



Urge criar condições para a promoção e protecção dos direitos da pessoa com deficiência

A propósito do processo em curso de elaboração de uma proposta de lei

Mensagem-chave

- Uma Lei de Protecção e Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência só faz sentido se as condições para a sua implementação forem parte integrante da mesma.
- A crise que o país atravessa não pode definir os padrões de direitos que se pretende proteger e nem fragilizar os mecanismos que à partida devem assegurar a protecção e gozo de tais direitos.

Introdução

No âmbito do processo em curso de elaboração de uma proposta de Lei de Protecção e Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (doravante Proposta de Lei), liderado pelo Ministério do Género Criança e Acção Social (MGCAS), o Fórum das Associações Moçambicanas de pessoas com Deficiência (FAMOD) tem anotado alguns pontos divergentes, destacando os que giram em torno das seguintes questões:

- i) a criação de mecanismos de coordenação e implementação;
- ii) a criação de um fundo para financiamento de programas de empoderamento da pessoa com deficiência;
- iii) o nível de detalhe a incluir ou não na proposta de lei; e
- iv) a consulta com as pessoas com deficiência.

Tratando-se de questões vitais e de interesse fundamental para as Organizações de Pessoas com Deficiência (OPDs), o FAMOD decidiu elaborar este *Policy Brief* com o objectivo de alertar e aclarar sobre a importância das mesmas e o de defender que sejam parte integrante da Lei.



Imagem de arquivo - RUth



Contexto

O Governo de Moçambique através do MGCAS iniciou em 2014, o processo de elaboração de uma Proposta de Lei. A elaboração da Lei tem em vista a materialização dos compromissos assumidos pelo Estado moçambicano no âmbito da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (a Convenção), ratificada em 2012.

Em Maio de 2017, um projecto de Lei foi considerado pelo Conselho de Ministros. Contudo, as OPDs através FAMOD intercederam junto do Parlamento no sentido de este remeter a referida proposta

ao proponente por considerar de que enfermava de graves lacunas.ⁱ Paralelamente, em 2018, o FAMOD e parceiros iniciaram um processo de elaboração de uma Proposta de Lei alternativa. Do trabalho realizado durante cerca de um ano, resultou uma versão que foi apresentada ao MGCAS em Março de 2020.

Em 2021 o processo ganhou um outro dinamismo que permitiu equipas técnicas do FAMOD e MGCAS liderados pelo Gabinete Jurídico, trabalharem na harmonização das duas versões existentes. A equipe de trabalho concordou em relação aos documentos de orientação, que

incluía a Constituição da República, a Convenção, o Protocolo Africano da Deficiência e a Lei Modelo da Deficiência. Na sequência, tiveram lugar pelo menos cinco encontros de trabalho de redação da proposta envolvendo uma equipa restrita de técnicos do MGCAS e do FAMOD.

Do trabalho realizado resultou uma proposta, que na opinião do FAMOD é progressiva e mais próximo do ideal que as OPDs aspiram. Contudo, divergências sobre questões-chave persistem. A seguir apresentamos tais questões apresentando os argumentos contra e em seguida a posição do FAMOD.

Questões divergentes

1. Do estabelecimento de uma instituição autónoma de coordenação da implementação dos assuntos da área da deficiência

O artigo 33, número 1 da Convenção insta aos Estados partes a estabelecer ou designar um ou mais mecanismos de coordenação no âmbito do Governo, a fim de facilitar ações nesta área nos diferentes setores e níveis. O FAMOD propôs o estabelecimento de Conselho Nacional da Deficiência (CND) como "órgão de coordenação da implementação da lei". Esta proposta encontra-se em linha com a Lei Modelo sobre Deficiência e países da região como o Malawi, Quênia, Ruanda, dentre outros, adotaram a mesma abordagem. A proposta de criação do CND tem sido contestada pelos técnicos do MGCAS. Segundo estes, o estabelecimento de uma nova instituição vai no sentido contrário à actual orientação política de racionalização de recursos. Ademais, em 2015 foi extinto o Conselho Nacional para a Área da Deficiência (CNAD) – medida contestada pelas OPDs - para ser

fundido com os Conselhos da área da criança e dos idosos, o que resultou na criação do Conselho Nacional da Acção Social (CNAS).ⁱⁱ A racionalidade desta decisão era de reduzir o esforço do Ministro que tutela a área em manter encontros com as diferentes áreas e racionalizar recursos. O segundo argumento contra, é de que ao estabelecer o CND, outros grupos (idosos, crianças) reivindiquem o estabelecimento de instituições de igual natureza.

O CNAS, está longe de ser funcional. Desde o seu estabelecimento em 2015 ainda não logrou ter uma agenda.ⁱⁱⁱ Além disso, o seu mandato como órgão de consulta está a quem do que a Convenção no artigo 33 número 1 preconiza. Finalmente, se por um lado esta combinação foi politicamente conveniente, na prática é questionável a capacidade desde órgão de abordar com eficácia as complexidades inerentes a cada uma destas áreas (criança, idosos, pessoas com deficiência).

O CND, conforme proposto pelo FAMOD, é uma instituição de alto nível - presidido pelo primeiro-ministro, com autonomia financeira e administrativa, e dispõe de um secretário responsável pela "dinamização das actividades decorrentes da implementação da Lei". O exemplo mais próximo do modelo proposto pelo FAMOD é o Conselho Nacional de Combate ao Sida (CNCS), portanto, diferente na forma e atribuições do extinto CNAD e do actual CNAS. O CND vai responder os desafios de coordenação e implementação dos programas do Governo na área da deficiência que tem sido um calcanhar de Aquiles, conforme tem demonstrado sucessivas avaliações.^{iv}

É interessante notar que o Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM) não foi contemplado na reestruturação que resultou na criação do CNAS. Neste sentido, não será a criação do CND que vai gerar reivindicação por parte de outros grupos, pois já existe um precedente:



o CNAM. O que se subentende deste processo, é a natureza política destes assuntos, isto é, a capacidade que os diferentes grupos tem - em função das oportunidades, alianças e recursos - de conseguir impor-se na negociação e fazer valer a sua voz. Este, é o momento de o movimento da deficiência avançar a sua agenda.

Em relação ao argumento da racionalização de recursos financeiros, o FAMOD compreende o momento actual de crise que o país atravessa, até porque as pessoas com deficiência estão dentre os grupos mais afectados. Contudo, a nossa posição é de que o momento de crise não pode definir/comprometer os padrões de direitos que se pretende proteger nem fragilizar os mecanismos que à partida devem assegurar a protecção e gozo de tais direitos. É importante que se encontrem formas inovadoras de viabilizar a criação de condições necessárias para implementação da Lei. Neste sentido, o FAMOD defende que a estabelecimento do CND obedeça uma logica progressiva, tendo em conta a disponibilidade de recursos ao longo dos anos, incluindo os provenientes da exploração dos recursos minerais como o gás.

2. Da criação de um Fundo para o Empoderamento da Pessoa com Deficiência

Um outro elemento de discórdia tem que ver com a proposta, avançada pelo FAMOD, de criação de um Fundo para Empoderamento da Pessoa com Deficiência. A semelhança do CND, esta proposta encontra respaldo na Lei Modelo, mas também tem sido adotada em países como Malawi e Quênia. O Fundo, conforme proposta avançada pelo FAMOD, será financiado pelo valor das coimas a serem cobradas pela violação da Lei, orçamento do Estado, e por via do financiamento de parceiros de Cooperação Internacional, em

linha com o estabelecido no artigo 32 da Convenção. Esta proposta é contestada pelo MGCAS com base no argumento de que i) contribui para o isolamento da pessoa com deficiência, quando a deficiência é um assunto transversal; ii) contribui para a proliferação de instituições, num contexto de limitada capacidade do Governo para sustentar as mesmas.

O FAMOD defende que a criação do Fundo para a área da deficiência não é uma medida de isolamento, mas sim uma manifestação da abordagem de via dupla (*twin track approach*). Abordagem de via dupla refere-se à estratégia que compreende, por um lado, o apoio à implementação de iniciativas específicas para pessoas com deficiência com objectivo primário de assegurar o seu empoderamento; e, por outro lado, incorporar medidas sensíveis à deficiência na concepção, implementação, monitoria e avaliação de todas as políticas e programas. Dito de outro modo, é uma estratégia que visa abordar as questões estruturais que colocam as pessoas com deficiência numa situação de desvantagem em relação as pessoas sem deficiência. Nesta perspetiva, o Fundo pode ser disponibilizado para apoiar pessoas com deficiência no acesso a meios auxiliares de mobilidade e tecnologias assistivas; acesso a programas de treinamento profissional; apoio a iniciativas de geração de renda; apoio as OPDs para que possam melhor representar seus membros em processos de tomada de decisões. Pode igualmente servir para financiar programas piloto para pessoas com deficiência, que depois podem ser replicados e incluídos nos planos e programas de governação. O modelo mais próximo do Fundo proposto pelo FAMOD, é o Fundo de Apoio às Iniciativas Juvenis que visa potenciar "habilidades e capacidades criadoras dos jovens".^v Urge criar condições para promoção

e protecção dos direitos da pessoa com deficiência. Finalmente, o Fundo conforme proposto pelo FAMOD, não pressupõe a criação de mais instituições, visto que o mesmo será gerido ao nível do CND.

3. Do nível de detalhes a observar pela Proposta de Lei

A proposta resultante do trabalho conjunto entre o Departamento Jurídico e o FAMOD, contem de facto mais detalhes e é mais extensiva se comparado com a versão aprovada pelo Conselho de Ministros em 2017. A transversalidade da área da deficiência exige que a Lei (tal como a Convenção, o Protocolo Africano sobre a Deficiência e a Lei Modelo) estabeleça obrigações, direitos e consequências jurídicas em diferentes áreas. Em termos práticos, isto significa que a Lei deve ir para além de enunciados de orientação política. A linguagem usada na proposta de Lei de 2017 é enunciativa. Neste sentido denota intenções e não vincula. Um exemplo claro que foi objecto de discussão prende-se com o direito ao trabalho. Nas versões anteriores é possível encontrar enunciados que se limitam a afirmar que "A pessoa com deficiência tem direito de ter um emprego digno". A versão proposta pelo FAMOD e o Gabinete Jurídico vai para além destes enunciados e estabelece obrigações específicas como a obrigação de "reservar quotas de emprego de x% para pessoas com deficiência", determina que "a negação da provisão de acomodação razoável é um acto de discriminação". No mesmo diapasão, a proposta de 2017 é bastante vaga no que se refere a responsabilidade de assegurar o gozo dos direitos plasmados na Lei. Neste sentido, o FAMOD defende a necessidade de atribuir responsabilidades ao nível da arquitetura do Estado



FAMOD

Policy Brief



Urge criar condições para a promoção e protecção dos direitos da pessoa com deficiência

(Governos central, autarquias, etc.) em função das suas competências.

4. Do processo de consultas com as pessoas com deficiência

A Convenção coloca ênfase na necessidade de garantir a participação efectiva das pessoas com deficiência na elaboração e implementação de leis e políticas que de forma directa ou indirecta impactam suas vidas. Metodologicamente, a Convenção sinaliza que tais consultas podem ser feitas por via de organizações representativas quando existam. Não está claro no processo como as OPDs serão envolvidas. Até ao momento o envolvimento das OPDs tem sido de forma *ad-hoc*. O FAMOD tem manifestado, em particular, preocupação com os grupos de pessoas com deficiência que não estão ainda organizados em associações, como pessoas surdo-cegas e pessoas de baixa estatura.

Estes e outros grupos podem requerer um esforço adicional por parte do proponente para que possam ser abrangidos. Contudo, das discussões havidas com MGCAS têm-se notado o sentimento de que consultar o FAMOD basta, pois este representa todas as OPDs. Muitas vezes, tal posicionamento tem sido fundamentado com argumentos de falta de recursos financeiros para levar a cabo processos de consultas abrangente, e suposta "urgência" no processo.

Embora o FAMOD goze de legitimidade no seio das OPDs em Moçambique, em processos como este, há especificidades que só podem ser expressas por organizações especializadas. Neste sentido, o FAMOD defende a necessidade de elaboração de um plano de consultas abrangente a ser publicamente partilhado. Finalmente as consultas devem ser conduzidas de boa-fé, isto é, com o compromisso de dar a devida consideração as opiniões dos consultados.

O que devem fazer os decisores políticos?

Como notamos em ocasião anterior, para nós, OPDs, esta "é uma oportunidade para, como sociedade, nos reconciliarmos e fazer justiça aos preceitos constitucionais de igualdade e respeito pela dignidade humana". Não queremos a aprovação de 'mais uma Lei'.^{vi} Neste sentido os decisores políticos devem assegurar que se aprove:

- Uma Lei que reflecta as reais necessidades de todos os grupos de pessoas com deficiência em Moçambique. Isto só pode ser alcançado com a inclusão e participação genuína dos diferentes tipos de deficiência, incluindo grupos que eventualmente não estejam formalmente organizados.

- Uma Lei que reflecta os padrões de direitos humanos definidos na Convenção e no Protocolo Africano sobre Deficiência;
- Uma Lei que defina mecanismos claros e realísticos de financiamento, implementação e monitoria em linha com artigo 33 da Convenção.

Incluir na Lei as questões acima elencadas, faz parte das condições necessárias para que os objectivos da lei sejam alcançados. O contrário (a não consideração destes aspectos) é condenar a Lei ao fracasso logo à nascença.

ⁱ Para mais informações sobre as lacunas da proposta de Lei veja Khadiagala G., Manhique J. (2019). *Towards Social, Economic and Inclusive Policies for People with Disability in Mozambique* <www.wfd.org/2019/12/18/towards-inclusive-policies-for-persons-with-disabilities-in-mozambique/>

ⁱⁱ Resolução 38/2015 de 31 de Dezembro <www.mgcas.gov.mz/st/FileControl/Site/Doc/8994decreto_nº_38_2015_de_junho_criacao_do_cnas.pdf>

ⁱⁱⁱ MGCAS, Relatório de Avaliação do PNAD II <www.mgcas.gov.mz/st/site/frontoffice/default.aspx?module=article/article&id=9049&idseccao=18&ismenu=1&idpn=663&idsn=2689>

^{iv} MGCAS, Relatório de Avaliação do PNAD II <www.mgcas.gov.mz/st/site/frontoffice/default.aspx?module=article/article&id=9049&idseccao=18&ismenu=1&idpn=663&idsn=2689>

^v Fundo de Apoio a Iniciativas Juvenis <www.seje.gov.mz/faij/?cf_chl_rt_tk=bopNaE6FGnmWyHtxDfUMMSA.Yb8JYerVj.v3wHv9Cig-1637343645-0-gaNycGzNBr0>

^{vi} Nota de Abertura, Sessão de treinamento sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no âmbito da elaboração da Proposta de Lei de Promoção e Protecção dos Direitos da pessoa com deficiência. <<https://www.famod.org/eventos-matola/>>

Sobre o FAMOD

O FAMOD é uma organização da sociedade civil moçambicana, e de âmbito nacional, que procura promover os direitos humanos e o bem-estar das pessoas com deficiência em Moçambique. A sua missão é a de construir e articular, de forma inclusiva e unida, uma plataforma multiforme de organizações de pessoas com deficiência cuja acção gere mudanças positivas na vida e famílias de pessoas com deficiência. Mais Informações em <www.famod.org/sobre/>