

A INTERVENÇÃO DA ONU EM CONGO-KINSHASA ENTRE 1960 E 2021 E A INCORPORAÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

THE UN INTERVENTION IN CONGO-KINSHASA BETWEEN 1960 AND 2021 AND THE CONSTITUTIONAL INCORPORATION OF THE RIGHT TO DEVELOPMENT

LA INTERVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CONGO-KINSHASA ENTRE 1960 Y 2021 Y LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL DESARROLLO

Carina Barbosa Gouvêa*

Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco**

Eduardo Vasconcelos da Silva Junior***

1 Introdução. 2 Pressupostos do constitucionalismo global e do constitucionalismo democrático. 2.1 Constitucionalismo global e sua construção semântica. 2.2 Desenvolvendo novas categorias de constitucionalismo: um exercício essencial para o viver da constituição “o constitucionalismo democrático”. 3 O processo de *constitution-making* e as intervenções da ONU na República Democrática do Congo. 3.1 Fase pré-constituente. 3.2 Fase constituinte. 3.3 Fase pós-constituente. 4 A incorporação do Direito ao Desenvolvimento na Constituição da República Democrática do Congo. 5 As instituições híbridas no campo constitucional democrático. 6 Conclusões. Referências.

* Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE); Pós-Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE); Doutora e Mestre em Direito pela UNESA; Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa “Teoria da Separação dos Poderes e Crise do Sistema Democrático Brasileiro vinculado ao PPGD/UFPE; Vice Líder do Grupo de Pesquisa Direito Internacional e Direitos Humanos (UFPE). Recife - PE - BR. E-mail: carinagouvea25@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0659-5036>

** Professor Associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (PPGD-UVA). Doutor em Ciência Política (IUPERJ) Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional (Puc-Rio). Coordenador do Laboratório de Estudos de Defesa e Segurança Pública (LEPDESP-UERJ). Rio de Janeiro - RJ - BR. E-mail: pvbcastelobranco@iesp.uerj.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1548-8304>

*** Estudante de Direito na Faculdade de Direito de Recife da Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE); Pesquisador do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre a Teoria da Separação de Poderes e Crise do Sistema Democrático Brasileiro (PPGD/UFPE). Recife - PE - BR. E-mail: eduardo.vsilva@ufpe.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1022-4505>



RESUMO

Objetivo: Objetiva-se investigar qual a legitimidade alcançada pelas intervenções da ONU voltadas para mudanças constitucionais e em que medida a sua participação contribuiu para a democratização da República Democrática do Congo, especialmente a partir da inclusão do direito ao desenvolvimento na constituição congolese.

Metodologia: A métrica analítica foi dividida em três fases: pré-constituente, constituinte e pós-constituente. Para fins de construção metodológica, utilizou-se, em um primeiro momento, a metodologia hipotético-dedutiva e, posteriormente, o estudo de caso aplicado na RDC.

Resultados: A Constituição influenciada pela ONU incorporou o direito ao desenvolvimento, assegurou esse direito como um princípio fundamental e aliou a sua realização ao tornar inalienáveis as riquezas nacionais. Garantiu também a criação de instituições híbridas que não têm relação com a estrutura dos três poderes, relevando uma ferramenta que deve fazer parte de qualquer projeto que vise garantir o desenvolvimento.

Conclusão: Uma das principais fraquezas que rodeiam as instituições híbridas é o fato de muitos governos terem tentado limitar e enfraquecer a sua independência e serem objeto de interferência e manipulação política, como é o caso da DCR. Em certos contextos, a ONU é obrigada a cooperar com transições de poder caracterizadas pela manutenção de figuras oligárquicas como símbolos de estabilidade e a tolerar a interferência de países vizinhos na política local. Assim, a independência entre líderes, a autodeterminação dos povos e a cooperação com a ONU acabam por colidir com um universo cíclico devido às constantes tentativas de boicote ao amadurecimento institucional e à desvinculação de interesses pessoais e clientelistas.

Palavras-chave: criação e reforma de constituições; direito ao desenvolvimento; instituições híbridas; intervenções da ONU; República Democrática do Congo.

ABSTRACT

Objective: The objective is to investigate the legitimacy achieved by UN interventions aimed at constitutional changes and the extent to which its participation contributed to the democratization of the Democratic Republic of Congo, especially from the inclusion of the right to development in the Congolese constitution.

Methodology: The analytical metric was divided into three phases: pre-constituent, constituent and post-constituent. For the purpose of methodological construction, the hypothetical-deductive methodology was used at first and then the case study applied in the DRC.

Results: The UN-influenced Constitution incorporated the right to development, ensured this right as a fundamental principle and allied its realization by making national

wealth inalienable. It also guaranteed the creation of hybrid institutions that are not related to the structure of the three powers, revealing a tool that must be part of any project that aims to guarantee development.

Conclusion: One of the main weaknesses surrounding hybrid institutions is the fact that many governments have tried to limit and weaken their independence and are subject to political interference and manipulation, as is the case with the DCR. In certain contexts, the UN is forced to cooperate with power transitions characterized by the maintenance of oligarchic figures as symbols of stability and to tolerate interference by neighbouring countries in local politics. Thus, independence between leaders, self-determination of peoples and cooperation with the UN end up colliding with a cyclical universe due to constant attempts to boycott institutional maturation and the disengagement of personal and clientelistic interests.

Keywords: creation and reform of constitutions; right to development; hybrid institutions; UN interventions; Democratic Republic of Congo.

RESUMEN

Objetivo: El objetivo es investigar la legitimidad alcanzada por las intervenciones de la ONU dirigidas al cambio constitucional y en qué medida su participación contribuyó a la democratización de la República Democrática del Congo, especialmente a partir de la inclusión del derecho al desarrollo en la constitución congoleña.

Metodología: La métrica analítica se dividió en tres fases: preconstituyente, constituyente y postconstituyente. Para la construcción metodológica se utilizó en un primer momento la metodología hipotético-deductiva y posteriormente el estudio de caso aplicado en la RDC.

Resultados: La Constitución influenciada por la ONU incorporó el derecho al desarrollo, garantizó este derecho como principio fundamental y alió su realización haciendo inalienable la riqueza nacional. También garantizó la creación de instituciones híbridas ajenas a la estructura de los tres poderes, revelando una herramienta que debe formar parte de cualquier proyecto que pretenda garantizar el desarrollo.

Conclusión: Una de las principales debilidades que rodean a las instituciones híbridas es el hecho de que muchos gobiernos han intentado limitar y debilitar su independencia y están sujetas a interferencias y manipulaciones políticas, como es el caso de la RCD. En determinados contextos, la ONU se ve obligada a cooperar con transiciones de poder caracterizadas por el mantenimiento de figuras oligárquicas como símbolos de estabilidad y a tolerar la injerencia de países vecinos en la política local. Así, la independencia de los dirigentes, la autodeterminación de los pueblos y la cooperación con la ONU acaban

chocando con un universo cíclico debido a los constantes intentos de boicotear la maduración institucional y el desentendimiento de los intereses personales y clientelares.

Palabras clave: creación y reforma de constituciones; derecho al desarrollo; instituciones híbridas; intervenciones de la ONU; República Democrática del Congo.

1 INTRODUÇÃO

As sociedades que emergem de conflitos enfrentam a tarefa de canalizar o protesto sobre a política futura por meios institucionais, dos quais a maioria é consolidada por meio de uma constituição. Nesses contextos, o constitucionalismo global marcou um crescimento na participação de organizações internacionais na reforma e na construção de constituições. A intervenção da ONU na República Democrática do Congo (RDC) ocorreu em três fases: pré-constituente, constituinte e pós-constituente.

A carta fundamental influenciada pela ONU incorporou o direito ao desenvolvimento. Ela assegurou esse direito como um princípio fundamental e aliou sua realização ao tornar inalienáveis as riquezas e os recursos naturais nacionais. Também garantiu a criação de instituições híbridas que não têm relação com a estrutura dos três poderes e devem fazer parte de qualquer projeto ou programa que vise a garantir o desenvolvimento. Esses conselhos são considerados cláusulas pétreas e foram criados para auxiliar a responsabilidade da governança democrática. Esses órgãos de natureza altamente especializada operam fora dos braços dos três poderes.

Uma das principais fraquezas que cercam essas instituições é o fato de muitos governos terem tentado limitar e enfraquecer sua independência e serem objetos de interferência e manipulação política, como é o caso da RDC. Em certos contextos, a ONU é obrigada a cooperar com transições de poder caracterizadas pela manutenção de figuras oligárquicas como símbolos de estabilidade e a tolerar a interferência de países vizinhos na política local.

O artigo encontra-se dividido em quatro partes principais. Na primeira delas, apresentam-se os pressupostos do constitucionalismo global e do constitucionalismo democrático, conceitos que ilustram a crescente participação de organismos internacionais na reforma e na construção de constituições em países pós-conflito. Em seguida, apresenta-se o processo de *constitution-making* em três fases distintas: pré-constituente, constituinte e pós-constituente, assim como as missões da ONU na República Democrática do Congo. Além disso, investiga-se como o direito ao desenvolvimento foi incorporado na Constituição da RDC influenciada pela ONU. Por fim, analisa-se o papel das instituições híbridas no direito ao desenvolvimento no campo constitucional democrático.

2 PRESSUPOSTOS DO CONSTITUCIONALISMO GLOBAL E DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

2.1 CONSTITUCIONALISMO GLOBAL E SUA CONSTRUÇÃO SEMÂNTICA

O denominado “constitucionalismo global” emerge independentemente de uma Carta constitucional mundial e aspira a uma ordem transconstitucional baseada no Estado de Direito (Kuo-Sung, 2009, p. 449). Como foco, pretende ser hierarquicamente superior e servir como ponto de referência para as demais ordens normativas internas.

Dentro dessa linha de pensamento, há um conjunto de valores para a prática da governança global. Foram construídas inúmeras definições para este fenômeno, por exemplo, *legal and constitutional pluralism* (Walker, 2002, p. 317), governança multinível (Perkmann, 2002), rede de governo transnacional (Slaughter, 2004, p. 288), “os direitos humanos cosmopolita imposto pela intervenção humanitária” (Doyle, 2001, p. 219), dentre outros.

O constitucionalismo global¹ envolve o desenvolvimento de uma organização institucionalizada da comunidade das nações e é superior à soberania de seus membros. Quanto à verticalização do direito internacional, Backer propõe o surgimento de uma relação hierárquica entre a esfera jurídica de cada Estado e do reino de valores e interesses da comunidade global como um todo – o critério sugerido como característica definidora desta modalidade é que, tanto as normas *erga omnes* quanto as *jus cogens*, que pressupõem e se referem a assuntos comuns, tenham uma classificação mais elevada do que as regras normativas que regulam as relações internas (Backer, 2009, p. 101).

A União Europeia fornece um modelo de um sistema federalista baseado na lei internacional que é constitucionalizado pelos atos de suas próprias instituições aquiescidos pelos membros dos Estados. Assim, os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz, assente em valores comuns². Nesse sentido, a união contribuirá para a preservação e o desenvolvimento desses valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados-Membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local, dentre outros valores universais de proteção de direitos humanos e fundamentais.

O preâmbulo da Carta Constitucional sul-africana fornece mais um exemplo: “Construir uma África do Sul unida e democrática capaz de assumir seu lugar de direito como estado soberano na família das nações” (Sachs, 2016, p. 251). A constituição está formalmente vinculada ao direito internacional, que surge entre um consenso das nações.

¹ Para fins deste artigo, optou-se pela definição “constitucionalismo global”.

² Prêambulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em seu artigo 38, inciso I, afirma que ao interpretar a Declaração dos Direitos e Garantias, a corte, tribunal ou foro deverá levar em consideração o direito internacional.

Nesse contexto, a internacionalização representa efetivamente uma mistura e generalização das posições de consenso das normas adequadas ou básicas extraídas das tradições e evoluções constitucionais no sistema supranacional (Backer, 2009, p. 101). O conteúdo universalista dos direitos fundamentais não se restringe pela permeação ética da ordem jurídica que o contempla a nível nacional em contextos específicos.

O elemento importante é o desenvolvimento do quadro em que estas expressões contextualizadas de ensino no direito interno possam ser julgadas e corrigidas, ou seja, a meta é a construção de uma ordem de governança global.

Desde a década de quarenta, o foco desse exercício da criação de uma instituição para lembrar o consenso transnacional sobre os valores constitucionais de governança tem sido sistematicamente aplicado pelas Nações Unidas, principalmente na construção de uma variedade de organizações supranacionais de direitos humanos. Essas instituições são destinadas a produzir normas que refletem as tradições constitucionais e justiça dos seus membros e que refletem também as suas aspirações mais elevadas. Assim, para Backer, a melhor forma de formalizar estas tradições é com o direito internacional que vincula não só os Estados, mas as tradições constitucionais de quaisquer deles (Backer, 2009, p. 101).

As instituições internacionais, por exemplo, o Tribunal Internacional de Justiça, tem cada vez mais adotado esta posição, embora muitos Estados, ainda não tenham abraçado esta ideia como uma questão normativa. Para este efeito, segue Backer afirmando que a verticalidade é necessária para uma constitucionalização do direito internacional. Embora esta proposta possa sugerir certa subordinação da ordem nacional para com a ordem supranacional delimitada por um conjunto de normas³.

Outra abordagem semelhante tem evoluído dentro dos discursos constitucionalistas das cortes regionais de direitos humanos. Segundo Garcia-Sayán, a Corte Interamericana de Direitos Humanos existe, antes de qualquer coisa, para toda a sua gente (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2012, p. 3). Para os povos das Américas, dos quais a Corte procura aproximar-se cada vez mais. Com sua jurisprudência e com uma comunicação cada vez mais fluida e consistente com as instituições e a sociedade de cada país. Desde a sua criação em 1979, a Corte tem acompanhado a evolução da realidade social, política e institucional das sociedades. Essa evolução foi transformando-se em novas matérias que vão sendo submetidas ao tribunal para seu conhecimento e decisão, como a discriminação por razões de orientação sexual, direitos das pessoas portadores de deficiência, direitos de paternidade e direitos reprodutivos, entre outros.

³ O lugar das constituições dos Estados-membros da União Europeia dentro desse sistema fornece um modelo avançado dessa forma de constitucionalização regionalista.

Na sua forma não institucional, uma variante do constitucionalismo global se baseia no fato que os valores universais compartilham duas características distintas: primeiro, eles não são geográficos à medida que atravessam fronteiras nacionais, étnicos, religiosas ou linguísticas, portanto, comuns; em segundo lugar, elas não estão confinadas aos limites temporais, ou seja, um ideal que pode ser mais ou menos aproximado por diferentes tipos de constituições e reflete a esperança permanente de que a partir da cultura compartilhada, história e *ethos*, uma ordem jurídica homogênea possa surgir (Backer, 2009, p. 101).

O maior problema nessa forma de constitucionalismo é determinar o conjunto de ideais que serão abraçados por todos. Sabe-se que esse esforço tem Estado na vanguarda do constitucionalismo substantivo desde o final da segunda Grande Guerra. As Cartas do Japão e da Alemanha refletem essa força, ambas eram ricas no constitucionalismo processual antes de 1945, mas foram enriquecidas com um conjunto de mandados constitucionais de fundo moral e de princípios éticos.

Para Backer (2009, p. 101), a teoria e a prática têm sugerido uma abordagem para a definição do constitucionalismo global que envolve cinco elementos:

- a) um sistema de classificação;
- b) o núcleo do objeto, que é definir as características das constituições que vão organizar o poder político dentro do aparato estatal;
- c) pode ser usado para determinar a legitimidade do sistema constitucional, tal como concebido ou implementado;
- d) com base no Estado de Direito o postulado fundamental do governo;
- e) fundamentada em uma métrica de valores substantivos derivados de uma fonte além do controle individual.

Este estreitamento, para Gouvêa, pode acabar representando uma subordinação do direito interno à comunidade global, mas se a premissa é que se a comunidade internacional é governada por regras e princípios, e não simplesmente pelo poder, é possível suportar as novas bases de legitimidade por meio deste sistema (Gouvêa, 2016, p. 66).

2.2 DESENVOLVENDO NOVAS CATEGORIAS DE CONSTITUCIONALISMO: UM EXERCÍCIO ESSENCIAL PARA O VIVER DA CONSTITUIÇÃO “O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO”

O termo constitucionalismo democrático, conforme cogitado em terras norte-americanas por Post e Siegel (2013, p. 25), expressa o paradoxo de que: a autoridade constitucional depende tanto de sua capacidade de resposta democrática quanto de sua legitimidade como lei suprema.

Seja o sistema jurídico fundado em *common law*, em tempos constitucionais de texturas abertas, de pluralismo e de alto potencial de controvérsias sociais, o debate americano sobre a necessária garantia de atualização de sentido constitucional segue sendo útil para a discussão que envolve novas ferramentas para o processo de redemocratização ou de novas democracias, o que termina por justificar a análise da nova categoria (Valle, 2014).

Essa visão mais aprofundada da democracia é fundamental para enfrentar as exigências de justiça, igualdade e emancipação (Hedrick, 2012). Ela permite conectar constitucionalismo e democracia e investe no direito constitucional e na política no processo de renovação do texto fundante (Valle, 2014).

O conceito mais amplo foi desenvolvido por Post e Siegel (2013, p. 25) e é parte do que Balkin descreve como um “renascimento do pensamento constitucional liberal que surgiu nos últimos cinco anos” (Balkin, 2009).

O constitucionalismo democrático rejeita o originalismo, pois cada geração desenvolve as construções que melhor atendam às necessidades da época, permanecendo fiel aos princípios básicos e à sua tradição. Essa consideração requer que sejam garantidos os compromissos contidos no documento; nas instituições e no povo, que, em última instância, determinam a interpretação e direção dos trabalhos a serem executados (Berger, 1998, p. 350).

Essa consideração permite visualizar duas possibilidades de perspectiva: a histórica e a não histórica. A perspectiva não historicizada da sociedade parte do pressuposto de que há uma essência do direito e da constituição que se apresenta sempre da mesma maneira, ou seja, há um *a priori*, que está sempre presente e que não muda com o transcurso do tempo (Valle, 2014).

Se, por outro lado, admite-se que a historicidade é relevante, recepciona-se a influência daquele ambiente que está recebendo o acervo de aprendizado que o tempo possa lhe trazer. Essa dualidade permitirá mais ou menos flexibilidade para o desenho institucional.

Apostar na historicidade é ver segurança na mudança, Zagrebelsky já dizia que as “constituições abertas” são aquelas que permitem, dentro dos limites constitucionais, tanto a espontaneidade da vida social como a competência para assumir a direção política (Zagrebelsky, 2011, p. 13).

Essa capacidade de mudanças terá os seus limites, que não põem em xeque o “princípio da continuidade”, referindo-se aos valores e aos princípios constitutivos do “conceito ocidental de constituição”, ou seja, possui um conjunto de valores que pretende ter preservados, de conquistas históricas, o denominado “núcleo de identidade da constituição”. Este compreende o conjunto de normas e princípios que estruturam uma determinada ordem jurídico-constitucional (Canotilho, 2008, p. 121).

Essa também é a posição sugerida por Hedrick (2012, p. 382) quando deixa bem claro sua objeção aos modelos estáticos, excessivamente fundamentais do constitucionalismo: a constituição só pode ser feita a partir de algum tipo de atividade racional, a qual terá avanços e assim amadurecerá por meio da legislação, a fim de concretizar o potencial democrático⁴.

A principal característica é a presença de fracos mecanismos de controle de constitucionalidade das normas por parte do poder judiciário. Recebem essa denominação porque, apesar de possuírem a capacidade para declarar a inconstitucionalidade de uma norma, não necessariamente poderão deixar de aplicá-la aos casos concretos que lhes forem apresentados. Possuem uma palavra na matéria de controle de constitucionalidade, mas não necessariamente a última.

Todas as formas indicadas, que permeiam o “constitucionalismo democrático” estão voltadas para a prática que atribui ênfase no desenvolvimento constitucional também fora dos tribunais. O enfoque está tanto nos movimentos sociais e políticos como no potencial das estruturas formais institucionais e práticas para distribuir o poder de interpretar a Constituição.

Para Pruitt e Thomas (2008), os tomadores das decisões são as pessoas que têm a responsabilidade formal de abordar os desafios que a sociedade enfrenta em vários níveis - local, nacional, regional e global -, desempenhando um importante papel nesses processos e em seus resultados. Há três elementos que compartilham dessa ideia: o diálogo, que representa a reunião de muitas vozes, perspectivas históricas, exploração, indagação, descobertas compartilhadas, uma permissão ampliada para fomentar o respeito e o entendimento para a formação de significado compartilhado e a construção de conhecimento; a deliberação, que diz respeito à autoridade desta argumentação, estando sujeita a um debate inclusivo e ampliado; e a tomada de decisões, que contemplaria os razoáveis argumentos, as análises das possíveis soluções, a averiguação detalhada das vantagens e desvantagens e o juízo informado.

Para Post e Siegel (2013), a confiança na capacidade de resposta da ordem constitucional desempenha um papel crucial na preservação da autoridade desta. Assim, garantir que essa relação possa se concretizar dependerá da possibilidade de as pessoas e de todos que integram o sistema terem oportunidades significativas para adotar entendimentos constitucionais alternativos. Balkin alerta que há dois diferentes tipos de contribuições para o desenvolvimento constitucional: o primeiro se situa no campo oficial, das leis, das instituições, e o segundo são as contribuições que advêm da sociedade por meio de suas várias vocalizações (Balkin, 2015).

⁴ Na mesma linha, encontra-se o constitucionalismo redentor de Balkin, o qual reconhece que a Constituição possui compromissos parciais. Há uma conexão direta com a fidelidade constitucional à medida que reconhece que os princípios nunca foram plenamente realizados e que cada geração é responsável por tentar criar uma sociedade que adere com maior fidelidade a esses elementos.

Há uma sutil diferença entre o “constitucionalismo democrático” cunhado por Post e Siegel e o denominado “constitucionalismo popular”, eis que, neste último, a conversa idealizadora de sentido constitucional envolve idealmente todo o universo de seus aplicadores – pessoas constitucionais e instituições democráticas - a determinação do conteúdo substantivo se desloca do modelo *juricêntrico* para a concepção que valoriza a política e outros atores que compõem a arena dialógica.

No constitucionalismo democrático, ainda que se reconheça a importância da jurisdição, disso não decorre necessariamente uma transposição, a seu favor e em regime de exclusividade, do centro de decisão quanto ao conteúdo dos direitos assegurados, principalmente os fundamentais.

Essa categoria possui atributos que favorecem uma cultura de desenvolvimento constitucional e do exercício do dissenso, pois foca seu uso em um arcabouço institucional que é retroalimentado por condições internas e externas. Analisa os entendimentos e a práticas pelos quais os direitos constitucionais têm sido historicamente estabelecidos no contexto da controvérsia cultural.

Nesse sentido, a proposta se conecta com a ideia de que a adjudicação de direitos e o exercício democrático da política são hábitos que necessariamente guardam uma interferência mútua na busca de solução de interesses conflitantes que podem se apresentar no exercício cotidiano da *constitutional lawmaking* (Valle, 2015).

Há elementos comuns ao gênero, os quais podem ser assimilados como o aconselhamento de uma ampliação do universo de interlocutores neste processo, entendido como visão dialógica do conceito e, de outro lado, como a natureza que valoriza o documento constitucional direcionado à concretização do texto e da promoção de desenvolvimento, postulando o olhar progressista que está em sintonia com o projeto de transformação que ele quer afetar.

No campo das especificidades, reconhece a constituição que se vive e não é de domínio de uma autoridade constitucional específica⁵, mas encontra nela um papel de extrema relevância de associar muitos agentes que incorporam este processo de revelação de sentido (Valle, 2015).

A divergência interpretativa é uma condição normal de desenvolvimento constitucional. Assim, a contestação encontra sua legitimidade democrática cuja capacidade é a de inspirar e atribuir uma identidade que é sustentada por tradições de engajamento popular. Decorre daí a capacidade que autoriza os cidadãos a também fazer parte do processo de descoberta do signo constitucional. Contribui para a coesão social em um sistema político normativamente heterogêneo, porque há nessas disposições um

⁵ Como afirmado por Bustamante, a supremacia judicial vive um momento de desconfiança no que se trata de interpretação da constituição e de fixação de seu conteúdo. Os argumentos de princípios, no âmbito da política constitucional, são muitas das vezes inconclusivos, o que termina por tornar particularmente difícil a justificação de sua autoridade (Bustamante; Bustamante, 2016).

reino de definições que envolvem expressões de valor, de igualdade, de liberdade, de dignidade, de identidade. Será a partir dessa construção que haverá possibilidade de formar o exercício da persuasão e da formação do novo consenso.

Uma das maiores preocupações de Post e Siegel (2013) é a atualização de sentido do texto constitucional, principalmente porque a visão constitucional reflete seu momento de edificação cunhada no século XIX. Preservar a identidade e a visão constitucional – aquela formulada quando do ato fundante – é um problema porque podem estar em constante tensão. O sujeito constitucional pode não mais encontrar resposta para seus anseios, para a resolução de seus problemas e ainda considerar que a constituição não o reconhece, uma vez que não há previsibilidade normativa que o enquadre.

Algumas questões substantivas e formais na constituição apresentam relevantes desafios. Dentre eles, os mais frequentes encontram-se na distribuição de poder entre o legislativo, executivo e judiciário; no federalismo *versus* descentralização; na distribuição de receitas; nos direitos fundamentais, incluindo questões sensíveis como religião, casamento homossexual, aborto, equidade de gêneros, dentre outros, ou seja, há intermitentes dissensos.

Para tentar enfrentar esses problemas, seria necessário tentar criar uma visão de constitucionalismo e de jurisdição constitucional que harmonizasse estas duas concepções, ou seja, construir um método de trabalho que possibilite a atualização e o desenvolvimento de sentido – preservando tanto a visão como a identidade constitucional – e que recepcione ao mesmo tempo, a percepção individual e a técnica. Esses dois vetores são importantes e de alguma maneira terão que ser integrados na resposta constitucional.

Assim, essa mecânica vai incorporar três vieses: a contestação, a persuasão e a formação do novo consenso. É importante mencionar que estes elementos de construção não refletem especificamente a visão da jurisdição constitucional democrática e sim a do constitucionalismo democrático, que envolve uma prática de aplicação do texto como um todo.

O espaço para a contestação é o mesmo para o dissenso. Contestar é divergir, ou seja, parte-se dessa possibilidade como manifestação do dissenso porque este é o elemento que vai permitir identificar que começa a haver um distanciamento da visão constitucional com a da identidade. É o que deflagra esse exercício permanente de atualização de sentido.

Por que deve haver a valorização dessa manifestação? Porque constitui a única maneira de se perceber que a compreensão que está se desenvolvendo na corte constitucional, nas repartições públicas ou no próprio legislativo não atende mais à visão constitucional, porque não gera mais identidade. Há voz divergente.

Para ser considerado democrático, a contestação tem que corresponder a uma persuasão. O exercício persuasório – construído por meio de um mecanismo em que se

desenvolva a dialética - terá que permitir a inclusão de várias perspectivas em relação ao mesmo problema.

A sociedade é plural, os interesses são policêntricos e é nessa modelagem que será percebido o tamanho da divergência, o que permitirá, por exemplo, a tomada de decisões minimalistas ou macro. Permite-se mapear o real dissenso, por meio da convocação de outros atores, até o aparecimento de outras situações que não estavam postas no conflito como originalmente se aflorou.

O tamanho desse novo consenso dita também a extensão da resposta constitucional. Um consenso mínimo, diante de dissenso profundo, não terá valia. Já se, no exercício argumentativo, um se persuadiu do outro e houve um consenso médio, então a resposta avança um pouco mais. Segundo Minow, essa prática não converte todos os atos de persuasão em reformas jurídicas, uma vez que o conjunto de ideais ou conceitos, com o fim de persuadir, pode levar a limitações lógicas ou de coerência. Esta é uma obviedade que é própria da prática constitucional, estando sujeita a constante e infinita contestação (Minow, 2006, p. 1457).

A formação do novo consenso e a construção da decisão, em última análise, devolvem o problema à sociedade. Isso reflete o viver constitucional e vai permitindo o desenvolvimento da atualização de sentido do texto.

Há inúmeras questões sem resposta, uma vez que estas serão também encontradas na prática constitucional. Um obstáculo para a incorporação dessa categoria é encontrado, por exemplo, na dificuldade dialética entre as instituições. Não se ignora também outras questões que exorbitam na construção de seus elementos: quem deve compor o exercício da persuasão? As representações de movimentos sociais são importantes? A jurisdição teria um papel mais ativo? Poderia a corte, em tese, fazer uma quesitação para a prática da persuasão?

No entanto, não se nega que a capacidade de conformar o dissenso, encontrada na categoria do constitucionalismo democrático de Post e Siegel, acaba por fornecer estratégias e arranjos que podem favorecer a prática de diversas realidades sociais, históricas, culturais e econômicas.

3 O PROCESSO DE CONSTITUTION-MAKING E AS INTERVENÇÕES DA ONU NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

A substituição ou reforma constitucional tende a ser um componente-chave de consolidação da paz em nações pós-conflitos armados. No campo do constitucionalismo ocidental liberal, tal reorganização, político-jurídica ocorre mediante assistência de organismos internacionais, sobretudo da Organização das Nações Unidas, que são convocados – ou não – pelos Estados a auxiliar o processo de construção de constituições.

A ONU é um importante, embora nem sempre bem-sucedido, ator político internacional que auxilia a construção e manutenção da paz em países pós-conflito. Quando as questões de governança e democracia são um componente da solução de conflitos ou na construção da paz, as Nações Unidas frequentemente assumem um papel de liderança como parte das suas responsabilidades multidimensionais (Newman, 2004, p. 188).

Nos cenários descritos, a *constitution-making* figura como termo utilizado para designar o processo de criar ou reformar uma constituição mediante a assistência de organismos internacionais (Gouvêa, 2016, p. 72). As autoridades nacionais ou transitórias podem solicitar sua assistência ou o pedido pode vir diretamente do Conselho de Segurança, bem como dos seus departamentos, agências, fundos ou programas (Ki-Moon, 2009). Procedimentalmente cada pedido cumpre fases distintas que inclui: a solicitação oficial, a avaliação, o desenho, a execução e o monitoramento.

Em tais conjunturas, a ONU é convocada para auxiliar na construção de projetos de constituições; criar sistemas independentes para a administração da justiça; fornecer força policial com o intuito de fazer cumprir o Estado de Direito; despolitizar as instituições militares; e para estabelecer instituições nacionais que promovam e protejam os direitos humanos (Gouvea, 2016, p. 102). Seu principal propósito com a *constitution-making* é ajudar cada Estado a seguir o próprio caminho baseado no aconselhamento e assistência (Gouvêa, 2016, p. 98).

Algumas hipóteses exploratórias são significativas neste campo. Podem os atores internacionais, como estados hegemônicos, organizações globais, organizações regionais, instituições financeiras e ONGs, ter um impacto decisivo, substancial e duradouro na transição e no processo de democratização interna? Os atores externos são capazes de capacitar Estados sem tradição democrática? Quais são as motivações e interesses dos atores que apoiam e promovem a democracia? A promoção da democracia em sociedades pós-conflito e divididas teve um papel significativo na resolução de conflitos e na reconciliação? Os padrões internacionais de democracia e democratização são sensíveis às tradições indígenas, étnicas, ou seja, de identidade nacional? (Newman, 2004, p. 188)

As pesquisas de Gouvêa apontam que a ingerência internacional em uma nação carente de fortes tradições democráticas pode se decantar em dois resultados: na moldagem do processo de constitucionalização de uma nova ordem democrática dando ao quadro institucional apoio econômico e político para a sua própria manutenção e implementação dos novos valores; como também acarretar novas e sucessivas destabilizações sociais (Gouvêa, 2016, p. 128).

A aderência e o respeito aos valores culturais, étnicos, religiosos de uma sociedade é um forte indicador sobre o sucesso ou fracasso de um ator externo atuando na promoção ou assistência à democratização. Por um lado, sociedades que já experimentaram o pluralismo político e os valores da democracia liberal ocidental, com uma sociedade civil

forte e instituições desenvolvidas, mesmo se interrompida por um período de conflito, têm mais probabilidade de internalizar os padrões estabelecidos e se beneficiar da assistência e da promoção à democratização.

Por outro lado, as nações com pouca ou fraca tradição democrática, com uma sociedade civil oprimida, terão maior dificuldade em abraçar o *ethos* dos valores e instituições da democracia escolhida (Newman, 2004, p. 201). A natureza da sociedade civil, o nível de homogeneidade étnica, cooperação das elites políticas, os padrões sociais e econômicos e o momento das eleições impactam no nível de sucesso e de legitimidade alcançados pela ONU em cada caso concreto (Newman, 2004, p. 196). Com base nessas experiências, novas práticas e lições podem ser adicionadas às premissas de um processo de *constitution-making*.

Não há um modelo universal de democracia ou de democratização para todas as sociedades. Portanto, o processo de construção da constituição de uma sociedade heterogênea deve levar em conta as particularidades étnicas, culturais, históricas e econômicas de cada sociedade, evitando, dessa forma, o desenvolvimento de anomalias constitucionais ou constituições impostas que possam segregar ou invisibilizar a participação de grupos discriminados, marginalizados e deslocados da manutenção da paz.

A intervenção da ONU ocorre por meio da estruturação político-jurídica nos processos de construção de uma constituição e pode se dar por meio de etapas distintas: a pré-constituente, a constituinte e a pós-constituente.

3.1 FASE PRÉ-CONSTITUINTE

Para dar início ao processo de *constitution-making*, é necessário realizar a prévia pacificação e reintegração dos grupos internos combatentes que normalmente se materializam via missões integradas de *peacekeeping*. Destaca Benomar (2003) que não há muitos benefícios em unir o termo de paz com a confecção de uma carta fundante, uma vez que, nesses casos, a participação popular é mínima, sendo o processo propício apenas para fins de resolução de conflitos. Além disso, afirma, também, a necessidade de ampliar a participação dos grupos beligerantes no processo de construção de uma constituição, uma vez que a exclusão de atores-chave pode comprometer a legitimidade do resultado final, inclusive a durabilidade do documento (Gouvêa, 2016, p. 119).

Historicamente, a primeira intervenção da ONU em território congolês sucedeu-se com a atividade da *United Nations Operation in Congo* (ONUC) entre os anos de 1960 e 1964. A missão tinha por objetivo assegurar a retirada das tropas belgas do Congo-Kinshasa, bem como a remoção de todos os militares estrangeiros, paramilitares, mercenários e pessoal consultivo que não estivessem sob o Comando das Nações Unidas; ajudar o governo a manter a lei e a ordem; manter a integridade territorial e a independência política do país; e prevenir a ocorrência de guerra civil. Foram gastos 400

milhões de dólares durante os quatro anos de missão. Grande parte desses objetivos não foi cumprida, haja vista que o país continuou afogado em conflitos internos com ingerências externas que desembocaram na instauração da ditadura de Mobutu em 1964.

Em 30 de novembro de 1999, a ONU instituiu, por meio da Resolução 1279 do Conselho de Segurança (United Nations Security Council, 1999), a *United Nations Organization Mission in the Republic Democratic of Congo* (MONUC). Iniciada em 1999, a missão tinha por função observar o cessar-fogo e a retirada das forças estrangeiras no país.

A instituição da MONUC representou um ponto de virada na relação das Nações Unidas com a República Democrática do Congo. As resoluções anteriores que versavam sobre intervenções da ONU, no território congolês possuíam caráter meramente consultivo, formalista e administrativo e, por tais características, eram contidas, uma vez que as atuações previstas ainda eram muito contidas, face à crise humanitária na qual se encontrava o país.

Na fase pré-constituente, houve a tentativa de desarmamento, desmobilização e reinserção dos combatentes que atuaram no território congolês, sobretudo com o fim da ditadura de Mobutu e as crises do subseqüente governo de Laurent Kabila. A fase inicial do processo de *constitution-making* na República Democrática do Congo intercorre, portanto, na tentativa de pacificação e reintegração dos grupos armados e na tentativa de minimizar a influência estrangeira nas questões políticas internas. O objetivo era assegurar a reintegração e, conseqüentemente, a continuidade da transição. Para tanto, os grupos armados ganharam representação política tanto no poder executivo quanto no legislativo.

A forma de composição do parlamento em nações recém-democratizadas é um fator que está intimamente ligado à estabilidade da constituição, cuja participação deverá ser a mais ampla possível, a fim de acomodar a heterogeneidade do corpo político. Caso contrário, para Gouvêa (2016, p. 121), um parlamento composto apenas por membros eleitos majoritariamente pode legitimar a dominação do processo pelo vencedor, comprometendo o fundamento principal do processo de transição que é garantir os interesses da sociedade como um todo. Já um parlamento composto unicamente por membros nomeados não desfruta do mesmo teor de legitimidade de um órgão eleito, o que pode prejudicar a credibilidade do processo.

Ambos os exemplos podem resultar de novas estabilizações políticas. Quanto ao Congo não existe o pretense equilíbrio entre membros eleitos e membros nomeados, tendo em vista que todos os componentes foram indicados pelo Dialogo Intercongolês aos cargos.

3.2 FASE CONSTITUINTE

Construída para nortear a intervenção da ONU, no país, e ensejar um ambiente democrático, a Constituição de Transição, promulgada em 4 de abril de 2003,

estabeleceu, em seu artigo 196, que o período transicional deveria durar, no máximo, três anos. Houve a partilha do Poder Executivo entre um Presidente e quatro Vice-Presidentes. O Acordo de Transição instituiu, ainda, a partilha do Poder Executivo em seu capítulo V, *Transitional Institutions*, determinando a coexistência de um Presidente e quatro Vice-Presidentes que estariam liderando, por intermédio de suas facções, comitês específicos.

O Presidente continuou sendo Joseph Kabila, e os quatro vice-presidentes estariam alocados em comitês. O Governo teria a prerrogativa de escolher o vice-presidente a ser alocado no Comitê de Reconstrução e Desenvolvimento. O *Le Rassemblement congolais pour la démocratie* (RCD), um grupo, formado pelos remanescentes da *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre* (AFDL), que atuava no leste do país, foi escolhido para ficar encarregado do Comitê Político. O *Mouvement de Libération du Congo* (MCL), grupo armado, que ocupava o norte do país, estaria à frente do Comitê Econômico e de Finanças. Por fim, um vice-presidente foi escolhido dentre a oposição política para ocupar o Comitê Social e Cultural.

Essa fórmula foi utilizada também na intervenção da ONU no Afeganistão e visava ao estabelecimento do consenso por meio do *power sharing* entre as principais forças internas. Em contrapartida, a divisão do poder entre um presidente e quatro vices ocasionava uma difícil convivência política e um entrave à governabilidade do país (Bizawu, 2006, p. 158).

Os principais grupos, RCD, MLC, o Governo de Kabila, a sociedade civil e a oposição estavam igualmente representados tanto na Assembleia Nacional, como no Senado. Já os grupos minoritários possuíam representações reduzidas dentro das duas casas legislativas.

A missão estava estruturada em diversos ramos de atividades com foco em problemas graves e incidentes, como HIV/AIDS, até questões que envolviam eleições e reforma no setor de segurança. Com relação à construção da Carta Fundamental, destaca-se o trabalho da Seção de *Rule of Law* da MONUC que se decantou em níveis diferentes de operacionalidade.

Em primeiro lugar, houve uma assistência imediata para expandir o escopo operacional no campo da justiça. Em segundo, a missão auxiliou na concepção de planos estratégicos, coordenados no médio prazo para reformar os subsetores da justiça, como a legislação, justiça militar, prisões e tribunais. Por fim, o apoio à implementação de curto prazo de elementos urgentes da estratégia de reforma a longo prazo, incluindo a capacitação para investigar e julgar casos que envolvam crimes internacionais (MONUC, 2020).

O desenho do projeto da Constituição foi auxiliado mediante atuação de três Comissões conjuntas, coordenadas pela MONUC, com temáticas voltadas para a legislação essencial, a reforma do setor de segurança e as eleições.

Instituídas pela Resolução 1565, a Comissão Conjunta de Legislação Essencial teve por enfoque o apoio, o aconselhamento e a assistência às instituições de transição para que adotem, como prioridade, um projeto de constituição e uma legislação eleitoral (United Nations Security Council, 2004). A Comissão Conjunta sobre a Reforma do Setor de Segurança atuou, no nível técnico, em um grupo de trabalho sobre a reforma da polícia e, em outro nível, com um grupo de trabalho voltado para reforma do setor de defesa. Por fim, a Comissão Conjunta Eleitoral trabalhou com estratégias de planejamento operacional, recenseamento eleitoral e com a construção da proposta do referendo constitucional.

A Comissão de Legislação Essencial, presidida pela MONUC e aceita pela Assembleia Nacional e pelo Senado, tinha como papel o aconselhamento técnico sobre a elaboração e implementação de legislação chave, incluindo a Constituição e as leis sobre nacionalidade, recenseamento eleitoral, referendos, descentralização e eleições. O sucesso desses mecanismos dependia do grau de diligência das autoridades de transição em assumir plenamente suas responsabilidades constitucionais.

Restava agora a substituição do governo de transição por um governo eleito. Nesse sentido, o artigo 226 da Constituição previa a continuidade das atividades das instituições de transição até a ocorrência das eleições gerais. Em vistas à já extensa durabilidade do período transicional, a data da eleição para o Executivo e o Legislativo, nas esferas municipais, estaduais e nacionais, foi fixada em 30 de julho de 2006. A alocação tardia de recursos econômicos, a insuficiência dos recursos didáticos, o desrespeito aos critérios e procedimentos de recrutamento, o que ensejava práticas de clientelismo, e a lentidão no pagamento dos funcionários constituíram graves problemas ao processo eleitoral (Mantuba-Ngoma, 2013, p. 69).

As eleições de julho de 2006 contaram com a participação de 16.256.601 eleitores e 273 partidos políticos. Na corrida presidencial, os candidatos mais votados foram Joseph Kabila com 44,7% dos votos e Jean-Pierre Bemba com 20% dos votos. As eleições para o executivo nacional seguiram para o segundo turno, em 29 de outubro de 2006, no qual Kabila foi sagrado vencedor com o voto de 58% dos eleitores. No sistema legislativo, apenas 47 dos 500 deputados do parlamento de transição foram reeleitos (Mantuba-Ngoma, 2013, p. 69).

3.3 FASE PÓS-CONSTITUINTE

Com a posse dos novos atores políticos, em fevereiro de 2007, o período de transição chega oficialmente ao fim. Contudo, apesar do estabelecimento de instituições governamentais recém-eleitas, a restauração da autoridade legítima do Estado e a entrega de medidas voltadas para a paz e a segurança, a ausência de recursos financeiros, a falta

de capacidade institucional e a ausência de coordenação da sociedade civil com o governo trouxeram ao cenário entraves políticos fortes e persistentes.

A República Democrática do Congo possui, desde 2007, um governo legítimo e eleito e deve ser considerada Estado soberano, o que implica que os governantes devem assumir a responsabilidade de proteção dos civis (Reynaert, 2011, p. 17). Nessa perspectiva, o Secretário-Geral da ONU declarou, em seu 23º Relatório, que o papel da missão, a partir de então, seria apoiar as Forças Armadas (MONUC, 2004).

Os anos de 2009 e 2010 foram marcados por ostensiva atividade militar conjunta entre as forças armadas congolenses e os militares da MONUC. Entretanto, essa aliança se configura como uma ambivalência, de acordo com Reynaert (2011, p. 17). Para a autora, a ONU é o órgão protagonista na defesa dos direitos humanos e da democracia e colabora com o exército congolês que é considerado um violador massivo de direitos humanos e fundamentais.

Foi a Resolução 1925 a qual decidiu que, a partir de julho de 2010, a MONUC seria transformada na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Congo (United Nations Security Council, 2010). A nova missão concentrou esforços principalmente na estabilização e na consolidação da paz, sendo a proteção civil, ainda, como prioridade da missão. Em seu aspecto prático, a MONUSCO teve de lidar com a segurança dos processos eleitorais que se desenvolveram durante o mandato, além de duas epidemias do Ebola, a pandemia de Covid-19 e com o corte no financiamento e no contingente operacional.

Entre os desafios mais recentes encontrados pela ONU tem-se a recusa em finalizar o mandato presidencial de Joseph Kabila que estava no poder desde o período transicional, desrespeitando a limitação constitucional de apenas dois mandatos consecutivos. Uma decisão do Tribunal Constitucional de 2016 permitiu-lhe permanecer no cargo até que um sucessor fosse nomeado, mas as eleições foram repetidamente adiadas pela Comissão Eleitoral Nacional Independente (CENI), instituição híbrida congolense, em uma clara desvirtuação dos propósitos constitucionais democráticos (Freedom House, 2021).

Em 2017, houve intensos protestos contra a recusa do Presidente em deixar o cargo. Um dos recursos utilizado por Kabila para conter e minar as turbulências sociais foi uma ordem de redução da velocidade da internet como forma de impedir a disseminação de imagens de protestos nas redes sociais. A mesma estratégia foi adotada durante as eleições de 2018 na qual o governo ordenou aos provedores de internet o desligamento da rede. O relator especial da ONU para a liberdade de expressão, David Kaye, destacou que o fechamento minou a integridade eleitoral e prejudicou o acesso das pessoas aos serviços básicos. O acesso à internet permaneceu indisponível durante as alegações de fraude eleitoral em 2019 (Linzer, 2019).

O processo eleitoral congolês ainda padece com intensas fraudes às eleições. Em 2018, cerca de 1,2 milhão de eleitores de regiões específicas, como o North Kivu, foram sistematicamente impedidos de votar sob alegações formais de falta de segurança e emergência em saúde pública.

4 A INCORPORAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

A Constituição congoleza assegurou o direito ao desenvolvimento como um princípio fundamental e aliou sua realização ao tornar inalienáveis as suas riquezas e os recursos naturais nacionais. Portanto, esse direito está protegido pela Constituição com o *status* de cláusula pétrea.

O direito ao desenvolvimento está previsto de forma direta em pelo menos 12 artigos da Constituição congoleza (2006)⁶. Está mencionado como elemento fundamental da identidade constitucional em seu preâmbulo, no qual o direito ao desenvolvimento está cravado como um dos pilares para a promoção e consolidação do Estado congolês, sendo estipulado que o desenvolvimento nacional deve estar associado ao das organizações continentais e regionais em prol da unidade africana.

O artigo 14 da Constituição da República Democrática do Congo (2006) estabelece que o direito ao desenvolvimento deve ser assegurado, em todos os domínios - civil, político, econômico, social e cultural - mediante a plena participação das mulheres. Deve estar orientado, ainda, para assegurar o livre desenvolvimento da personalidade de todos os congolezes, tanto no sentido da integridade física e da vida, como no sentido da personalidade.

Por meio do artigo 37 da Constituição, ficou estabelecido que a observância do direito ao desenvolvimento a partir da cooperação do Estado com associações que contribuem para o desenvolvimento social, econômico, intelectual, moral e espiritual da população e com a educação dos cidadãos e cidadãs do país (República Democrática do Congo, 2006). Para consubstanciar o direito ao desenvolvimento, a Carta Magna estabelece o dever constitucional de: proteção dos jovens; proteção e promoção do desenvolvimento de todos os grupos étnicos, vulneráveis e minorias; e a proteção do meio ambiente e da saúde, para a garantia do desenvolvimento.

Notadamente, o artigo 58 da Constituição congoleza (República Democrática do Congo, 2006) faz o que parece ser a disposição mais expressa, assertiva e contributiva em torno da concretização do direito ao desenvolvimento. Por meio do dispositivo, fica estabelecido que todos os congolezes têm direito de usufruir da riqueza nacional de modo equânime e que o Estado tem o papel de distribuir a riqueza equitativamente e de utilizá-la para garantir o direito ao desenvolvimento.

⁶ Arts. 14; 16; 37; 42; 51; 53; 58; 181; 187; 202[34]; 204; 209 da Constituição da RDC.

Com vistas a materializar a previsão de distribuição das riquezas em prol do direito ao desenvolvimento, foi criada, por meio do artigo 181 da Constituição, a *Caisse Nationale de Péréquation*. Dotada de personalidade jurídica, a instituição tem a missão de financiar, com verbas públicas, projetos e programas com o propósito de assegurar a solidariedade nacional e equilibrar o desenvolvimento desigual das províncias. O papel principal da instituição é permitir que a descentralização do poder seja acompanhada de um desenvolvimento equitativo entre as províncias, em um sistema de compensação entre as economias regionais.

O texto constitucional frequentemente associa o direito ao desenvolvimento ao papel a ser desempenhado pelo Governo Central. O artigo 202, em seu item 34, estabelece o Direito ao Desenvolvimento do ponto de vista estrutural como competência exclusiva do Governo Central a responsabilidade pelos planos nacionais de desenvolvimento de infraestrutura básica para o país (República Democrática do Congo, 2006).

A Constituição influenciada pela ONU também previu a criação de uma instituição híbrida denominada *The Economic and Social Council*. A instituição tem o papel constitucional de opinar consultivamente acerca das questões econômicas e sociais que lhe forem submetidas pelo Presidente da República, pela Assembleia Nacional, pelo Senado ou pelo Governo. Além disso, ficou resguardada a independência da instituição para, por iniciativa própria, chamar a atenção da administração governamental e provincial que forem favoráveis à materialização do direito ao desenvolvimento no país.

Também resguardou a criação de instituições híbridas que não estão relacionadas à estrutura dos três poderes. Essas instituições híbridas estão asseguradas como cláusulas pétreas e foram desenhadas para auxiliar a responsabilidade da governança democrática. Esses órgãos e conselhos são de natureza altamente especializada e operam fora dos braços dos três poderes, de modo a conferir-lhes maior autonomia e independência na sua atuação.

Esse conjunto de instituições híbridas fora dos braços dos três poderes foi denominada de *Institutions in Support of Democracy* e estão previstas no título V da Constituição Congoleza (República Democrática do Congo, 2006). Nelas se encontram a *Independent National Electoral Commission*, dotada de personalidade jurídica própria e responsável pela organização do processo eleitoral; e o *The Superior Council for Audiovisual Media and of Communication*, instituída com personalidade jurídica para assegurar a liberdade de imprensa e o acesso equitativo à informação e aos partidos políticos.

5 AS INSTITUIÇÕES HÍBRIDAS NO CAMPO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO

O texto evidencia um notável aumento no número e nos poderes constitucionais destinados às instituições híbridas, que foram projetadas para auxiliar a responsabilidade

da governança democrática no contexto do constitucionalismo africano. As teorias têm denominado essas instituições, órgãos ou organizações de *accountability agencies* (Ackerman, 2009), *independent regulatory commissions* (Berg; Memon; Skelton, 2000), *independent agencies* (Foote, 1988), *non-majoritarian bodies institutions* (Thatcher; Sweet, 2002) ou simplesmente *unelected bodies* (Vibert, 2007).

A Constituição da África do Sul de 1996 foi a primeira, no contexto africano, a dar aos braços do poder instituições híbridas que representam a *accountability*. Tais instituições em apoio à democracia são dotadas de *status* constitucional de um corpo não eleito e são nomeadas pela Carta Magna sul-africana de *State Institutions Supporting Constitutional Democracy*. Essas instituições foram replicadas nas Constituições do Congo de 2006, do Quênia em 2010 e do Zimbábue em 2013. Esses órgãos abrangem instituições independentes com natureza altamente especializada operando fora dos braços dos três poderes.

O papel de vigilante atribuído às instituições híbridas é relevante não apenas à teoria da separação dos poderes, mas também sobre como elas podem ser conciliadas com certos princípios básicos, teorias e práticas de governança democrática. Nessa ampla categorização estão incluídas instituições de natureza regulatória, de promoção e proteção dos direitos humanos, de fiscalização e controle, dentre outras.

Uma hipótese que se coloca como relevante é se essas instituições têm a aptidão de tentar superar as inúmeras fraquezas que são próprias do sistema de freios e contrapesos e garantir que os governos operem de maneira mais aberta, transparente, responsável e responsiva às necessidades de seu povo.

As pesquisas realizadas por Fombad (2016, p. 329) têm como foco as *hybrid independent institutions of accountability* que estão previstas nas constituições e podem estar localizadas dentro ou fora dos três poderes. A principal função dessas instituições é investigar e responsabilizar a governança por suas ações, omissões e inações.

As instituições híbridas podem existir de diferentes formas, fundamentos, competências, mandatos e deliberações. Na África do Sul, essas instituições foram criadas por leis ordinárias, o que provavelmente explica os contínuos debates a respeito de sua constitucionalidade e legitimidade democrática. A Carta sul-africana forneceu a base para a criação de seis instituições independentes que são protegidas por uma série de outros princípios constitucionais. O aparato de garantias constitucionais em torno dessas instituições forja uma proteção pétrea e impossibilita que a política as manipule ao seu bel prazer.

A Carta Magna sul-africana disciplina, em seu capítulo nono, os princípios de governança democrática a partir das *State Institutions Supporting Constitutional Democracy*. Para tanto, cria as seguintes instituições estatais para fortalecer a democracia constitucional: o Procurador Público; a Comissão de Direitos Humanos da África do Sul;

a Comissão para a promoção e proteção dos direitos das comunidades culturais, religiosas e linguísticas; a Comissão da Igualdade de gênero; o Auditor Geral; e a Comissão Eleitoral.

Essas instituições possuem quatro princípios orientadores para assegurar uma engrenagem eficaz na roda constitucional: são independentes e estão sujeitas apenas à Constituição e à lei, devem ser imparciais, exercer seus poderes e desempenhar suas funções sem medo, favor ou preconceito; os outros órgãos do Estado, por meio de medidas legislativas e regulatórias, devem ajudar e proteger essas instituições para garantir a sua independência, imparcialidade, dignidade e eficácia; nenhuma pessoa ou órgão do Estado podem interferir em seu funcionamento; e as instituições são responsáveis perante a Assembleia Nacional e devem informar sobre suas atividades e desempenho ao menos uma vez por ano.

Para Fombad (2016), é uma preocupação do constitucionalismo contemporâneo incorporar instituições independentes no desenho institucional projetadas para lidar com as mais diversas crises, como a má administração, a corrupção, a proteção e a promoção de direitos humanos, as eleições e os direitos das minorias fora dos braços ordinários de poder.

Apesar da crescente popularidade das instituições híbridas, sua importância e relevância dependem de como elas são capazes de superar as fraquezas e práticas existentes na teoria da separação dos poderes.

A primeira crítica apresentada por especialistas (Thatcher; Sweet, 2002) é de que essas instituições possuem e exercem importantes poderes e autoridades que normalmente são conferidos a um dos três poderes sem serem diretamente eleitos. A segunda crítica está ligada ao fato de que combinar as funções dos poderes com instituições híbridas violam o princípio da separação dos poderes.

Com relação à primeira crítica, é possível argumentar que ela não tem nenhum fundamento. Primeiro porque a teoria da separação dos poderes não possui um modelo universal. A teoria se decanta em diversas formas de sistemas as quais podem acoplar uma miríade de movimentos relacionados aos freios e aos contrapesos. Segundo porque a fragmentação do poder limita e impede a tirania, o que é próprio da razão de ser da teoria. Terceiro porque Montesquieu (1996) previu, em sua teoria, os corpos intermediários, os quais são corpos políticos que compõem a estrutura do sistema e, também, são responsáveis por anunciarem as leis quando elas forem esquecidas.

Contemporaneamente, a crise da teoria da separação dos poderes é evidenciada, principalmente, pelas ações, omissões, inações que subvertem o sistema, tornando inócuo os mecanismos de freios e contrapesos em sistemas presidencialistas e parlamentaristas. Por exemplo, se o Poder Legislativo for cooptado, possivelmente, não haverá punição ao crime de responsabilidade do mandatário, já que é ele, na maioria das constituições liberais ocidentais, o responsável pelo julgamento político do Presidente.

Uma grande fraqueza que envolve as instituições híbridas, de acordo com Fombad, é que muitos governos trataram de limitar e enfraquecer a sua independência. O simples fato de essas instituições estarem localizadas fora da competência dos poderes não, necessariamente, significa que não serão objetos de interferência e manipulação política.

A principal forma de ingerência vem da politização que está relacionada à forma de indicação e nomeação do chefe da Instituição e de outros membros. Quando os chefes e outros funcionários de primeiro escalão dessas instituições são nomeados pelo presidente, de forma discricionária ou seguindo recomendações com ou sem a aprovação do parlamento, acaba por permitir que o presidente nomeie apenas pessoas alinhadas com a sua governabilidade.

Nas pesquisas mapeadas por Fombad, as instituições híbridas previstas pela Constituição sul-africana carecem de efetividade. Isso porque o governo sempre garantiu que as nomeações para a composição das instituições estivessem engajadas com as suas ideologias. Dessa forma, o histórico de implementação das decisões adotadas por muitas das instituições consagradas na Constituição sul-africana são precárias, especialmente, quando se trata de denúncias de corrupção a políticos e a empresários de alto escalão do governo e da sociedade civil.

Outra forma de limitar as ações das instituições é reduzindo o repasse de verbas para privar e restringir a realização de suas tarefas e campo de atuação. Para que uma instituição possa operar de forma independente, é necessário reconhecer e proteger expressamente sua autonomia financeira. O objetivo é evitar que a precarização da dotação orçamentária seja utilizada para impedimento do cumprimento de seus objetivos e de suas obrigações.

Embora se possa considerar que a criação de tantas instituições possa representar um aumento dos conflitos entre os poderes, burocracia desnecessária e polarizações políticas, essas instituições são necessárias, sobretudo em países flagrantemente marcados por alto índice de corrupção, má administração, violação sistemática de direitos humanos e fraudes eleitorais.

Cada uma dessas instituições lidará com diferentes áreas em que a transparência e a responsabilização se tornaram ineficazes. O ponto que merece destaque é que essas intervenções serão diferentes daquelas em que os três ramos dos poderes tradicionalmente possam oferecer. Dessa forma, em determinadas circunstâncias, a melhor solução pode ser a ofertada pela Ouvidoria, pela Agência Anticorrupção Permanente, ou ainda, pela Comissão Eleitoral Independente. Essas Instituições tendem a ser mais técnicas contando, em sua maioria, com especialistas em seus quadros que são habilidades as quais políticos e burocratas, por vezes, não têm. Elas são mais abertas à participação popular porque são frequentemente descentralizadas e possuem escritórios em muitas partes do país, o que amplia a sua capacidade de estar mais próxima da população.

Para Fombad (2016, p. 334), a fim de melhorar o desempenho das instituições híbridas em geral, duas importantes lições da experiência sul-africana merecem consideração. Primeiro, a ideia de entrincheiramento constitucional e, a necessidade de proteção do sistema democrático das ingerências antidemocráticas dos três poderes.

Elevar a sua proteção ao nível constitucional impede que a vontade refletida pelo poder constituinte seja preservada por meio do controle de constitucionalidade que, impede, inclusive, o emendamento constitucional e inconstitucional. Portanto, líderes populistas ou oportunistas que tentarem promover a própria agenda política antidemocrática serão barrados pelo controle da constituição e de constitucionalidade.

As disposições constitucionais que consolidam as instituições devem ser consideradas cláusulas com eficácia plena e aplicabilidade imediata, o que impede que o dispositivo seja objeto de implementação a critério do legislativo. A eficácia plena da norma constitucional vai permitir que ações processuais constitucionais possam se decantar. Nesse sentido, os Tribunais servirão, também, para verificar a aplicação rigorosa de seus princípios orientadores.

Outro efeito é a obrigação do Legislativo e Executivo em estabelecer uma instituição baseada nos critérios constitucionais exequíveis e não discricionários. O aumento do número de instituições híbridas criadas nas constituições contemporâneas é um indicador claro de que há uma crise na teoria da separação dos poderes e no sistema de freios e contrapesos madisoniana. É dizer, os poderes estão sendo capturados pela governança populista e autoritária e estão sendo manipulados para entrincheiramento do poder constituído.

A erosão do sistema tem levado à violação maciça e massiva dos direitos humanos, à restrição das liberdades, a governanças populistas, à corrupção generalizada, à instabilidade política, à repressão, à estagnação econômica e ao aumento da pobreza.

Estamos a viver o décimo sexto ano da decadência dos sistemas democráticos, de acordo com a *Freedom House* e, por causa da constante erosão constatada em diversos sistemas, a existência dessas instituições híbridas podem oferecer algumas perspectivas de retenção deste retrocesso.

O Provedor de Direitos Humanos e Justiça (*ombudsman*), por exemplo, como um órgão independente e híbrido, intermediário, pode oferecer uma abertura à cooperação aos braços do poder pela sua capacidade reativa e proativa, aproximação com grupos vulneráveis e sociedade civil, operando fora da política partidária. Por meio de atores como este e a partir de diretrizes constitucionais mínimas como as apresentadas, será possível superar problemas atinentes ao pluralismo baseado em um consenso construído, que não repousa em um único ator seja ele judiciário, legislativo ou seja executivo.

As instituições híbridas revelam-se, portanto, como uma estratégia legítima de superação das inúmeras crises vivenciadas no sistema de freios e contrapesos que estão,

por um lado, polarizando a política e, por outro, encerrados no isolacionismo hermético, e não cooperativo dos poderes.

6 CONCLUSÕES

O constitucionalismo global marcou um aumento da participação de organismos internacionais na reforma e na construção de constituições em Estados em transição política. Nesse contexto, muito embora a falta de clareza no escopo do mandato das Missões da ONU na República Democrática do Congo tenha conduzido à inércia frente a problemáticas graves e à redução da eficácia e do impacto causado pela intervenção, é inegável a sua importância para demarcar um longo e minucioso processo de independência concreta nos campos econômicos e políticos.

A constatação, que advém de uma condição histórica, econômica e cultural da RDC, é de que a corrupção no governo, nas forças de segurança e nas indústrias de extração mineral é extensa e já corroeu os serviços públicos e os esforços de desenvolvimento. Além disso, as nomeações para cargos de alto nível no governo costumam ser determinadas por nepotismo, e os mecanismos de responsabilização são fracos e a impunidade é comum.

Em que pese o Direito ao Desenvolvimento seja mencionado doze vezes na constituição congolês influenciada pela ONU, a sua efetivação carece de efetividade no campo prático. Isso porque parte da responsabilidade para a materialização do direito ao desenvolvimento é atribuída às instituições híbridas, tais como o *Caisse Nationale de Péréquation* e a Comissão Nacional Eleitoral Independente que, na prática, sofrem com constantes tentativas de boicote e interferência por meio de práticas clientelistas e nepotistas.

O processo eleitoral da RDC não garante eleições transparentes. Em 2018, a Comissão Nacional Eleitoral Independente, instituição híbrida congolês, rejeitou a participação de seis opositores políticos, em um claro sinal de cooptação da instituição. Os partidos de oposição e a sociedade civil criticam frequentemente o CENI, instituição híbrida, e o Tribunal Constitucional por falta de independência e por vieses pró-Kabila.

Parte da fácil interferência na CENI pode ser dada pelo fato de que todos os seus membros componentes devem ser aprovados pela Assembleia Nacional, independentemente da origem da sua indicação – seja da sociedade civil ou seja do Diálogo Intercongolês. Na ausência dessa garantia de autonomia para escolha dos membros, a independência e a imparcialidade do órgão ficam comprometidas.

Em contrapartida, um ponto positivo que aproxima o CENI dos elementos estruturantes de uma instituição híbrida funcional, democrática e independente é o fato de que a Comissão tem assegurada constitucionalmente a sua autonomia financeira,

possuindo seu próprio orçamento, embora a aprovação dependa da aprovação do Governo, nos termos do artigo 14 do Código Eleitoral da RDC.

Um dos pontos de maior sucesso da MONUSCO foi conseguir reduzir a violência no espaço democrático. O último relatório do Secretário-Geral demonstrou que houve uma redução de 58% na documentação de casos relacionados a ameaças, intimidações e prisões arbitrárias no exercício das liberdades fundamentais.

O pano de fundo da República Democrática do Congo que, historicamente, não tem tradição de pluralismo democrático foi um dos fatores que, conjuntamente com a instrumentalidade das rivalidades étnicas, dificultou a intervenção da ONU no país. No entanto, os impactos alcançados, embora não transformem radicalmente a realidade local, parecem conduzir a uma redução da corrupção institucional - com a substituição de juizes e funcionários públicos acusados de corrupção. Além disso, a atuação da ONU e de instituições locais importantes, como a Episcopal do Congo, ensejaram uma independência social que conduziu, por exemplo, às pressões sociais pelo respeito às normas constitucionais, contra a permanência de Kabila do poder e contra o adiamento das eleições. Essas mudanças, ainda que mínimas, são importantes para a construção da democracia pela própria comunidade local, haja vista que a democratização é um processo que se desenrola a partir dessas pequenas, mas significativas, mudanças.

É inegável a intenção da ONU em enfrentar problemas de alta complexidade como é o caso da República Democrática do Congo, e isso nos dirá muito sobre a extensão de seu papel na promoção da democracia global. A pesquisa demonstrou uma lista de papéis significativos que a ONU desempenha neste campo e que pode reforçar a legitimidade internacional à elaboração de constituições em cenários conflitantes. Outra questão a se considerar, a partir das sucessivas intervenções da MONUC e MONUSCO, é que a Organização tem um papel de transportar normas e valores democráticos ao campo do terreno político e jurídico da nação sob sua intervenção e são evidentes os entraves à recepção destes no terreno. Esse papel poderia ser executado com mais sucesso se os esforços se moldassem a partir de um eixo bilateral de democratização vocacionado à participação popular dialógica entre as Nações Unidas e à identidade cultural étnica.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John. Independent Accountability Agencies and Democracy: A New Separation of Powers?. *In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION*, 38., 2009, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009.

BACKER, Larry Catá. From constitution to constitutionalism: a global framework for legitimate public power systems. *Penn St. L. Rev.*, [s. l.], v. 113, p. 671, 2009.

BALKIN, Jack M. **The return of liberal constitutionalism**. 2009. Disponível em: <http://balkin.blogspot.com/2009/05/return-of-liberal-constitutionalism.html>. Acesso em: 13 mar. 2014.

BALKIN, Jack M. Constitutional interpretation and change in the United States: the official and the unofficial. **Yale Law School, Public Law Research Paper**, [s. l.], n. 542, p. 1-30, 2015.

BENOMAR, Jamal. **Constitution-making and peace building**: lessons learned from the constitution-making processes of post-conflict countries. United Nations Development Programme. 2003. Disponível em: <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Constitution-Making%20Processes%20of%20Post-Conflict%20Countries.pdf>. Acesso em: 01 maio 2021.

BERG, Sanford; MEMON, Ali Nawaz; SKELTON, Rama. Designing an independent regulatory commission. **Public Utility Research Center Working Paper**, [s. l.], Nov. 2000.

BERGER, Raoul. Originalism's pretenses. **Cornell Law Review**, [s. l.], v. 73, n. 2, p. 350-358, 1998. Disponível em: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3347&context=clr>. Acesso em: 15 maio 2014.

BIZAWU, Kiwong. **O sistema de segurança coletiva da ONU e os conflitos nos Grandes Lagos**: análise das resoluções do conselho de segurança da ONU sobre a República Democrática do Congo. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. **Direito e Praxis**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 346-388, 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual 2012**. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2012.pdf. Acesso em: 15 jun. 2017.

DOYLE, Michael W. The new interventionism. **Metaphilosophy**, [s. l.], v. 32, n. 1-2, p. 212-235, 2001.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2021**: Democratic Republic of the Congo. 2021. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/democratic-republic-congo/freedom-world/2021>. Acesso em: 4 jun. 2021.

FOMBAD, Charles M. The Role of Emerging Hybrid Institutions of Accountability in the Separation of Powers Scheme in Africa. In: FOMBAD, Charles M. (org.). **The**

Separation of Powers in African Constitutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 325-346.

FOOTE, Susan Bartlett. Independent agencies under attack: A skeptical view of the importance of the debate. **Duke Law Journal**, [s. l.], n. 27, p. 223-244, 1988.

GOUVÊA, Carina Barbosa. **As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos Estados em transição política: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática.** Curitiba: Editora Juruá, 2016.

HEDRICK, Todd. Democratic constitutionalism as mediation: the decline and recovery of an idea in critical social theory. **Constellations**, [s. l.], v. 19, p. 382-400, Sept. 2012. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cons.12002/full>. Acesso em: 24 jun. 2014.

KI-MOON, Ban. Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Assistance to Constitution-Making Processes. **United Nations**, 2009.

KUO-SUNG, Ming. Between fragmentation and unity: the uneasy relationship between global administrative law and global constitutionalism. **San Diego International Law Journal**, [s. l.], v. 10, p. 439-467, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1419631. Acesso em: 15 jun. 2017.

LINZER, Isabel. **An Explainer for When the Internet Goes Down: what, who, and why?.** 2019. Disponível em: <https://freedomhouse.org/article/explainer-when-internet-goes-down-what-who-and-why>. Acesso em: 3 jun. 2021.

MANTUBA-NGOMA, Pamphile Mabiala. **Les élections dans l'histoire politique de la République Democratique du Congo (1957-2011).** Kinshasa: Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

MINOW, Martha. Constituting our constitution, constituting ourselves: comments on Reva Siegel's constitutional culture, social movement conflict and constitutional change. **California Law Review**, [s. l.], v. 94, 2006. Disponível em: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1246&context=californialawreview>. Acesso em: 30 abr. 2014.

MONTESQUIEU, Charles de Secondar, Baron de. **O espírito das leis.** Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MONUC. **Reports of the un secretary-general:** Sixteenth report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. 2004. Disponível em: <https://monuc.unmissions.org/en/reports-UN-Secretary-General?page=2>. Acesso em: 9 dez. 2020.

MONUC. **Rule of Law**. 2020. Disponível em: <https://monuc.unmissions.org/en/rule-law>. Acesso em: 6 dez. 2020.

NEWMAN, Edward. UN democracy promotion: Comparative advantages and constraints. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland (ed.). **The UN role in promoting democracy: Between ideals and reality**. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2004. p. 188-207.

PERKMANN, Markus. **Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the EUREGIO**. Lancaster: University of Lancaster, 2002.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Democratic constitutionalism. In: BALKIN, Jack M.; SIEGEL, Reva (ed.). **The Constitution in 2020**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

PRUITT, Bettye; THOMAS, Philip. **Diálogo democrático um manual para praticantes**. Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), Instituto Internacional para la Democracia constituição la Asistencia Electoral (IDEA), Secretaría General de la OEA (SG/OEA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [S. l.: s. n.], 2008.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. **Constituição da República Democrática do Congo, de 18 de fevereiro de 2006**. Jornal da República Democrática do Congo, 2006. Disponível em: <https://media.unesco.org/sites/default/files/webform/r2e002/30fc959de50075fb86d6f23e93148d2f48056a21.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2020.

REYNAERT, Julie. MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus. **International Peace Information Service**, [s. l.], p. 1-47, 2011.

SACHS, Albie. **Vida e Direito: uma estranha alquimia**. Tradução Saul Tourinho Leal. São Paulo: Saraiva, 2016.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Sovereignty and power in a networked world order. **Stan. J. Int'l L.**, [s. l.], v. 40, p. 283, 2004.

THATCHER, Mark; SWEET, Alec Stone. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. **West European Politics**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 1-22, 2002.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1279 (1999)**. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1279. 1999. Acesso em: 24 jan. 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1565 (2004)**. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/resolution/unsc/2004/en/113322>. 2004. Acesso em: 11 dez. 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/RES/1925 (2010)**. Disponível em:

https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925. 2010. Acesso em: 24 jan. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Constitucionalismo democrático: sobre como reside no poder a aptidão para limitar a si mesmo. In: VIEIRA, José Ribas *et al.* (org.). **Diálogos constitucionais e as relações entre os poderes**: V Fórum de Grupos de Pesquisa em Direito Constitucional e Teoria do Direito. [S. l.: s. n.], 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do *et al.* **Constitucionalismo democrático**. [S. l.: s. n.], 2015.

VIBERT, Frank. **The rise of the unelected**: democracy and the new separation of powers. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WALKER, Neil. The idea of constitutional pluralism. **The modern law review**, [s. l.], v. 65, n. 3, p. 317-359, 2002.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y constitución**. Tradução de Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2011.

NOTA

A professora Carina Barbosa Gouvêa aprofundou a análise das fases de constitution-making na República Democrática do Congo, com especial atenção à atuação das Nações Unidas entre 1960 e 2021. Coube também a ela o exame das instituições híbridas surgidas nesse processo e a revisão final do manuscrito, assegurando sua conformidade com as exigências técnicas e editoriais do periódico. Por sua vez, o professor Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo Branco atuou na construção argumentativa da compreensão da complexidade dos conflitos e em suas diferentes características a partir do viés da ciência política. Na elaboração da conclusão, contribuiu com a incorporação constitucional do direito ao desenvolvimento e suas implicações para o fortalecimento de um constitucionalismo democrático em contextos de reconstrução institucional. Também colaborou com a indicação de bibliografia especializada e com a formulação de conceitos operacionais utilizados ao longo do artigo. O pesquisador Eduardo Vasconcelos da Silva Junior foi responsável pela elaboração das seções introdutórias do artigo, com destaque para a apresentação do problema e para os marcos conceituais relacionados ao constitucionalismo global e ao constitucionalismo democrático que é fruto de sua pesquisa de extensão financiada pelo CNPQ. Sua contribuição foi importante para estabelecer o fio condutor do texto e articular as bases teóricas do direito ao desenvolvimento no contexto das intervenções internacionais.

Como citar este documento:

GOUVÊA, Carina Barbosa; CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas; SILVA JUNIOR, Eduardo Vasconcelos da. A intervenção da ONU em Congo-Kinshasa entre 1960 e 2021 e a incorporação constitucional do direito ao desenvolvimento. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 23, n. 43, p. 98-127, maio/ago. 2025. DOI: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v23i43.p98-127.2025>. Disponível em: link do artigo. Acesso em: xxxx.