabilidade<sup>24</sup>.

O Comentário Geral n.º 19 do CDC situa-se na linha de outros documentos internacionais referentes à temática da orçamentação pública numa perspetiva de direitos humanos, como é o caso da Resolução 28/19 do Conselho de Direitos Humanos, para a promoção de um melhor investimento nos direitos das crianças, e do Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, que precedeu a referida Resolução, com o título “Towards better investment in the rights of the child” (A/HRC/28/33). Digna de nota é também a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 67/218, de 21 de dezembro de 2012, para a promoção da transparência, da participação e da *accountability* das políticas financeiras. Importa ainda, mencionar, nesta matéria, a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º A/66/209, de dezembro de 2011, na qual se reconhece o papel relevante das Instituições Superiores de Controlo (ISC) na promoção da eficiência, *accountability*, eficácia e transparência da administração pública, tendo em vista a prossecução dos objetivos e prioridades nacionais de desenvolvimento, bem como os objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente.

Do maior relevo é a interpretação que o CDC faz, no Comentário Geral n.º 19, da expressão “no limite máximo dos seus recursos disponíveis”, contida na 2.ª parte do artigo 4.º da Convenção, referente às medidas a adotar nos casos de direitos económicos, sociais e culturais. Entende o CDC que os Estados Partes devem adotar todas as medidas possíveis para mobilizar, alocar e despender

---

<sup>24</sup> Comité para os Direitos da Criança (CDC), *Comentário Geral n.º 19 sobre orçamentos públicos para a realização dos direitos das crianças*, de julho de 2016, § 1.

recursos financeiros suficientes, devendo estes ser aplicados de forma ótima e em consonância com os princípios gerais da Convenção e com os princípios orçamentais delineados no Comentário Geral n.º 19 (§28).

Para além disso, os Estados Partes não devem, em princípio, aprovar medidas que representem um retrocesso em matéria de direitos, económicos sociais e culturais, uma vez que tal poderia conduzir a uma deterioração do grau de efetividade dos direitos das crianças. A adoção de medidas regressivas apenas pode ser considerada em situações de crise económica, depois de ponderadas todas as outras e opções e desde que se garanta que as crianças (em especial as que se encontram em situação de vulnerabilidade) são as últimas a serem afetadas. No caso de adoção de tais medidas, os Estados Partes têm o ónus de demonstrar que as mesmas são necessárias, razoáveis, proporcionadas, não-discriminatórias e temporárias e que quaisquer direitos assim afetados serão restaurados logo que possível. Os Estados partes devem, ainda, diligenciar no sentido de possibilitar a participação dos grupos de crianças afetadas e outras pessoas com conhecimento sobre a situação das mesmas no processo de tomada de decisão referente a tais medidas. Em qualquer caso, as obrigações básicas imediatas e mínimas impostas pela Convenção não devem ser comprometidas por quaisquer medidas regressivas, mesmo em tempos de crise económica (§31).

Os Estados Partes têm o dever de avaliar e reportar com carácter regular os progressos alcançados na promoção dos direitos da criança, e rever e melhorar continuamente as medidas tendentes a assegurar a disponibilidade e maximização dos recursos para esse fim (§32).

É enfatizada pelo CDC a importância da adoção de processos decisórios responsáveis, transparentes, inclusivos e participativos nos níveis nacional e subnacional, como forma de obter os recursos necessários para a garantia dos direitos da criança, incluindo os direitos económicos, sociais e culturais. (§33).

O CDC afirma ainda que a corrupção e a má gestão dos recursos públicos representam uma falha do Estado quanto à sua obrigação de usar o máximo de recursos disponíveis, sublinhando a importância da alocação de recursos pelos Estados Partes para prevenir e combater qualquer forma de corrupção que afete os direitos da criança, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (§34).

O Comentário Geral n.º 19 elenca os princípios orçamentais que devem ser observados pelos Estados Partes tendo em vista a realização dos direitos da criança. Esses princípios são os seguintes: eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade (§57 a §63).

O capítulo V do Comentário Geral n.º 19 fornece orientações relativamente a cada uma das quatro fases do processo orçamental – *planeamento, aprovação, execução e acompanhamento* (§64).

É no âmbito da fase de acompanhamento que é feita expressa referência ao papel essencial das ISC no processo orçamental. Através das auditorias é possível examinar a eficiência e eficácia da despesa pública, podendo as mesmas, quando focadas nos direitos da criança, contribuir para melhorias quer ao nível da mobilização de receitas quer de realização de despesas. Para tal, é fundamental a acessibilidade, publicidade e tempestividade dos relatórios de auditoria (§107).

O CDC sublinha a importância da independência das ISC, bem como de um mandato que lhes permita aceder a informações e dispor dos recursos necessários para auditar os orçamentos (ou partes dos orçamentos) relacionados com os direitos da criança de forma independente, responsável (no sentido de *accountable*) e transparente (§108).

Os Estados devem, segundo o CDC, apoiar as ISC na fiscalização das receitas e das despesas em matéria de direitos da criança através da:

- a) Apresentação às ISC, em tempo útil, de contas anuais abrangentes;
- b) Garantia da disponibilidade de recursos para que as ISC realizem auditorias em relação aos direitos da criança;
- c) Resposta às conclusões e recomendações das auditorias;
- d) Garantia de que os funcionários públicos podem comparecer perante comissões parlamentares para responder às preocupações suscitadas nos relatórios de auditoria referentes aos direitos da criança (§109).

Um aspeto que se nos afigura do maior relevo é o que se refere ao reconhecimento da possibilidade de a sociedade civil, incluindo as crianças, contribuírem de forma importante para a auditoria às despesas públicas. Neste sentido, o CDC encoraja os Estados Partes a apoiar e capacitar a sociedade civil para participar na avaliação e auditoria da despesa pública relacionada com os direitos da criança, designadamente através de mecanismos de *accountability* pública acessíveis, participativos e eficazes (§110).

Esta visão da auditoria está em sintonia com as conceções pós-positivistas da auditoria e com as abordagens pluridisciplinares e participativas que caracterizam a avaliação de programas e de políticas públicas. Em sentido convergente, a *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (DESA), num trabalho desenvolvido em colaboração com a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), reconhece e sublinha a importância do envolvimento dos

cidadãos nas auditorias realizadas pelas ISC como forma de reforçar a *accountability* e de contribuir para a confiança dos cidadãos nas instituições públicas<sup>25</sup>.

Os resultados das auditorias relacionadas com os direitos da criança são instrumentos importantes de governança financeira, desde logo porque permitem evitar a repetição de erros bem como introduzir aperfeiçoamentos, pelo que devem ser considerados pelos Estado Partes na preparação dos orçamentos futuros (§111).

#### **1.4. O Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta Social Europeia Revista e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais**

O Protocolo adicional à *Convenção Europeia dos Direitos Humanos* (CEDH), de 20 de março de 1952, consagra o “direito à instrução” no seu artigo 2.º, com a seguinte redação:

*“A ninguém pode ser negado o direito à instrução. O Estado, no exercício das funções que tem de assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas”.*

O direito à educação tem, na CEDH, uma formulação negativa, no sentido em que ninguém pode ser impedido de aceder à educação e de que o Estado deve abster-se de interferir nas escolhas dos pais, de acordo com as suas convicções religiosas e filosóficas. As restrições no acesso à educação são excepcionais, devem prosseguir um objetivo legítimo e ser previsíveis, justificadas e não discriminatórias<sup>26</sup>. E o respeito pelas convicções religiosas e filosóficas dos pais não exclui a admissibilidade do ensino religioso ou sexual nas escolas, embora com a possibilidade de os pais optarem pela dispensa dos filhos de assistirem a certas aulas ou de não frequência da disciplina de religião<sup>27</sup>.

A CEDH e respetivos Protocolos devem ser conjugados com outros tratados internacionais<sup>28</sup>, designadamente, no que ao direito à educação diz respeito, com a *Carta Social Europeia Revista* e

---

<sup>25</sup> DESA, *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions – Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*, New York, 2013.

<sup>26</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Ali contra Reino Unido*, n.º 40385/06, de 11 de janeiro de 2011, e *Catan e outros contra Moldávia e Rússia [GS]*, n.ºs 43370/04, 8252/05 e 18454/06, de 19 de outubro de 2012.

<sup>27</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Folgerø e outros contra Noruega [GS]*, n.º 15472/02, de 29 de junho de 2007.

<sup>28</sup> De acordo com a Declaração de Viena de 1993, das Nações Unidas, “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e interrelacionados”.

com a *Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais*, todos eles adotados pelo Conselho da Europa.

Estes tratados reconhecem uma importante dimensão positiva ao direito à educação, vinculando os Estados à adoção das medidas necessárias e apropriadas à garantia deste direito humano.

O artigo 17.º da *Carta Social Europeia Revista* consagra o direito das crianças e adolescentes a uma proteção social, jurídica e económica efetiva, e insta os Estados-Partes a tomar as medidas “necessárias e apropriadas” que visem (i) assegurar às crianças e aos adolescentes os cuidados, a assistência, a educação e a formação de que necessitem, (ii) proteger as crianças e adolescentes contra a negligência, a violência ou a exploração, (iii) assegurar uma proteção e uma ajuda especial do Estado à criança ou adolescente temporária ou definitivamente privados do seu apoio familiar e (iv) assegurar um ensino primário e secundário gratuitos, bem como favorecer a regularidade da frequência escolar.

No âmbito da *Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais*, os Estados-Partes “comprometem-se a promover a igualdade de oportunidades no acesso à educação, nos diferentes níveis de ensino, relativamente a pessoas pertencentes a minorias nacionais” (artigo 12.º, n.º 3).

Ao vincular-se a estes tratados internacionais, Portugal assumiu o compromisso jurídico-político de respeitar e promover os direitos humanos neles consagrados, incluindo o direito à educação<sup>29</sup>. Tal implica a atuação positiva do Estado, assente numa política pública de educação que, em articulação com outras, permita alcançar os fins e objetivos com que se comprometeu. Ou seja, mais do que o alinhamento com uma retórica proclamatória do direito à educação, o Estado encontra-se vinculado ao desenvolvimento de um esforço tendente à efetivação do direito à educação nas suas diversas dimensões. Esse esforço pressupõe a mobilização dos recursos financeiros necessários, bem como a afetação e gestão destes de acordo com os critérios de boa governança (que permitam concretizar as exigências de legalidade, racionalidade e integridade), em ordem a alcançar na maior medida possível os objetivos definidos, considerando os recursos disponíveis.

---

<sup>29</sup> Portugal assinou a CEDH e o Protocolo Adicional n.º 1 em 22 de setembro de 1976, e depositou o instrumento de ratificação em 9 de novembro de 1978, data em que se iniciou a produção de efeitos relativamente a Portugal; a Carta Social Europeia foi assinada por Portugal em 3 de maio de 1996, tendo sido depositado o instrumento de ratificação em 30 de maio de 2002, data em que se iniciou a vigência relativamente a Portugal; a Convenção-Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais foi assinada por Portugal em 1 de fevereiro de 1995, tendo sido depositado o instrumento de ratificação em 7 de maio de 2002, data em que se iniciou a vigência relativamente a Portugal.

## 1.5. A Agenda 2030 das Nações Unidas e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º

### 4

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas confirma a tendência de evolução do direito internacional no sentido da efetivação dos direitos humanos, não se bastando com a sua proclamação.

Entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contemplados na Agenda 2030 conta-se o de “garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ODS 4). Este objetivo desdobra-se num conjunto de metas, a atingir pelos mais de 190 Estados signatários (entre eles, Portugal) até 2030<sup>30</sup>.

Em 2017, Portugal apresentou o seu primeiro relatório sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no qual refere o direito à educação como direito com consagração constitucional, e assinala os compromissos assumidos por Portugal no contexto europeu e internacional, com destaque para “os compromissos de Portugal com os principais instrumentos que incidem sobre o direito universal à educação, visando a plena expansão da personalidade humana”.<sup>31,32</sup>

As Instituições Superiores de Controlo têm dedicado uma atenção particular à Agenda 2030, reconhecendo que podem desempenhar um papel relevante na sua efetivação, através da realização de auditorias de natureza diversificada nas áreas relacionadas com os ODS. Isso mesmo ficou expresso nas Declarações de *Abu Dhabi*<sup>33</sup> e de *Moscovo*<sup>34</sup>, aprovadas nos congressos da INTOSAI de 2016 e 2019, respetivamente.

## 2. As Instituições Superiores de Controlo e a efetivação dos direitos sociais

---

<sup>30</sup> Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, disponível em <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>, consultado em 14/05/2020.

<sup>31</sup> Carta das Nações Unidas (1945) e Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1988); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (2006); Declaração de Incheon (2015).

<sup>32</sup> Disponível em <[https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/relatods17\\_pt.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/relatods17_pt.pdf)>, consultado em 14/05/2020.

<sup>33</sup> Texto disponível em <[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about\\_us/Organs/Congresses/2016\\_Abu\\_Dhabi\\_Declaration/EN\\_AbuDhabiDeclaration.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2016_Abu_Dhabi_Declaration/EN_AbuDhabiDeclaration.pdf)>, consultado em 01/06/2020.

<sup>34</sup> Texto disponível em <[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news\\_centre/events/congress/accords\\_declarations/EN\\_23\\_Moscow\\_Decl\\_300919.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/accords_declarations/EN_23_Moscow_Decl_300919.pdf)>, consultado em 01/06/2020.

As Instituições Superiores de Controlo desempenham um papel relevante na arquitetura de qualquer Estado de direito democrático. De forma mais imediata, é possível identificar o relevo destes órgãos na promoção da legalidade financeira e da transparência da gestão pública. Menos óbvio, mas não menos relevante, é o seu papel na efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, designadamente dos direitos sociais.

A indispensabilidade da mobilização de recursos financeiros públicos (escassos) para a garantia dos direitos fundamentais leva a que as ISC tenham uma missão importante a desempenhar – a de promover o *value for money* das políticas públicas em matéria de direitos humanos e de direitos fundamentais. Neste sentido, podemos falar nos tribunais de contas como verdadeiros guardiões da constituição<sup>35</sup> e como “instituições nacionais de direitos humanos”<sup>36</sup>.

Através da sua atividade de auditoria pública, e das conclusões e recomendações dela resultantes, as ISC estão em condições de fornecer importantes contributos para a melhoria da gestão pública e para incrementar o nível de efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais com os recursos financeiros disponíveis.

Os executivos estão vinculados a normas que visam garantir direitos humanos e direitos fundamentais, de fontes internacionais e nacionais, as quais devem ser tomadas em consideração pelos auditores públicos, como critérios de auditoria<sup>37</sup>.

Ao longo dos anos, as ISC têm vindo a assumir-se como entidades promotoras da *accountability* e do *value for money*, superando uma conceção estrita de controlo financeiro. Deste modo, as ISC têm contribuído de forma relevante para a qualidade da despesa pública e para melhorias no nível de proteção e efetivação dos direitos fundamentais, designadamente nos domínios sociais. Este trabalho é bem visível no domínio da educação, no qual centramos esta reflexão, conforme ilustraremos nas linhas subsequentes.

Neste âmbito, merecem destaque as auditorias de natureza variada que têm vindo a ser realizadas por diversas ISC, incluindo a avaliação de programas e de políticas públicas.

### **3. Auditorias em matéria de educação – alguns exemplos**

---

<sup>35</sup> Cfr. Jónatas E. M. Machado e Paulo Nogueira da Costa, “O Tribunal de Contas como guardião da Constituição? A relevância constitucional do controlo financeiro externo em tempos de crise”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 149-163.

<sup>36</sup> Cfr. Elie P. Mersel, Matan A. Gutman e Shai Mizrahi, “Rethinking the role of Supreme Audit Institutions in promoting and protecting socioeconomic human rights”, *EUROSAI Magazine*, No. 20, 2014, p. 106.

<sup>37</sup> *Idem*, pp. 104 e ss.

### 3.1. Gratuitidade dos manuais escolares (*Tribunal de Contas – Portugal*)

#### 3.1.1. O Tribunal de Contas português

O *Tribunal de Contas* é a Instituição Superior de Controlo Financeiro de Portugal. Trata-se de um órgão colegial com natureza jurisdicional, que dispõe de competência, nos termos da Constituição da República Portuguesa e da lei, para julgar os responsáveis por infrações financeiras. O facto de ter natureza jurisdicional não representa qualquer secundarização do papel fiscalizador da atividade financeira pública que lhe está legalmente atribuído. Neste âmbito, destacamos a competência do *Tribunal de Contas* para realizar “auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro”<sup>38</sup>.

#### 3.1.2. Contexto

Na sequência da Lei do Orçamento do Estado para 2016 (LOE 2016) começou a ser implementada progressivamente em Portugal, a partir do ano letivo 2016/2017, a medida de distribuição gratuita de manuais escolares (novos e reutilizados) em toda a escolaridade obrigatória na rede pública e nos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contrato de associação. Previa-se uma implementação progressiva desta medida, ao longo de quatro períodos orçamentais. No primeiro ano de aplicação da medida (ano letivo 2016/2017) foram beneficiários da mesma os alunos do 1.º ano do ensino básico<sup>39</sup>.

A distribuição gratuita dos manuais escolares não estava condicionada às necessidades socioeconómicas dos agregados familiares, e não incluía outros materiais pedagógicos<sup>40</sup>.

A operacionalização da medida passou a ser suportada, a partir do ano letivo 2018/2019, pela plataforma *Manuais Escolares GrAtuitos* (MEGA), desenvolvida pelo *Instituto de Gestão Financeira da Educação* para a aquisição e distribuição de manuais escolares aos alunos beneficiários, através de um sistema de *vouchers*<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. artigo 55.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*.

<sup>39</sup> Tribunal de Contas, Relatório de Auditoria n.º 15/2019, 2.ª Secção, *Auditoria de Resultados à Medida “Gratuidade dos manuais escolares”*, 11 de abril de 2019, p. 10.

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 11.

A Medida “Gratuidade dos manuais escolares” obedece ao princípio da reutilização, assumindo a forma de empréstimo de manuais escolares. Os manuais distribuídos aos alunos beneficiários é feita, sempre que possível, a partir da reutilização dos manuais recolhidos no ano letivo anterior na mesma escola ou em qualquer outra escola ou agrupamento que o tenha adotado<sup>42</sup>.

No ano letivo 2018/2019, a Medida destinou-se a cerca de 528 mil alunos do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, abrangendo mais de 4 mil escolas<sup>43</sup>.

### 3.1.3. Âmbito e metodologia

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas teve como objetivo examinar a eficácia e a economia da implementação da Medida neste ano letivo. Para o efeito, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

*“a) A Medida “Gratuidade dos manuais escolares” foi eficaz?*

Considera-se que a Medida teve eficácia quando todos os alunos por ela abrangidos tiveram acesso aos manuais, novos e reutilizados, no ano escolar 2018/2019, o orçamento foi cumprido e o pagamento às livrarias foi atempado.

*b) Foram adotadas medidas que promovem a economia?*

Considera-se que foram adotadas medidas potenciadoras de economia dos dinheiros públicos que financiam a Medida quando foram executadas ações promotoras da reutilização de manuais”<sup>44</sup>.

A auditoria teve por objeto os procedimentos adotados pelo *Instituto de Gestão Financeira da Educação*, pela *Direção-Geral da Educação* e pela *Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares* respeitantes à implementação da Medida no ano letivo 2018/2019<sup>45</sup>.

Os trabalhos foram realizados com observância dos métodos e técnicas previstos no *Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas*, incluindo, designadamente, o exame dos documentos solicitados às entidades auditadas, a compilação de informação, a análise de dados e a realização de entrevistas (apoiadas em questionários) e respetiva interpretação.

---

<sup>42</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> *Idem*.

### 3.1.4. Principais conclusões

Como principais conclusões da auditoria destacam-se as seguintes:

- A operacionalização da Medida “Gratuidade dos manuais escolares” permitiu que os 528 mil alunos abrangidos tivessem acesso aos manuais escolares para o ano escolar 2018/2019;
- A Medida foi suborçamentada em 2018 e 2019, não tendo sido demonstrado o efetivo esforço de financiamento do Orçamento do Estado e desvirtuando o processo orçamental;
- A eficácia da Medida ficou prejudicada por erros na emissão de *vouchers*, resultantes da insuficiente interoperabilidade das plataformas e da desconformidade e desatualização da informação;
- A reutilização de manuais não teve expressão, com prejuízo para a economia da Medida, o que, a manter-se, resultará num esforço orçamental acrescido, podendo ficar comprometida a sustentabilidade da Medida<sup>46</sup>.

### 3.1.5. Principais recomendações

O Tribunal de Contas formulou um conjunto de recomendações dirigidas ao Ministério da Educação, entre as quais destacamos as seguintes:

- Garantir a inscrição no Orçamento do Estado das dotações apropriadas à execução da Medida.
- Promover a interoperabilidade das plataformas dos serviços centrais e das escolas, com informação atualizada, essencial à eficácia da Medida.
- Instituir procedimentos de acompanhamento e controlo que complementem medidas promotoras da política de reutilização de manuais que é crítica para a economia e sustentabilidade da Medida<sup>47</sup>.

Para além das referidas recomendações, foi ainda recomendado ao Instituto de Gestão Financeira da Educação que defina indicadores de desempenho adequados à monitorização do

---

<sup>46</sup> *Idem*, pp. 25 e seguintes.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 27.

processo de reutilização dos manuais escolares, e que garanta a aleatoriedade na atribuição dos manuais reutilizados<sup>48</sup>.

### 3.2. *Children in need of help or protection (National Audit Office – Reino Unido)*

#### 3.2.1. *O National Audit Office*

No Reino Unido, o controlo financeiro externo cabe ao *Comptroller and Auditor General* (cargo exercido por um membro da *House of Commons*), que preside ao *National Audit Office*. Este é constituído pelos técnicos que desenvolvem as ações de controlo que compete ao *Comptroller and Auditor General*<sup>49</sup>. O *National Audit Office* desenvolve trabalho de auditoria, de vários tipos, incluindo auditorias de *value for money*. Ele não exerce funções jurisdicionais.

#### 3.2.2. *Contexto*

Em 2016, o *Comptroller and Auditor General* do Reino Unido apresentou o relatório de auditoria, elaborado pelo *National Audit Office*, subordinado ao tema “Children in need of help or protection”<sup>50</sup>.

Os fatores que justificaram a realização desta auditoria foram, fundamentalmente, os seguintes:

- o objetivo, do *Departamento de Educação*, do Governo Britânico, de assegurar que todas as crianças vulneráveis, independentemente do local onde vivam, recebem a mesma elevada qualidade de cuidado e apoio;
- a intenção do *Departamento de Educação* transformar os seus serviços até 2020;
- a visão do *Departamento* para a reforma dos serviços baseia-se em: pessoas e liderança; práticas e sistemas; e governança e *accountability*<sup>51</sup>.

À luz da lei britânica, são consideradas “crianças necessitadas” as que, tendo menos de 18 anos, careçam de serviços da autoridade local competente:

- Para alcançar ou manter um padrão razoável de saúde ou desenvolvimento;
- Para evitar danos significativos ou acrescidos; ou

---

<sup>48</sup> *Idem*.

<sup>49</sup> Cfr. <<https://www.nao.org.uk/about-us/>>, acesso em 22/02/2019.

<sup>50</sup> Relatório de auditoria disponível em <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/Children-in-need-of-help-protection.pdf>>, acesso em 22/01/2019.

<sup>51</sup> Cfr. *Children in need of help or protection*, p. 54.

- Porque são portadores de deficiência<sup>52</sup>.

Em 2014-15, as autoridades locais registaram 635.600 encaminhamentos para atendimento social de crianças, o que representou um aumento de 15% nos últimos 10 anos<sup>53</sup>.

O risco mais comum para o bem-estar de uma criança, em 2014-2015, era a violência doméstica (sinalizada em 48% das avaliações) e preocupações com a saúde mental da criança ou de outros membros da família (33% das avaliações), verificando-se uma tendência crescente nestes tipos de casos<sup>54</sup>.

O Governo e as autoridades locais estão cada vez mais conscientes das diversas ameaças ao bem-estar das crianças. Para além dos riscos mais comuns, já mencionados, existem outros que têm merecido atenção crescente daquelas autoridades, como é o caso dos riscos de radicalização, exploração sexual infantil ou cultura de gangue<sup>55</sup>.

As autoridades locais têm deveres legais quanto à salvaguarda e à promoção do bem-estar das crianças na sua circunscrição e são diretamente responsáveis pela melhoria dos serviços locais. Estas autoridades trabalham em articulação com outras entidades, como a polícia e os serviços de saúde, para cumprir eficazmente as suas tarefas e respondem perante as comunidades locais pelo seu desempenho<sup>56</sup>.

Apesar de caber ao poder local e respetivos serviços proteger e cuidar das crianças necessitadas, é ao Departamento de Educação do Reino Unido que compete a definição do quadro legal e político em que operam as autoridades locais. Para além disso, o Departamento de Educação atua em articulação com outros departamentos governamentais, como o da Saúde, o da Justiça e o das Comunidades e Governo Local, por exemplo, tendo em vista responder a ameaças que exijam abordagens transversais<sup>57</sup>.

O Departamento de Educação emite, ainda, orientações destinadas às autoridades locais e respetivos parceiros, como a polícia e os serviços de saúde, sobre os respetivos deveres e o modo como devem atuar em conjunto para proteger as crianças em risco<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>53</sup> *Idem*, p. 14.

<sup>54</sup> *Idem*, p. 23.

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> *Idem*, pp. 5 e 13.

<sup>57</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>58</sup> *Idem*.

Uma outra importante competência do Departamento de Educação é a de definir o quadro de referência para a atuação do *Ofsted* (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*)<sup>59</sup> na inspeção dos serviços locais. Não menos importante é o poder do Departamento para intervir numa autoridade local, quando os respetivos serviços tenham sido considerados inadequados pelo *Ofsted* em virtude da deteção de falhas generalizadas ou graves, que deixem as crianças expostas ao risco de dano<sup>60</sup>.

Isto significa que a proteção das crianças necessitadas requer a atuação, articulada, de diversos níveis de governo, encontrando-se as responsabilidades de cada autoridade legalmente definidas.

### 3.2.3. Âmbito e metodologia

A auditoria em análise examinou o progresso do Departamento de Educação na melhoria do sistema de proteção das crianças, incidindo sobre os seguintes aspetos<sup>61</sup>:

- A procura de ajuda e proteção para as crianças (*Parte Um* do relatório)<sup>62</sup>:
  - Papéis, responsabilidades e gastos com ajuda e proteção das crianças;
  - Crescente procura de ajuda e proteção;
  - Razões pelas quais mais crianças precisam de ajuda ou proteção;
- Como o sistema está a funcionar na prática (*Parte Dois* do relatório)<sup>63</sup>:
  - Qualidade dos serviços de proteção das crianças;
  - Funcionamento do processo nas autoridades locais;
  - Eficácia do sistema.
- Como o Departamento de Educação pretende melhorar o sistema (*Parte Três* do relatório)<sup>64</sup>:
  - Evolução do Departamento de Educação até à data;
  - Planos do Departamento para transformar os serviços;
  - Lições para o Departamento na transformação de serviços.

---

<sup>59</sup> Sobre o *Ofsted*, cfr. <<https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted/about>>, acesso em 25/01/2019.

<sup>60</sup> Cfr. *Children in need of help or protection*, p. 11.

<sup>61</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>62</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>63</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>64</sup> *Idem*, p. 38.

O *National Audit Office* usou os seguintes critérios de avaliação:

1. Existe um quadro claro para a prestação e supervisão dos serviços de proteção das crianças?;
2. O Departamento sabe o que funciona, e apoia e incentiva formas de trabalhar eficientes e que atendam à relação custo-eficácia?;
3. O sistema de proteção das crianças está a ser eficazmente implementado a nível local?<sup>65</sup>.

A evidência de auditoria teve por base a revisão de literatura especializada, a realização de entrevistas, a análise documental e a análise de dados, conforme se sintetiza de seguida<sup>66</sup>:

- Entrevistas a funcionários do Departamento de Educação e de outros departamentos e agências governamentais;
- Vinte entrevistas a grupos de *stakeholders* e a especialistas no setor;
- Oito estudos de caso para entender como diferentes autoridades locais cumprem os seus deveres legais (o que incluiu entrevistas a várias pessoas envolvidas na proteção infantil, incluindo diretores de serviços para crianças e assistentes sociais, entre outros);
- Exame dos relatórios de inspeção do *Ofsted* sobre os serviços destinados às crianças carenciadas de ajuda e proteção;
- Exame dos relatórios do *Ofsted* sobre os *Local Safeguarding Children's Boards*;
- Análise de dados administrativos e financeiros a nível local;
- Revisão a literatura existente sobre proteção infantil e respetivos resultados;
- *Grupo de Discussão (Focus group)* com crianças e jovens com experiência no sistema de cuidados para discutir as suas opiniões sobre o que faz um bom sistema de proteção infantil.

#### 3.2.4. Principais conclusões

De entre as conclusões do *National Audit Office*, destacamos as seguintes:

- A procura de ajuda ou proteção de crianças tem vindo a aumentar<sup>67</sup>;

---

<sup>65</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>66</sup> *Idem*, pp. 54 e seguintes.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 6

- O gasto médio por criança carenciada aumentou ligeiramente nos últimos três anos<sup>68</sup>;
- Os gastos médios com cada criança carenciada variam amplamente em toda a Inglaterra e não estão relacionados com a qualidade<sup>69</sup>;
- A qualidade da ajuda e proteção para as crianças, a nível nacional, é insatisfatória e inconsistente, sugerindo falha sistémica e não apenas local<sup>70</sup>;
- O acesso a ajuda ou proteção não é igual para todas as crianças carenciadas; ele varia em função da região do país em que se encontrem<sup>71</sup>;
- Em 2010, o Departamento de Educação reconheceu que os serviços de proteção infantil não eram suficientemente bons, e as medidas entretanto adotadas ainda não se traduziram em bons resultados<sup>72</sup>;
- As intervenções do Departamento para melhorar os serviços locais com falhas não são baseadas no risco, nem são atempadas<sup>73</sup>.

### 3.2.5. Recomendações

Tendo em linha de conta as constatações da auditoria, o *Comptroller and Auditor General* do Reino Unido dirigiu ao Departamento de Educação um conjunto de seis recomendações, nos termos das quais este deve:

1. Definir como e quando estará em condições de transformar os serviços de proteção e apoio às crianças até 2020;
2. Definir como concilia a variabilidade dos gastos locais com ajuda e proteção de crianças com o objetivo de que todas as crianças tenham acesso igual a serviços de alta qualidade;
3. Definir, em consulta com o *Ofsted*, como pode obter garantias, mais tempestivas, sobre a qualidade dos serviços oferecidos em todas as autoridades locais;
4. Desenvolver o seu regime de intervenção para que use indicadores que permitam a deteção precoce de eventuais problemas nos serviços e a necessária atuação, antes que estes falhem;

---

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>73</sup> *Idem.*

5. Desenvolver melhores indicadores para monitorizar as vidas e os resultados para as crianças e famílias que estão, ou estiveram, em contato com o sistema de proteção à criança e responsabilizar as autoridades locais pelo seu desempenho;
6. Desenvolver o seu trabalho para melhorar as informações sobre custos dos serviços, para que a relação custo-eficácia possa sustentar as decisões em prática<sup>74</sup>.

### 3.3. *L'Éducation Prioritaire (Cour des comptes – França)*

#### 3.3.1. *A Cour des comptes*

A Instituição Superior de Controlo de França é a *Cour des comptes* (Tribunal de Contas de França). Esta é uma Instituição secular (foi criado em 1807, por decisão de Napoleão)<sup>75</sup>, com natureza jurisdicional. Trata-se de um verdadeiro tribunal, que julga os *comptables* que incorram em infrações financeiras. Mas para além da função jurisdicional, a *Cour des comptes* fiscaliza as contas públicas, certifica a Conta Geral do Estado, audita o modo como são utilizados os recursos financeiros públicos (à luz dos critérios de regularidade, eficiência e eficácia) e avalia políticas públicas, conforme previsto expressamente no seu artigo 47-2 da Constituição da República Francesa<sup>76</sup>. Sublinha-se que a natureza jurisdicional da *Cour des comptes*, e a tradição associada a séculos de existência, não constituíram, nem constituem no presente, obstáculos à realização de auditorias de *performance* ou à avaliação de programas e de políticas públicas. O Tribunal de Contas Francês preside, aliás, ao *Grupo de Trabalho da Avaliação de Programas e de Políticas Públicas*, constituído no âmbito da organização mundial de tribunais de contas e instituições congéneres (INTOSAI)<sup>77</sup>.

#### 3.3.2. *Contexto*

A *Cour des comptes* aprovou, em 2018, o relatório de avaliação da política pública de “l'éducation prioritaire”<sup>78</sup>.

Em França, a extensão da escolaridade obrigatória até aos 16 anos foi introduzida em 1959, representando um marco na “massificação da educação escolar”. Apesar da reorganização e democratização do ensino, que se verificou nas décadas seguintes, continuou a registar-se uma

---

<sup>74</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>75</sup> Cfr. <https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/history>, acesso em 05/02/2019.

<sup>76</sup> Cfr. <https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes>, acesso em 05/02/2019.

<sup>77</sup> Cfr. <<http://program-evaluation.ccomptes.fr/>> acesso em 05/02/2019.

<sup>78</sup> Relatório disponível em <<https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-10/20181017-rapport-education-prioritaire.pdf>>, acesso em 04/02/2019.

diferença muito grande nos resultados obtidos pelos alunos, em função da respetiva proveniência social. As instituições de ensino com elevada concentração de alunos provenientes de meios sociais desfavorecidos eram particularmente afetadas pela referida desigualdade<sup>79</sup>.

Em 1981, instituiu-se a política de *educação prioritária*, a qual visava, através da concessão de recursos adicionais e específicos, compensar o efeito que as desigualdades socioculturais e a ausência de diversidade social tinham sobre os resultados escolares<sup>80</sup>.

Esta foi, à data, uma política inovadora, na medida em que procurava concretizar “o princípio da igualdade perante os serviços públicos”<sup>81</sup>.

Em 2016, os recursos específicos mobilizados pelo Ministério da Educação para esta política pública, que abrange 20% do total de estudantes, ascendeu a 1,4 mil milhões de euros<sup>82</sup>.

Apesar do investimento público que tem sido feito na política de educação prioritária, o sistema educativo francês continua a ser apontado como “altamente determinista”, em virtude de os resultados dos estudantes estarem fortemente correlacionados com as suas origens sociais, económicas e culturais<sup>83</sup>. Com efeito, diversos estudos, realizados por várias entidades, têm evidenciado os modestos resultados alcançados com a política de *educação prioritária*<sup>84</sup>.

### 3.3.3. Âmbito e metodologia

Atendendo ao contexto mencionado, o Tribunal de Contas francês decidiu fazer uma avaliação da política pública de *educação prioritária*, com dois objetivos fundamentais: (1) avaliar a relação custo-eficácia desta política pública; (2) identificar as vias e os meios para a melhoria do seu desempenho<sup>85</sup>.

A *Cours des comptes*, atendendo aos objetivos estratégicos (de longo prazo), específicos (de médio prazo) e operacionais da política de *educação prioritária*, centrou a sua avaliação nas seguintes questões:

---

<sup>79</sup> Cfr. Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, 2018, p. 9.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>81</sup> *Idem*.

<sup>82</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>83</sup> *Idem*.

<sup>84</sup> *Idem*, pp. 10-12.

<sup>85</sup> *Idem*, p. 12.

1. O objetivo estratégico foi alcançado? A educação prioritária ajudou a reduzir as disparidades nos desempenhos dos alunos?
2. Os objetivos específicos foram bem definidos? O alvo da atuação está bem identificado e as ações implementadas beneficiam-no diretamente?
3. Os objetivos operacionais atingiram as suas metas? A que custo? Os meios de atuação mais eficazes foram mobilizados prioritariamente?<sup>86</sup>

A *Cour des comptes* desenvolveu o seu trabalho combinando métodos tradicionais, como são o *exame da gestão* e a *auditoria de performance financeira*, com o método, mais inovador, de *análise quantitativa*, tendo em vista a medição do impacto da política pública de educação prioritária sobre o sucesso dos alunos. Este método é frequentemente utilizado na avaliação de políticas públicas, uma vez que permite estabelecer “ligações causais robustas” entre os instrumentos de política pública utilizados e o respetivo efeito, em comparação com uma população idêntica que não seja beneficiária dessa política (o chamado “contrafactual”)<sup>87</sup>.

O Tribunal de Contas francês também ouviu os *stakeholders*, incluindo pais e professores, e realizou trabalho de campo em cinco instituições de ensino<sup>88</sup>.

### 3.3.4. Principais conclusões

A *Cour des comptes* concluiu, em geral, que, desde a sua criação na década de oitenta, a *educação prioritária* não conseguiu reduzir as diferenças nos resultados educacionais entre os alunos destinatários desta política e os outros. Os objetivos definidos não foram alcançados, apesar do esforço financeiro específico realizado<sup>89</sup>. Ainda assim, reconhece a importância e a necessidade da manutenção de uma política educativa de diferenciação, em favor de redes de educação prioritárias, devendo a mesma ser objeto de uma “renovação vigorosa” da sua arquitetura e dos seus meios de ação<sup>90</sup>.

### 3.3.5. Principais observações

Foram feitas as seguintes seis observações, cada uma delas desdobrada em várias recomendações:

---

<sup>86</sup> *Idem*, pp. 13-14.

<sup>87</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>88</sup> *Idem*, pp. 16-17.

<sup>89</sup> *Idem*, p. 115.

<sup>90</sup> *Idem*, pp. 115-117.

1. Fortalecer a autonomia, a prestação de contas e a avaliação das redes de educação prioritária;
2. Dotar a política de *educação prioritária* de melhores ferramentas de avaliação;
3. Concentrar a ação pública no *premier degré* de ensino, mobilizando os meios de ação mais eficazes, seja ao nível do sucesso pedagógico ou da melhoria do ambiente escolar;
4. Adequar a gestão do pessoal docente às necessidades da *educação prioritária*;
5. Rever o processo de identificação dos beneficiários, bem como os mecanismos de alocação de recursos;
6. Promover a diversidade escolar, renovando os mecanismos de afetação de estudantes<sup>91</sup>.

### 3.4. *Degraded or discriminated at school – is there a difference? (Riksrevisionen – Suécia)*

#### 3.4.1. *O Riksrevisionen*

O modelo de controlo financeiro externo da Suécia é o de Auditor Geral, de inspiração anglosaxónica, nomeado pelo Parlamento (*Riksdag*) para um mandato de sete anos, não renovável. O Auditor Geral preside ao *National Audit Office* da Suécia (*Riksrevisionen*)<sup>92</sup>.

#### 3.4.2. Contexto

Em 2013, o *Riksrevisionen* apresentou o relatório de auditoria com o título “*Degraded or discriminated at school – is there a difference?*”<sup>93</sup>.

O que levou o *Riksrevisionen* a realizar esta auditoria foi o número elevado de alunos que são submetidos a *tratamento degradante* nas escolas, o qual pode consistir, designadamente, em violência física ou verbal, ostracismo, tratamento injusto ou insinuações<sup>94</sup>.

A *Lei da Educação*, da Suécia, distingue entre *tratamento degradante* e *discriminação*, apesar de, em ambos os casos, se estar perante ofensas à dignidade das vítimas. Na *discriminação*, diferentemente do que acontece nos casos de *tratamentos degradantes*, alguém é prejudicado em

---

<sup>91</sup> *Idem*, pp. 119-121.

<sup>92</sup> Cfr. < <https://www.riksrevisionen.se/en/about-the-swedish-nao/the-auditor-general.html> >, acesso em 31/07/2020.

<sup>93</sup> O sumário do relatório de auditoria está disponível em língua inglesa no endereço eletrónico <[https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32968/1518435427277/summery\\_2013\\_15.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32968/1518435427277/summery_2013_15.pdf)>, acesso em 29/01/2019.

<sup>94</sup> Riksrevisionen, “Summary. Degraded or discriminated at school – is there a difference?”, 2013, p. 1.

função de alguma característica, como sexo, orientação sexual, etnia, religião, etc. Se um *tratamento degradante* estiver ligado ao fundamento da *discriminação*, ele é definido como assédio<sup>95</sup>.

### 3.4.3. Âmbito e metodologia

O objetivo da auditoria foi o de examinar se os esforços do governo central, sob a forma de supervisão e apoio, contribuem efetivamente para um ambiente positivo e seguro nas escolas, em que os alunos não estejam sujeitos a tratamento degradante e assédio<sup>96</sup>.

A auditoria abrangeu diversas entidades, a saber: o Governo, o *Equality Ombudsman*, o *Swedish Schools Inspectorate/ Child and School Student Representative (BEO)*, a *National Agency for Education* e o *Swedish Work Environment Authority*<sup>97</sup>.

O *Riksrevisionen* examinou documentos e realizou entrevistas em agências, ministérios e organizações relevantes. Foi também enviado um questionário aos diretores das escolas, e outro aos professores, e foram realizados estudos de caso em quatro escolas diferentes<sup>98</sup>.

### 3.4.4. Principais conclusões

Não é assegurado tratamento igual aos alunos vítimas de tratamentos degradantes ou de assédio – alunos que relataram tratamento degradante são mais propensos a obter reparação dos danos sofridos do que os alunos que relataram assédio<sup>99</sup>. Compete ao *Child and School Student Representative (BEO)* e ao *Equality Ombudsman* informar os alunos sobre os seus direitos, no entanto, muitos deles desconhecem-nos e não sabem o que podem fazer ou a quem recorrer<sup>100</sup>.

É possível melhorar a supervisão, em diversos aspetos, tendo em vista uma mais eficaz promoção dos direitos iguais dos alunos e a prevenção de tratamentos degradantes e assédio<sup>101</sup>.

O apoio prestado pelo Governo central às escolas também pode ser alargado e mais bem direcionado<sup>102</sup>.

---

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> *Idem.*

<sup>98</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>102</sup> *Idem*, p. 4.

### 3.4.5. Principais recomendações

De entre as recomendações formuladas pelo *Riksrevisionen*, destacamos as seguintes:

- O Governo deve monitorizar se os alunos que denunciam tratamento degradante ou assédio recebem tratamento igual;
- O Governo deve harmonizar a *Lei da Educação* e a *Lei da Discriminação* e rever as comissões da *Swedish Schools Inspectorate/BEO* e o *Equality Ombudsman*, com vista a assegurar que os alunos que reportam tratamento degradante ou assédio recebem tratamento igual;
- O Governo deve considerar conferir ao *Equality Ombudsman* a competência para emitir regulamentos;
- O *Child and School Student Representative* (BEO) e o *Equality Ombudsman*, no âmbito das suas tarefas de informação, devem aumentar os seus esforços para que os direitos dos alunos sejam conhecidos por estes e pelos pais;
- A *Swedish Schools Inspectorate* deve assegurar que existe um tratamento igual dos casos relativos a tratamento degradante e que são investigados pelas suas delegações regionais e pelo BEO<sup>103</sup>.

## 3.5. *Education for a Shared Society and Prevention of Racism (State Comptroller - Israel)*

### 3.5.1. O State Comptroller

Em Israel, o controlo financeiro externo está a cargo do *State Comptroller*, eleito pelo Parlamento (*Knesset*), o qual, para além das funções como auditor externo, assume também as vestes de *Ombudsman*. Trata-se de um modelo de auditor geral que se distingue dos demais pelo facto de o cargo ser exercido por alguém que, simultaneamente, exerce funções como *Ombudsman*, quando investiga queixas apresentadas pelos cidadãos relativas à atuação de órgãos públicos<sup>104</sup>. Na sua atividade, o *State Comptroller* dirige o Gabinete constituído pelo staff técnico de apoio – o *Office of the State Comptroller*<sup>105</sup>.

### 3.5.2. Contexto

---

<sup>103</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>104</sup> Cfr. <<https://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/yesodot.aspx>>, acesso em 30/01/2019.

<sup>105</sup> Cfr. <<https://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/officeStructure.aspx>>, acesso em 30/01/2019.

Em 2016, o *State Comptroller* de Israel publicou o relatório de auditoria subordinado ao tema “Education for a Shared Society and Prevention of Racism”<sup>106</sup>.

O *State Comptroller* de Israel, com base na lei e em linha com a jurisprudência, reconhece a centralidade, no Estado de Israel, da luta contra o racismo, da promoção da igualdade entre todos os cidadãos e da proteção da dignidade da pessoa humana<sup>107</sup>.

Do mesmo modo, o *State Comptroller* destaca o papel fundamental da educação na construção de uma sociedade livre, democrática e tolerante, conforme resulta da *State Education Law* de 1952<sup>108</sup>.

A sociedade israelita é caracterizada pela existência de uma multiplicidade de grupos, com profundas clivagens sociais e com valores muito diferentes. Essa estratificação tem reflexo no sistema público de ensino, que está organizado em três subgrupos distintos: ensino estatal Judaico-secular, ensino estatal Judaico-religioso e ensino Árabe-estadual, ao mesmo tempo que existe o ensino ultra-Ortodoxo-independente, não financiado pelo Estado<sup>109</sup>.

Considerando o relevo da educação na promoção do racismo, o *Office of the State Comptroller* realizou, em 2015, a auditoria que culminou na publicação do relatório cujos contornos mais significativos explanaremos de seguida.

### 3.5.3. Âmbito e metodologia

Foram auditadas as atividades do Ministério da Educação no que respeita à promoção do tema da educação para uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo.

A auditoria incidiu, entre outros, sobre os seguintes tópicos:

- Formulação de programas de longo prazo para a tolerância, a prevenção do racismo e para uma sociedade compartilhada (o projeto “Educação para uma Sociedade Compartilhada e Prevenção do Racismo”) e mapeamento da amplitude do fenómeno do racismo entre os estudantes;

---

<sup>106</sup> O sumário do relatório de auditoria está disponível em língua inglesa no endereço eletrónico <[https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_546/53a7c1d8-b0ce-4eb5-a228-66a1ea62635f/102-life-together-eng-abstract.pdf](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_546/53a7c1d8-b0ce-4eb5-a228-66a1ea62635f/102-life-together-eng-abstract.pdf)>, acesso em 30/01/2019.

<sup>107</sup> Cfr. *State Comptroller*, “Education for a Shared Society and Prevention of Racism - Abstract”, 2016, p. 1.

<sup>108</sup> *Idem*, pp. 1-2.

<sup>109</sup> *Idem*, p. 2.

- Integração da matéria da educação para uma sociedade compartilhada e prevenção do racismo nas várias disciplinas onde esta temática assume particular relevo;
- Integração do tema nas atividades da *Society and Youth Administration*<sup>110</sup>;
- Formação e desenvolvimento profissional dos professores para o ensino desta matéria;
- Aquisição de ferramentas para conduzir discussões protegidas sobre assuntos relacionados com o racismo e uma sociedade compartilhada;
- Realização de reuniões intersetoriais, integração de atividades de diferentes correntes e setores e regulação da interação com organizações voluntárias<sup>111</sup>.

Nem a introdução ao relatório nem o seu resumo, disponíveis em inglês na página oficial do *State Comptroller*, especificam as metodologias utilizadas.

#### 3.5.4. Principais conclusões

As principais conclusões da auditoria foram as seguintes:

- Falta de mensuração, pelo Ministério da Educação, do fenómeno do racismo e não implementação de componentes centrais do relatório “Being Citizens: Education for Civics for All Israeli Students”, elaborado por uma comissão presidida pelo Prof. Kremnitzer, e adotado pelo Ministério da educação no final dos anos 90 do século passado, os quais visavam uma mudança na abordagem à educação democrática, cívica e ética, colocando-a no topo das prioridades do sistema educativo de Israel<sup>112</sup>;
- Não implementação dos programas de educação para a tolerância e para uma sociedade compartilhada, apesar das recomendações feitas por uma comissão criada em 2008 para a formulação de políticas públicas neste domínio, e apesar de o Ministério da Educação, em 2009, ter decidido implementá-las<sup>113</sup>;
- Não inclusão da matéria da educação para uma sociedade compartilhada e prevenção do racismo nas disciplinas diretamente ligadas a esta temática<sup>114</sup>;
- Falta de formação e desenvolvimento profissional para os professores nesta área<sup>115</sup>;

<sup>110</sup> Departamento do Ministério da Educação responsável pela área da educação informal em escolas de ensino básico e secundário.

<sup>111</sup> Cfr. State Comptroller, “Education for a Shared Society and Prevention of Racism - Abstract”, 2016, p. 3.

<sup>112</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>113</sup> *Idem*, pp. 4-5.

<sup>114</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>115</sup> *Idem*, p. 7.

- Atuação limitada por parte da *Society and Youth Administration*<sup>116</sup>;
- Insuficiente coordenação de atividades com as organizações não governamentais<sup>117</sup>.

### 3.5.5. Principais recomendações

O relatório de auditoria apresenta, como principais recomendações, as seguintes:

1. O Ministério da Educação deve criar uma comissão diretiva de alto nível para definir políticas gerais para a promoção uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo e acompanhar a sua implementação, devendo esta ser liderada por um órgão com as competências e os recursos adequados para o efeito. Deve, ainda, estabelecer métricas para análise do fenómeno do racismo no sistema educativo e concluir rapidamente a elaboração de um plano de ação de longo prazo, vinculativo para todo o sistema, que responda às divergências sociais, em geral, e que promova, em particular, a educação para uma sociedade compartilhada entre judeus e árabes. E deve, também, garantir os recursos financeiros e humanos necessários para a implementação desse plano, atendendo aos seus objetivos, e respetivo seguimento (*follow-up*);
2. O Ministério da Educação deve escorar o tema da educação para uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo num conjunto de disciplinas relevantes (como educação cívica e história, por exemplo), de modo a que todos os alunos do sistema educativo tenham, ao longo dos anos, contacto com esta temática e seus diferentes aspetos;
3. O Ministério da Educação deve assegurar que o tema da educação para uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo integra o processo de formação dos professores;
4. Todas as entidades envolvidas na matéria devem ser mobilizadas para fornecer respostas e implementar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação, fornecidas aos professores, no âmbito de suas atividades de desenvolvimento profissional, e usar as ferramentas para lidar com o fenómeno do racismo nas escolas. Deve ser elaborado um plano de ação com um cronograma para a concretização das diferentes tarefas definidas para lidar com o assunto (como a construção de novos modelos, o mapeamento de programas existentes e o recrutamento de professores de todos os setores);

---

<sup>116</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>117</sup> *Idem*.

5. O Ministério da Educação deve aumentar as oportunidades para reuniões intersetoriais e integrar professores de diferentes setores no âmbito da educação do “outro” setor e, especialmente, aumentar o número de reuniões entre árabes e Judeus e o número de professores Árabes empregados no quadro da educação Judaica e vice-versa;
6. A *Society and Youth Administration* deve promover programas e processos obrigatórios de longo prazo para a assimilação dos valores da tolerância, de uma sociedade compartilhada e da prevenção do racismo no âmbito de atividades informais dentro e fora da escola, em sintonia com o objetivo de educar para um estilo de vida democrático;
7. O Ministério da Educação deve regulamentar os numerosos aspetos relativos à cooperação com as diversas organizações não-governamentais que atuam no sistema educativo em matéria de educação para uma sociedade compartilhada e para a prevenção do racismo. Esse processo deve ser conduzido em parceria com as próprias organizações e de acordo com uma política consistente e de longo prazo<sup>118</sup>.

## NOTA CONCLUSIVA

A efetivação dos direitos humanos requer a mobilização dos recursos financeiros necessários, bem como uma gestão racional dos mesmos. A gestão pública deve procurar otimizar os níveis de efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais a que esteja vinculada, considerando os recursos financeiros existentes, em resultado das vinculações internacionais do Estado e da vinculação interna dos executivos à Constituição e à lei.

Essas vinculações justificam a necessidade de os executivos prestarem contas aos cidadãos em matéria de efetivação de direitos. Deste modo, *value for money* e *accountability* são elementos cruciais na gestão pública, designadamente no domínio da garantia dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.

Assim sendo, os tribunais de contas estão legitimados, enquanto auditores públicos, a promover o *value for money* e a *accountability* da gestão pública, desempenhando assim um papel de enorme relevo na promoção da efetivação dos direitos dos cidadãos.

Procurámos ilustrar esse relevante papel no âmbito do direito à educação, selecionando auditorias realizadas por diversas ISC, com características diferenciadas e em contextos culturais

---

<sup>118</sup> *Idem*, pp. 8-10.

---

também distintos, mostrando que estas Instituições estão em condições de contribuir de forma muito relevante para o Estado de Direito, não apenas com o controlo financeiro em sentido estrito, mas com a utilização de metodologias de auditoria e de avaliação de políticas públicas para a melhoria do sistema de proteção e promoção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.