

**Comissão Europeia
contra o Racismo e a Intolerância**

**Terceiro relatório sobre
Portugal**

Adoptado em 30 de Junho de 2006

Estrasburgo, 13 de Fevereiro de 2007



Para informações complementares sobre os trabalhos da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) e sobre outras actividades do Conselho da Europa deste domínio, é favor dirigir-se ao:

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights – DG II
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visite o nosso espaço web : www.coe.int/ecri

ÍNDICE

PREFÁCIO	5
RESUMO GERAL	6
I. ACOMPANHAMENTO DO SEGUNDO RELATÓRIO DA ECRI SOBRE PORTUGAL	7
INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS	7
NORMAS CONSTITUCIONAIS E OUTRAS NORMAS FUNDAMENTAIS	7
NORMAS EM MATÉRIA DE DIREITO PENAL.....	8
NORMAS EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO	10
ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS E OUTRAS INSTITUIÇÕES	11
- O Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)	11
- Órgãos intervenientes no processo por discriminação racial, nos termos da Lei nº 18/2004	13
- O Provedor de Justiça	15
ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	16
ACESSO AO ENSINO	17
ACOLHIMENTO E ESTATUTO DOS NÃO NACIONAIS.....	18
- Imigração.....	18
- Refugiados e requerentes de asilo.....	24
GRUPOS VULNERÁVEIS	25
- Imigrantes.....	25
- Comunidades ciganas	25
MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	25
CLIMA DE OPINIÃO.....	26
CONDUTA DOS REPRESENTANTES DA LEI	27
ACOMPANHAMENTO DA SITUAÇÃO.....	28
II. QUESTÕES ESPECÍFICAS	29
A EXCLUSÃO SOCIAL DAS COMUNIDADES CIGANAS QUE VIVEM EM PORTUGAL.....	29
- Discriminação das comunidades ciganas no acesso à habitação	30
- Discriminação das comunidades ciganas no acesso ao emprego e aos e serviços	30
- O acesso à educação das crianças ciganas	31
- As relações entre as comunidades ciganas e as autoridades locais	32
- As relações entre as comunidades ciganas e os Representantes da Lei	33
- A necessidade de prever uma estratégia nacional para lutar contra a exclusão social das comunidades ciganas.....	33
BIBLIOGRAFIA	36
ANEXO	39

Prefácio

A Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) foi instituída pelo Conselho da Europa. É um órgão independente de fiscalização do cumprimento dos direitos humanos, especializado nas questões de luta contra o racismo e a intolerância. A ECRI é constituída por membros independentes e imparciais, nomeados com base na sua autoridade moral e na sua perícia reconhecida no tratamento das questões relativas ao racismo, à xenofobia, ao anti-semitismo e à intolerância.

Um dos pilares do programa de actividades da ECRI é a sua abordagem país a país, através da qual analisa a situação em cada um dos Estados membros do Conselho da Europa no que diz respeito ao racismo e à intolerância, formulando sugestões e propostas para o tratamento dos problemas identificados.

A abordagem país a país trata todos os Estados membros do Conselho da Europa em pé de igualdade. O trabalho é efectuado em ciclos de 4/5 anos e abrange 9/10 países anualmente. Os relatórios do primeiro ciclo foram concluídos no final de 1998 e os do segundo no final de 2002. Os trabalhos do terceiro ciclo começaram em Janeiro de 2003.

Os relatórios do terceiro ciclo centram-se na “implementação”. Eles examinam se as recomendações principais da ECRI, contidas nos relatórios anteriores, foram seguidas e implementadas e, em caso afirmativo, com que grau de sucesso e eficácia. Os relatórios do terceiro ciclo tratam também de “questões específicas”, seleccionadas de harmonia com a situação própria de cada país, e examinadas com maior profundidade em cada relatório.

Os métodos de trabalho adoptados para a elaboração dos relatórios envolvem análises documentais, uma visita de contacto ao país em questão e, por fim, um diálogo confidencial com as autoridades nacionais.

Os relatórios da ECRI não resultam de investigações ou prova testemunhal. São análises baseadas num grande volume de informação recolhida de uma ampla variedade de fontes. Os estudos documentais baseiam-se num número importante de fontes escritas nacionais e internacionais. A visita ao país permite o encontro com as entidades directamente envolvidas (governamentais e não governamentais) e a recolha de informação pormenorizada. O diálogo confidencial com as autoridades nacionais permite a estas propor, se o considerarem necessário, alterações ao projecto de relatório, visando corrigir possíveis erros factuais que o relatório possa conter. No final do diálogo, as autoridades nacionais podem, se o desejarem, solicitar que os seus pontos de vista sejam incluídos sob a forma de anexo ao relatório final da ECRI.

O relatório que segue foi elaborado pela ECRI, sob a sua única e exclusiva responsabilidade. O relatório abrange a situação à data de 30 de Junho de 2006 e eventuais desenvolvimentos posteriores a esta data não são cobertos pela análise que segue nem são tomados em consideração nas conclusões e propostas feitas pela ECRI.

Resumo Geral

Desde a publicação do segundo relatório da ECRI sobre Portugal, em 4 de Novembro de 2002, houve progressos em vários dos campos salientados nesse relatório. As normas em matéria de direito administrativo, bem como as do Código do Trabalho que proibem a discriminação racial foram reforçadas. Foi criada uma unidade de apoio à vítima para imigrantes e outras pessoas que tenham sofrido discriminação racial ou étnica (UAVIDRE). O Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) foi reestruturado e reforçado e o seu orçamento foi consideravelmente aumentado. Esta instituição trabalha activamente para facilitar a integração dos imigrantes e para combater o racismo e a discriminação racial. As autoridades tomaram medidas para legalizar os trabalhadores imigrantes em situação irregular presentes em território português. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) foi melhorado. Os imigrantes e os ciganos beneficiaram de medidas gerais visando a sua inclusão social.

Contudo, diversas recomendações feitas no segundo relatório da ECRI não foram implementadas ou foram-no apenas em parte. As comunidades ciganas sofrem ainda de exclusão social e experimentam dificuldades nos seus contactos com a população maioritária, as autoridades locais e as forças da ordem. O acesso à educação, aos serviços públicos, à habitação e a possibilidade de exercer uma actividade económica continuam problemáticos para estas comunidades. Nota-se que a polícia, os procuradores e os juízes manifestam uma falta de sensibilização para o problema do racismo. O processo por discriminação racial previsto na Lei nº 18/2004 sofre de sérios problemas de funcionamento. Verificam-se alegações de discriminação racial directa e indirecta nos domínios do emprego, habitação, cuidados de saúde e acesso aos bens e serviços, afectando particularmente as pessoas de raça negra e os ciganos. Há também alegações de comportamento discriminatório por parte das forças da ordem. No que respeita à imigração, apesar dos esforços do SEF para melhorar a situação, continuam a ser necessários progressos quer na gestão dos atrasos e do acolhimento por parte do SEF, quer na aplicação do processo de concessão de um estatuto jurídico aos não nacionais a viver em Portugal. Ainda existem, aparentemente, muitos imigrantes em situação irregular no país. Estas pessoas são particularmente vulneráveis à exploração face a empregadores pouco escrupulosos. E alguns imigrantes ainda sentem dificuldades de integração. Estereótipos racistas e preconceitos raciais persistem no seio de uma parte da população e são por vezes transmitidos pelos meios de comunicação, especialmente no caso dos ciganos, imigrantes, judeus e minorias visíveis em Portugal.

Neste relatório, a ECRI recomenda às autoridades portuguesas que tomem medidas suplementares em certo número de domínios. Recomenda o reforço da formação sobre questões de racismo e discriminação racial para os operadores judiciais. Pede que se melhore o processo por discriminação racial previsto na Lei nº 18/2004. A ECRI recomenda a sensibilização do grande público para a necessidade de lutar contra o racismo e a intolerância e para os benefícios de uma sociedade multicultural. Pede às autoridades portuguesas que prossigam os seus esforços tomando medidas de regularização e de integração dos imigrantes. Recomenda medidas adicionais para pôr termo a comportamentos repreensíveis por parte das forças da ordem para com os grupos minoritários. Enfim, a ECRI solicita às autoridades portuguesas que adoptem uma estratégia nacional para lutar contra a exclusão social dos ciganos, melhorando a sua situação em áreas como a habitação, educação e acesso aos serviços públicos.

I. ACOMPANHAMENTO DO SEGUNDO RELATÓRIO DA ECRI SOBRE PORTUGAL

Instrumentos jurídicos internacionais

1. No seu segundo relatório, a ECRI encorajou as autoridades portuguesas a ratificar o Protocolo nº 12 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) o mais rapidamente possível, a assinar e ratificar a Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local e a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias.
2. O Protocolo nº 12 à CEDH, que introduz uma proibição geral da discriminação, ainda não foi ratificado. Contudo, as autoridades indicaram que os ministérios em causa estão a considerar a possibilidade de ratificar este Protocolo e que esperam concluir este processo com rapidez. A ECRI foi também informada de que as autoridades estão a considerar a assinatura e ratificação da Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local e a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, estando a ser efectuadas consultas junto dos ministérios para este efeito.
3. Desde a publicação do segundo relatório da ECRI sobre Portugal, foi aberto para assinatura e ratificação o Protocolo Adicional à Convenção sobre a Cibercriminalidade, relativo à criminalização dos actos de natureza racista e xenófoba cometidos através de sistemas informáticos. Este Protocolo entrou em vigor a 1 de Março de 2006 nos Estados que o ratificaram. Portugal assinou o Protocolo a 17 de Março de 2003 e ainda não o ratificou, mas estão em curso consultas com os ministérios. Desde a publicação do segundo relatório da ECRI, entrou em vigor a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, no dia 1 de Julho de 2003. As autoridades portuguesas informaram a ECRI que não estão a planear ratificar esta convenção, indicando que esta posição está alinhada com a posição comum assumida pelos Estados membros da União Europeia.

Recomendações:

4. A ECRI reitera a sua recomendação de que Portugal ratifique o Protocolo nº 12 à CEDH, o mais rapidamente possível, e que assine e ratifique a Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local e a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias assim que seja possível.
5. A ECRI recomenda que Portugal ratifique a Convenção sobre a Cibercriminalidade e o seu Protocolo Adicional relativo à criminalização dos actos de natureza racista e xenófoba cometidos através de sistemas informáticos, assim como a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.

Normas constitucionais e outras normas fundamentais

6. A ECRI nota com interesse que, a requerimento do Provedor de Justiça, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional um decreto-lei que estabelecia que os candidatos a educadores de infância do ensino pré-escolar e a professores dos ensinos básico e secundário deviam ter obrigatoriamente a nacionalidade portuguesa ou a de um Estado membro da União Europeia. O Tribunal Constitucional defendeu que esta posição representa uma violação do artigo 15º da Constituição, que declara que os estrangeiros e apátridas que

vivem em Portugal gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos às mesmas obrigações que os cidadãos portugueses¹.

Normas em matéria de direito penal

7. No seu segundo relatório, a ECRI recomendou às autoridades portuguesas que previssem actividades de sensibilização e de formação sobre a aplicação do artigo 240º (discriminação racial) do Código Penal e sobre a necessidade de sancionar as infracções de motivação racista, bem como o incitamento à discriminação e à violência racistas.
8. O artigo 240º, nº 1, proíbe as organizações racistas e as actividades de propaganda racista e a participação em tais organizações ou actividades. O artigo 240º, nº 2, alínea a), proíbe a violência racista, enquanto o artigo 240º, nº 2, alínea b), prevê a interdição da difamação ou insulto racistas, com intenção de incitar ao ódio racial ou religioso.
9. Até à data, as disposições do artigo 240º só foram aplicadas duas vezes. O artigo 240º, nº 2, alínea b), foi aplicado pela primeira vez em 2001, a um eleito local da Câmara de Paredes, que foi condenado a 9 meses de prisão por ter proferido palavras racistas contra ciganos e negros. O artigo 240º foi aplicado uma segunda vez, no dia 6 de Julho de 2005, pelo Tribunal Criminal de Lisboa. Os indivíduos em questão foram processados por actividades racistas, nomeadamente a distribuição de material de natureza racista numa das praças de Lisboa. Neste processo foram pronunciadas penas de 6 a 18 meses de prisão.
10. O artigo 132º, nº 2, alínea e), que determina que o ódio racial pode ser considerado uma circunstância agravante em casos de homicídio, foi aplicado numa sentença pronunciada a 21 de Dezembro de 2004 pelo Tribunal do Fundão. O tribunal deliberou que o assassinio de um africano de 33 anos de idade, em 2003, tinha tido motivação racista e condenou os responsáveis a 22 anos de prisão.
11. De uma maneira geral, as estatísticas do Ministério da Justiça mostram que a polícia registou muito poucas infracções respeitantes a discriminação racial (artigo 240º, acima referido). Foram participados à polícia quatro casos em 2002, três em 2003 e quatro em 2004. Os processos respeitantes a ataques físicos de natureza racista (artigos 132º e 146º do Código Penal) são ainda mais raros. Devem, contudo, ter-se também em conta os processos de racismo e discriminação racial submetidos à CICDR, a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (ver adiante: “Órgãos especializados e outras instituições”).
12. O pequeno número de processos sobre infracções racistas é sem dúvida, em parte, o reflexo da situação geral em Portugal. A ECRI sublinha, contudo, que, na opinião de representantes de grupos minoritários e de ONG, a polícia tenderia a não atribuir suficiente importância à natureza racista de uma infracção, por vezes porque a própria vítima não chamaria a sua atenção para ela. Há também a opinião de que a polícia se recusaria a considerar o carácter racista de uma infracção, mesmo quando a vítima ou as testemunhas insistem sobre esse aspecto. Por sua vez, os procuradores não estariam suficientemente sensibilizados para o carácter racista que podem ter certas infracções e por isso não orientariam as suas investigações em função deste

¹ Decisão nº 345/02 do Tribunal Constitucional, 11 de Julho de 2002.

elemento. Considerando que os ciganos são particularmente vulneráveis ao racismo e que as suas relações com a polícia são bastante tensas², é também possível que alguns ciganos prefiram abster-se de participar à polícia os actos racistas de que são vítimas.

13. No seu segundo relatório, a ECRI salientou que, para todas as infracções de natureza racista ou xenófoba atrás mencionadas, a Lei nº 20/96 prevê que as associações de comunidades de imigrantes e as associações anti-racistas ou de defesa dos direitos humanos possam intervir como “assistentes” num processo penal, sem que a vítima o solicite, salvo em caso de oposição expressa da vítima. Contudo, segundo informações recebidas pela ECRI, as associações só raramente fazem uso deste direito. No entanto, a ECRI assinala com interesse a criação, a 17 de Novembro de 2004, da UVIDRE (Unidade de Apoio à Vítima Imigrante e de Discriminação Racial ou Étnica), uma unidade que oferece apoio a imigrantes e outras pessoas que tenham sofrido discriminação racial ou étnica. A nova Unidade, gerida por uma ONG, a APAV, e financiada pelo Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, tem como missão ajudar as vítimas gratuitamente, oferecendo assistência psicológica, social e jurídica através de aconselhamento personalizado e humano por pessoal qualificado. Uma Unidade deste tipo poderá consciencializar melhor o grande público e as vítimas para o problema da discriminação racial e os actos racistas em geral e encorajar as vítimas a apresentar queixa. Espera-se também que ela consiga sensibilizar mais os operadores judiciais, em particular a polícia.

Recomendações:

14. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que reforcem significativamente os seus esforços de formação da polícia, dos procuradores, dos juizes e dos futuros profissionais da justiça, no que respeita à aplicação da legislação relativa a infracções racistas e nomeadamente ao artigo 240º do Código Penal.
15. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que informem o grande público sobre a existência de disposições penais que permitem punir os actos com motivação racista. E recomenda também que as autoridades continuem a tomar medidas para encorajar as vítimas a participar tais actos.
16. No seu segundo relatório, a ECRI recomendou às autoridades portuguesas que reforçassem a protecção contra os crimes de carácter racista através de uma disposição penal geral, declarando expressamente que a motivação racista do autor de qualquer infracção será considerada como uma circunstância agravante.
17. A ECRI constata que nenhuma disposição geral deste tipo foi introduzida desde a publicação do seu segundo relatório. As autoridades portuguesas observaram, contudo, que o Código Penal já prevê, para um certo número de infracções, a circunstância agravante em caso de motivação racista. É o caso, por exemplo, do crime de homicídio (ver o artigo 132º, nº 2, alínea e), referido acima) e do crime de ofensa à integridade física qualificada (artigo 146º, nº 2, do Código Penal). E o artigo 71º, nº 2, alínea c), do Código Penal dispõe, de um modo geral, que o tribunal, na determinação da medida da pena, deverá

² Sobre a situação dos ciganos em Portugal, ver adiante: “A exclusão social das comunidades ciganas que vivem em Portugal”.

tomar em consideração todas as circunstâncias e, em particular, “os fins ou motivos da infracção”, sem nada mais precisar. Daqui resulta que, para qualquer infracção, os juízes podem ter em conta a motivação racista para agravar a pena. Todavia, a ECRI sublinha que a motivação “racista” não é explicitamente mencionada no artigo 71º, nº 2, alínea c), como factor de agravação da pena.

Recomendações:

18. A ECRI encoraja vivamente as autoridades portuguesas a adoptar uma disposição que considere expressamente a motivação racista numa infracção como uma circunstância agravante geral. Esta circunstância deve aplicar-se a todo o tipo de infracção, em conformidade com o parágrafo 21 da Recomendação de Política Geral nº 7 da ECRI sobre a legislação nacional para lutar contra o racismo e a discriminação racial.

Normas em matéria de direito civil e administrativo

19. No seu segundo relatório sobre Portugal, a ECRI registou a adopção da Lei nº 134/99 sobre a proibição da discriminação no exercício dos direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica, regulamentada pelo Decreto-Lei 111/2000 de 4 de Julho de 2000. E expressou o desejo de ver esta lei rigorosamente aplicada como meio de lutar eficazmente contra todos os actos de natureza discriminatória.
20. A ECRI nota com interesse que, desde a adopção do seu segundo relatório, a legislação que proíbe a discriminação racial continuou a ser aperfeiçoada. A Lei nº 18/2004, que transpõe a Directiva 2000/43/CE, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de raça ou de origem étnica, foi adoptada a 11 de Maio de 2004. Esta lei é aplicável tanto no sector privado como no público, nomeadamente nas seguintes áreas: protecção social, prestações sociais, benefícios sociais, educação, acesso e fornecimento de bens e serviços, assim como contratos de trabalho. Define também a discriminação directa e indirecta. E prevê que as associações cuja finalidade é o combate à discriminação racial podem intervir nos processos judiciais na qualidade de representantes ou assistentes da vítima, com o consentimento desta. No que se refere ao tratamento de queixas individuais por discriminação racial, a lei adoptou o procedimento administrativo já previsto na Lei nº 134/99. No respeitante à implementação deste procedimento, ver adiante “Órgãos especializados e outras instituições”.
21. O Código do Trabalho foi revisto em 2003 pela Lei nº 99/2003, com o fim de, nomeadamente, transpor a Directiva 2000/43/CE acima mencionada e a Directiva 2000/78/CE, que estabelece um quadro geral para a igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. O artigo 23º do novo Código do Trabalho, que entrou em vigor no dia 1 de Dezembro de 2003, proíbe todas as formas de discriminação na área do emprego, incluindo a discriminação racial. No que concerne ao ónus da prova, o artigo 23º, nº 3, declara que compete à pessoa que alega a existência de uma discriminação fundamentá-la junto do Tribunal de Trabalho, indicando o trabalhador ou trabalhadores em relação aos quais se considera discriminado. Compete ao empregador provar que as diferenças de condições de trabalho não se baseiam em nenhum dos motivos de discriminação previstos no Código do Trabalho. Em matéria de indemnização, o artigo 26º estabelece que as pessoas discriminadas no domínio do emprego têm direito a uma indemnização pelos danos patrimoniais e não patrimoniais sofridos. A ECRI

não tem conhecimento de quaisquer casos apreciados em tribunal nos quais estas disposições relativas à discriminação racial tenham sido aplicadas.

22. Fora da esfera do emprego, a ECRI sublinha que a vítima de uma discriminação racial que queira ser indemnizada, deve forçosamente invocar o artigo 483º do Código Civil (responsabilidade civil geral por factos ilícitos que causem danos) nos tribunais civis. Quanto ao artigo 70º do Código Civil, ele pode ser invocado para impedir um atentado ilícito à integridade física ou moral de um indivíduo. Como se disse, a Lei nº 18/2004 apenas prevê um processo administrativo que pune o autor da discriminação, não contendo qualquer disposição específica que contemple as vítimas. A ECRI recorda que, na sua Recomendação de Política Geral nº 7 sobre a legislação nacional para lutar contra o racismo e a discriminação racial, recomenda que as sanções para os casos de discriminação prevejam também o pagamento de uma indemnização pelos danos materiais e morais sofridos pelas vítimas.³ Deve também ser possível considerar a restituição dos direitos perdidos, como, por exemplo, a reintegração na habitação de uma pessoa vítima de um desalojamento discriminatório. A ECRI não tem conhecimento, até à data, de casos em que tenha sido atribuída indemnização a uma vítima de discriminação racial pelos tribunais civis.

Recomendações:

23. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que assegurem que as vítimas de discriminação racial possam efectivamente beneficiar de uma indemnização adequada, incluindo, se for caso disso, a restituição dos direitos perdidos, sem prejuízo do processo administrativo previsto na Lei nº 18/2004.
24. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a adoptar, em áreas que não o emprego, disposições similares às contidas no artigo 23º, nº 3, do Código do Trabalho sobre o ónus da prova, e no artigo 26º sobre o direito da vítima a indemnização no caso de discriminação racial. Estas outras áreas incluem, nomeadamente, a habitação, a educação, os bens e serviços à disposição do público e os locais abertos ao público, a saúde, a protecção social, o exercício de uma actividade económica e os serviços públicos. A ECRI chama a atenção para a sua Recomendação de Política Geral nº 7 sobre a legislação nacional para lutar contra o racismo e a discriminação racial, que contém as linhas directrizes sobre esta matéria.

Órgãos especializados e outras instituições

- **O Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)**

25. No seu segundo relatório, a ECRI referiu-se ao trabalho do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e salientou em particular a criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, da qual o Comissário é presidente. A ECRI recomendou que fossem concedidos à Comissão todos os recursos necessários para lhe permitir funcionar eficazmente.
26. Em Novembro de 2002, nos termos do Decreto-Lei nº 251/2002, o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas sofreu uma reorganização, dando lugar a uma estrutura mais ampla – o Alto Comissariado para a

³ Ver o parágrafo 12 da Recomendação de Política Geral nº 7 sobre a legislação nacional para lutar contra o racismo e a discriminação racial e a sua Exposição de Motivos no parágrafo 31.

Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) -, composta pelo Alto Comissário, o Alto Comissário Adjunto, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR). O ACIME está sediado em Lisboa e tem uma delegação permanente no Porto. Nos termos do Decreto-Lei nº 27/2005, o ACIME é um “serviço de coordenação e de natureza interministerial, na directa dependência do Primeiro Ministro”.

27. Em Fevereiro de 2005, o Decreto-Lei nº 27/2005 integrou no ACIME o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) e os Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI). Têm por função receber e fornecer informações e tratar os pedidos dos imigrantes⁴. Desde a sua criação, o orçamento do ACIME triplicou e desde 2004 é de cerca de € 4.750.000 por ano. As suas atribuições são o melhoramento das condições de vida dos imigrantes e a ajuda na sua integração na sociedade e, simultaneamente, a eliminação da discriminação racial e o combate contra o racismo e a xenofobia. O ACIME coopera com outras instituições governamentais para permitir uma abordagem transversal destas questões e propõe medidas para ajudar os imigrantes e as minorias étnicas. Também é competente para aplicar multas em casos de discriminação racial⁵.
28. De um modo geral, a ECRI regista com satisfação que o Alto Comissariado tomou muitas iniciativas para combater o racismo e a discriminação racial. Não é possível mencioná-las todas, mas algumas aparecem noutras secções deste relatório⁶. Um exemplo que vale a pena mencionar aqui é a publicação pelo ACIME do livro “Combater o Racismo – Sistema Jurídico”, uma compilação de disposições jurídicas nacionais e internacionais para combater o racismo e a discriminação racial.
29. Como a ECRI mencionou no seu segundo relatório, a CICDR (Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial) foi criada em 2000. Após um início difícil, principalmente devido a repetidas obstruções no processo de nomeação dos seus membros, a situação parece ter melhorado gradualmente e a Comissão reúne-se agora com regularidade. Uma das suas atribuições é dar parecer ao Alto Comissário nos processos administrativos de multa contra os autores de discriminação racial⁷, outra é dar parecer ao governo sobre a legislação aplicável no domínio da discriminação racial. A CICDR promove a igualdade através da organização de actividades de sensibilização e o seminário realizado em Novembro de 2004 sobre “cidadania e discriminação” é um bom exemplo. A ECRI nota também com interesse que a Comissão toma posição, publicamente e por escrito, sobre questões da actualidade relativas à luta contra o racismo e a discriminação racial⁸.
30. A ECRI sublinha o contributo notável dado na luta contra o racismo e a discriminação racial pelo ACIME em geral, e por cada um dos seus órgãos em particular. O ACIME desempenha um papel primordial nas questões de imigração e de integração dos imigrantes em Portugal, tal como indicado

⁴ Ver adiante: “Imigração”.

⁵ Relativamente a este ponto, ver adiante: “Órgãos envolvidos no processo por discriminação racial”, nos termos da Lei nº 18/2004”.

⁶ Ver em particular a secção “Imigração”. Ver também o relatório de actividades do ACIME (2002/2005), disponível em inglês no website: www.acime.gov.pt.

⁷ Ver adiante: “Órgãos envolvidos no processo por discriminação racial”, nos termos da Lei nº 18/2004”

⁸ Ver exemplos, adiante, em: “Meios de comunicação social”.

adiante⁹. Um grande número de ONG anti-racistas e de representantes dos imigrantes concordam que o ACIME mantém uma boa relação com eles e faz um esforço genuíno para os ajudar. Contudo, alguns lamentam que esses esforços nem sempre tenham resultados positivos, sobretudo quando os pareceres e recomendações do ACIME não são seguidos pelo governo.

31. A ECRI nota que o ACIME está sob a dependência directa do Primeiro Ministro, donde a vantagem de estar em contacto directo com as autoridades governamentais e numa posição que lhe permite acompanhar de perto as suas actividades e influenciá-las. Contudo, o ACIME não é um órgão independente, o que pode criar problemas em algumas das suas atribuições, nomeadamente quando se trata de impor sanções em casos de discriminação racial¹⁰. A ECRI considera que as actividades do ACIME respeitantes aos ciganos não têm correspondido às expectativas das organizações interessadas e não têm conseguido, até aqui, resolver os problemas de integração sofridos por estas comunidades. Reconhece-se que as actividades do ACIME estão geralmente viradas para as comunidades imigrantes, embora diversas iniciativas, em particular as que visam combater o racismo e a discriminação racial, beneficiem também as comunidades ciganas¹¹.

Recomendações:

32. Considerando o papel essencial desempenhado pelo ACIME na luta contra o racismo e a discriminação racial e no apoio à integração, a ECRI recomenda às autoridades portuguesas que consolidem e que considerem o reforço desta instituição. Todas as outras autoridades portuguesas devem ter um cuidado especial em consultar assiduamente o ACIME e em cooperar plenamente com esta instituição, tendo nomeadamente em conta as suas opiniões e recomendações nas suas áreas de perícia.
33. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que concedam ao ACIME independência em relação ao governo, no seu conjunto ou pelo menos em certas das suas componentes, de modo a reforçar a eficácia de algumas das suas actividades¹².

- **Órgãos intervenientes no processo por discriminação racial previsto na Lei nº 18/2004**

34. A Lei nº 18/2004 retoma o processo administrativo por discriminação racial previsto na Lei nº 134/99 e introduzido em 2000. Este processo envolve o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (daqui em diante referido como Alto Comissário), a Inspeção Geral competente na matéria e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR).
35. Nos termos deste processo, o Alto Comissário pode aplicar multas e outras sanções acessórias (por exemplo, proibição de exercício de uma profissão ou suspensão de uma licença, etc.) em casos de discriminação racial. O processo envolve uma investigação conduzida pela Inspeção Geral competente em

⁹ Ver: "Imigração".

¹⁰ Sobre este ponto, ver adiante: "Órgãos intervenientes no processo por discriminação racial", nos termos da Lei nº 18/2004".

¹¹ Ver a Parte II, adiante: "A exclusão social das comunidades ciganas que vivem em Portugal".

¹² Para mais informação sobre a questão da independência, ver a seguir: "Órgãos intervenientes no processo por discriminação racial, nos termos da Lei nº 18/2004".

razão da matéria (por exemplo, a Inspeção Geral do Trabalho em casos de despedimento discriminatório ou a Inspeção Geral da Administração Interna se tiver sido apresentada uma queixa contra um agente da polícia). A Inspeção Geral envia as suas conclusões à CICDR, que emite então um parecer. O Alto Comissário decide se deve ou não ser imposta uma sanção, com base no relatório final da Inspeção Geral e no parecer da CICDR. A pessoa objecto de sanção pode recorrer judicialmente da decisão do Alto Comissário. O processo pode aplicar-se a actos de discriminação racial em áreas que vão desde o emprego ao acesso a bens e serviços, habitação, etc. Pode também ser utilizado em casos que envolvam a publicação de declarações ameaçadoras, insultuosas ou degradantes sobre um grupo de pessoas com base na sua origem étnica. Para dar início a este processo administrativo, qualquer pessoa pode participar um caso de discriminação racial ao membro do governo responsável pela igualdade e minorias étnicas, ao ACIME, à CICDR ou ainda à Inspeção Geral competente.

36. Segundo diversas fontes, este processo, que existe desde 2000 e foi concebido para punir a discriminação racial através de multas, tem sido altamente decepcionante. Ao fim de seis anos (revisão efectuada em Março de 2006), tinham sido registados um total de 190 casos, dois dos quais resultaram em multa. Então, estavam ainda pendentes 60 casos. É certo que isto poderá dever-se ao papel de mediação desempenhado pela CICDR e pelo Alto Comissário, a qual que permite, por vezes, resolver os casos sem passar pelo processo administrativo. Há contudo outros factores mais preocupantes a considerar. Em primeiro lugar, o público e os operadores judiciais não conhecem ainda suficientemente bem a existência deste processo e da CICDR, apesar de ter havido algum progresso neste aspecto ao longo dos anos. Há que salientar que o processo existente é muito incómodo e muito demorado. Os conflitos de competência entre as inspeções gerais sobre quem deve tratar de um determinado caso são comuns e muito [morosos](#)¹³. Desde a data em que a queixa é apresentada até à decisão final, podem decorrer vários anos. Outro problema que foi mencionado é que as inspeções gerais não são especificamente formadas para instruírem os processos de discriminação racial, os quais apresentam especificidades que é necessário tomar em consideração.
37. A ECRI está preocupada por tomar conhecimento de que o principal obstáculo à boa conclusão dos processos administrativos por discriminação racial é muitas vezes o arquivamento do processo pelo Alto Comissário por falta de prova suficiente. Segundo as ONG, o nível de exigência em matéria de prova da discriminação racial é extremamente elevado, especialmente numa área em que é particularmente difícil para a vítima provar os factos. A este propósito, a ECRI salienta que o artigo 6º da Lei nº 18/2004 prevê o princípio de partilha do ónus da prova, mediante o qual qualquer pessoa que considere que sofreu discriminação deve apresentar elementos de facto que façam presumir a existência de discriminação. Face a tais elementos de facto, cabe à outra parte provar que a diferença de tratamento não assenta num motivo ligado à origem étnica. Este princípio não se aplica ao processo penal nem às acções em que a averiguação dos factos incumbe ao tribunal ou a outra instância competente, nos termos da lei (Lei 18/2004, artigo 6º, nº 2). Segundo a informação recolhida pela ECRI, este princípio, essencial em direito civil e administrativo para lutar

¹³ A ECRI nota, contudo, que tem havido algum progresso nesta área. Desde 2005, um Decreto-Lei precisa que, em caso de conflito de competências, cabe ao Ministro da Presidência decidir o conflito, o que permite reduzir um pouco a duração do processo.

eficazmente contra a discriminação racial, ainda não foi aplicado em Portugal e é difícil determinar exactamente em que tipo de processos esse princípio deveria poder aplicar-se. (No que concerne ao ónus da prova no campo do emprego, ver acima)¹⁴.

38. Dada a ineficácia do processo tal qual existe, seria útil ponderar modificá-lo. Uma solução poderia ser a redução do número de órgãos intervenientes no processo, atribuindo, por exemplo, poderes de investigação à CICDR, que poderia assim conduzir o seu próprio inquérito sobre a alegada discriminação, fosse qual fosse o domínio em que ela ocorresse. O Alto Comissário é o actor principal no actual processo (na sua qualidade de presidente da CICDR, com direito a voto de desempate, e enquanto instância que decide a sanção). Contudo, o Alto Comissário não representa um órgão independente. Tal como explica na sua Recomendação de Política Geral nº 2 sobre os órgãos especializados na luta contra o racismo, a xenofobia, o anti-semitismo e a intolerância a nível nacional, a ECRI está convencida que um órgão especializado na luta contra o racismo e a discriminação racial deve poder agir com total independência – real, mas também aparente –, se ele quer ajudar eficazmente as vítimas. O princípio da independência é essencial para o órgão que delibera sobre queixas individuais por racismo e/ou discriminação racial, especialmente se forem queixas contra a administração.

Recomendações:

39. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas que revejam o processo de sanções administrativas por discriminação racial previsto na Lei nº 18/2004 de forma a reforçar sensivelmente a sua eficácia. Para acelerar o processo, poderia ponderar-se limitar o número de órgãos envolvidos nas várias fases. Uma possibilidade seria reforçar a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, conferindo-lhe poderes de investigação próprios.
40. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas que tomem medidas para salvaguardar a independência dos órgãos responsáveis por assistir individualmente as vítimas de discriminação racial e por decidir sobre a existência ou não de uma tal discriminação. Chama por isso a atenção para a sua Recomendação de Política Geral nº 2 sobre os órgãos especializados na luta contra o racismo, a xenofobia, o anti-semitismo e a intolerância a nível nacional e para a sua Recomendação de Política Geral nº 7 sobre a legislação nacional para lutar contra o racismo e a discriminação racial, que contém as linhas directrizes neste domínio.
41. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que façam tudo o que puderem para assegurar que a dificuldade de provar os factos não constitua um obstáculo inultrapassável nos processos por discriminação racial. Neste contexto, deve conferir-se plena aplicação ao princípio da partilha do ónus da prova, por exemplo no quadro do processo administrativo previsto na Lei nº 18/2004.

- **O Provedor de Justiça**

42. Quase todas as queixas de não nacionais recebidas pelo Provedor de Justiça dizem respeito a demoras em processos conduzidos pelo Serviço de

¹⁴ “Normas em matéria de direito civil e administrativo”.

Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Nos últimos anos, o Provedor de Justiça não recebeu quaisquer queixas respeitantes a actos de discriminação racial. O Provedor de Justiça desempenha um papel significativo na integração dos imigrantes, em particular intercedendo junto do governo para solicitar a alteração desta ou daquela medida jurídica que suscite problemas do ponto de vista dos direitos humanos. Por exemplo, no seguimento da intervenção do Provedor de Justiça foi aprovado o Decreto-Lei nº 41/2006, de 21 de Fevereiro de 2006, que veio alinhar o regime das prestações familiares dos estrangeiros em situação regular no país com o dos cidadãos portugueses, até então favorecidos.

43. A ECRI nota com interesse que foi publicada uma brochura para imigrantes, explicando para que serve e como funciona a Provedoria de Justiça¹⁵. Esta iniciativa surgiu quando se constatou que os imigrantes não estavam a utilizar suficientemente este procedimento e que era importante encontrar uma forma de os encorajar a recorrer ao Provedor de Justiça sempre que tivessem problemas com a administração¹⁶. A ECRI regista que, segundo informação do Provedor de Justiça, pouquíssimas queixas foram recebidas de membros das comunidades ciganas. No entanto, aparentemente os ciganos encontram, por vezes, nos seus contactos com algumas administrações, especialmente as locais¹⁷. Poderia pois ser do interesse deles recorrer ao Provedor de Justiça.

Recomendações:

44. A ECRI apela ao Provedor de Justiça para que continue a fazer tudo o que estiver ao seu alcance para melhorar a situação dos não nacionais nos seus contactos com a administração e para se concentrar na necessidade de lutar contra o racismo e a discriminação racial neste domínio.
45. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que sensibilizem os não nacionais e também os membros das comunidades ciganas para a existência do Provedor de Justiça e que os encorajem a ele recorrer em caso de dificuldades com a administração.

Acesso aos serviços públicos

46. Estudos sobre os imigrantes e as minorias étnicas revelam casos nos quais elementos destes grupos se queixaram de discriminação racial em situações particulares. Discriminações desta natureza teriam tido lugar em matéria de acesso ao emprego, de desigualdade salarial, de acesso a estabelecimentos comerciais e/ou empréstimos, de acesso à habitação, aos cuidados de saúde, etc. Alguns destes casos foram participados ao ACIME¹⁸, mas muitos outros não foram objecto de qualquer intervenção da parte das autoridades. A discriminação parece ser mais especificamente dirigida contra os ciganos e os negros, mas afecta também todos os imigrantes e pessoas de origem imigrante a viver em Portugal¹⁹.

¹⁵ Brochura “O Provedor de Justiça na defesa do imigrante”.

¹⁶ Os imigrantes estão, aparentemente, cada vez mais ao corrente da possibilidade de recorrer ao Provedor de Justiça. As queixas contra o SEF foram menos de 50 em 2001, enquanto que em 2005 o número de queixas subiu para aproximadamente 400.

¹⁷ Ver adiante: “A exclusão social das comunidades ciganas que vivem em Portugal”.

¹⁸ Sobre este ponto, ver acima: “Órgãos especializados e outras instituições”.

¹⁹ Para mais pormenores, ver adiante: “Imigração” e “A exclusão social das comunidades ciganas que vivem em Portugal”.

47. No seu segundo relatório, a ECRI registou a introdução de mediadores socioculturais em vários serviços, tais como escolas, instituições sociais e de saúde e os serviços em contacto directo com os imigrantes. A ECRI achou esta ideia muito interessante e encorajou as autoridades a assegurar que este sistema funcione de maneira satisfatória. Neste domínio, o Decreto-Lei 27/2005 permite o recrutamento de mediadores socioculturais para trabalhar nos Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI). A ECRI lamenta que os problemas abordados no segundo relatório continuem e, em alguns casos, se tenham agravado. Os mediadores socioculturais estão certamente a receber formação, mas os lugares raramente são preenchidos ou, quando o são, ficam rapidamente vagos devido à falta de profissionalização do lugar, às fracas perspectivas de carreira, à precariedade do emprego ou em razão de outros obstáculos desmotivadores. Parece que, por exemplo, os mediadores são obrigados a ter um segundo emprego para se sustentarem e para melhorarem as suas perspectivas de carreira. Isto tem também um efeito negativo na medida em que as pessoas que se pretendem ajudar se sentem desencorajadas e frustradas quando constatam que o serviço de mediação não funciona devidamente. Contudo, todos concordam que ter um mediador é muito útil e que o conceito não deve de modo algum ser abandonado. Segundo um estudo, em 2003/2004 existia um total de 160 mediadores socioculturais, cerca de 75% dos quais pertencia a uma minoria étnica. Uma elevada proporção de mediadores trabalha nos CNAI (centros nacionais de apoio ao imigrante). Alguns estão empregados no ensino e no programa “Escolhas”, que visa a integração social dos jovens desfavorecidos.

Recomendações:

48. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que acompanhem de perto a situação no que se relaciona com a discriminação racial directa e indirecta no acesso ao emprego, aos serviços públicos, aos lugares abertos ao público, à habitação, etc. É importante que eventuais queixas neste domínio sejam devidamente processadas mas, além disso, é importante que sejam realizadas sondagens e estudos em profundidade que permitam ver se existe alguma discriminação indirecta que possa prejudicar a igualdade de oportunidades para membros das minorias étnicas.
49. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que consolidem rapidamente a criação do sistema de mediadores socioculturais em serviços tais como a educação, o acesso aos cuidados de saúde, ajuda no emprego, etc. Para tal, devem ser tomadas medidas para profissionalizar o cargo, de modo a que os mediadores possam fazer o seu trabalho a tempo inteiro, por um período prolongado, e inseridos num plano de carreira motivador.

Acesso ao ensino

50. A ECRI aborda a questão do acesso das crianças ciganas à educação na segunda parte deste relatório. Nesta secção, a ECRI deseja abordar o acesso à educação das crianças de grupos minoritários em geral, e das crianças imigrantes em particular.
51. A ECRI nota com interesse a recente legislação que prevê a introdução de cursos obrigatórios de português como segunda língua para as crianças cuja língua materna não seja o português. E saúda ainda a adopção do Decreto-Lei nº 67/2004, que garante às crianças cujos pais estrangeiros estejam em situação irregular em Portugal o direito de se matricularem em escolas nas

mesmas condições que as crianças de não nacionais com situação regular. A mesma regra aplica-se ao acesso à assistência médica. Para dar seguimento a estas disposições, foi criada uma base de dados, a ser gerida pelo ACIME, a qual, segundo o Decreto-Lei nº 67/2004 expressamente prevê, deve ser utilizada apenas para garantir o acesso à educação e à saúde. Neste particular, a ECRI salienta que a concessão de independência ao ACIME aumentaria a confiança das famílias em situação irregular em Portugal, estimulando-as a registar os seus filhos nesta base de dados²⁰.

52. A ECRI está preocupada por saber, na falta de estatísticas pormenorizadas sobre este ponto, que, segundo vários estudos, as crianças de certos grupos imigrantes, em particular de países africanos, não apresentam um rendimento escolar tão bom como o dos alunos portugueses e é menos provável que prossigam a sua educação. Uma das explicações adiantadas para esta situação é a falta de uma abordagem multicultural nas escolas. A este propósito, a ECRI salienta que o Secretariado “Entreculturas” foi transferido do Ministério da Educação para o ACIME em 2004 e continua as suas actividades a fim de zelar para que a realidade multicultural seja devidamente tida em conta e reflectida nas escolas.

Recomendações:

53. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que continuem a intensificar os seus esforços no sentido de proporcionar igualdade de oportunidades em termos de acesso à educação para as crianças de grupos minoritários e, em particular, para as crianças imigrantes.
54. A ECRI recomenda às autoridades que acompanhem de perto a situação das crianças imigrantes, assegurando que não sofram qualquer desvantagem no acesso à educação, nomeadamente por não ser tomada em conta a diversidade cultural da escola. As autoridades poderiam, por exemplo, reforçar a acção do Secretariado “Entreculturas” e garantir que tenha um impacto real sobre o sistema educativo.

Acolhimento e estatuto dos não-nacionais

- Imigração

55. No seu segundo relatório, a ECRI debruçou-se sobre o processo de regularização dos não-nacionais em situação irregular, previsto no Decreto-Lei nº 4/2001. Apelou às autoridades portuguesas para que acompanhassem de perto a implementação deste processo, assegurando, nomeadamente, uma protecção jurídica eficaz aos trabalhadores não-nacionais face aos seus empregadores. A ECRI também recomendou às autoridades portuguesas que envidassem os máximos esforços para melhorar os serviços prestados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), proporcionando-lhe, nomeadamente, todos os recursos humanos e financeiros necessários para cumprir plenamente as suas funções.
56. A ECRI congratula-se com os esforços consideráveis investidos pelas autoridades portuguesas para fazer face ao aumento constante, desde 1990, do número de imigrantes no país. Estes imigrantes provêm principalmente da Ucrânia e do Brasil, mas também de vários países da Europa de Leste e de

²⁰ Sobre a questão da independência do ACIME, ver acima: “Órgãos especializados e outras instituições”.

países africanos de expressão portuguesa. Existem actualmente cerca de 450.000 imigrantes em Portugal, isto é, entre 4 e 5% da população total.

57. No que se refere ao SEF, que tem competências muito importantes em matéria de imigração, a ECRI nota com satisfação que foram alcançados progressos notáveis em vários domínios desde a publicação do seu segundo relatório. Desde logo, os recursos humanos e informáticos do SEF foram aumentados substancialmente, e estão já programados, neste ponto, melhoramentos futuros. O pessoal recebeu formação em diversos domínios, nomeadamente em matéria de direitos do homem para melhor acolher os imigrantes. Um serviço de interpretação telefónica multilingue permite a obtenção de consultas e de informações, evitando assim deslocações inúteis e longas esperas. Um trabalho importante em cooperação com o ACIME permitiu tornar mais humanos os contactos entre o serviço e os utentes. Contudo, embora o SEF tenha recuperado tempo considerável na gestão dos dossiers, ainda resta muito por fazer, particularmente nas regiões de Lisboa e Setúbal. A ECRI nota que os representantes dos imigrantes se queixam ainda de um acolhimento inapropriado por parte dos funcionários do SEF e de demoras significativas no tratamento dos dossiers²¹. A burocracia é aparentemente um problema geral em Portugal, mas está sobretudo presente nos processos respeitantes aos imigrantes, que são particularmente vulneráveis em caso de atrasos ou de problemas com os seus dossiers.

Recomendações:

58. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas que prossigam e intensifiquem os seus esforços para resolver os restantes problemas relacionados com demoras no tratamento dos dossiers e com o acolhimento pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, continuando a proporcionar todos os recursos humanos e materiais necessários para limitar a burocracia e ajudar os imigrantes da melhor forma possível.
59. O Decreto-Lei nº 34/2003 de 25 de Fevereiro de 2003 (sobre o regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português) introduziu uma política de imigração genuína baseada na promoção da imigração legal, na luta contra a imigração ilegal e na integração dos imigrantes na sociedade portuguesa. Este Decreto-Lei prevê um sistema de imigração fundado essencialmente em vistos de trabalho. Excepto em casos de acompanhamento familiar, um não-nacional que não seja cidadão da UE deve obter uma promessa de contrato de trabalho de um empregador para poder vir instalar-se em Portugal. O governo estabelece periodicamente uma quota de não-nacionais por categoria ocupacional que estão autorizados a entrar em Portugal se estiverem na posse de um contrato de trabalho.
60. O Decreto-Lei nº 34/2003 constitui um quadro legal com características inegavelmente positivas. Contudo, aquando da sua adopção foi criticado, nomeadamente pelo Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), que tinha sublinhado os amplos poderes discricionários concedidos ao SEF e a manutenção da desigualdade no que respeita à segurança na saúde entre os não-nacionais legalmente residentes no país e os cidadãos portugueses. O decreto-lei foi também criticado por ONG e por representantes dos imigrantes, que consideram o sistema de quotas demasiado rígido e não conforme com as necessidades dos trabalhadores estrangeiros. Além disso, é

²¹ Sobre este ponto, ver também acima a secção “Provedor de Justiça”.

pouco realista pensar que os empregadores estariam dispostos a ir recrutar trabalhadores ao estrangeiro, por um lado, e, por outro, que é possível para um não-nacional encontrar trabalho em Portugal a partir do seu país. Consequentemente, muito poucas pessoas são aceites com base no Decreto-Lei nº 34/2003.

61. O sistema de imigração estabelecido pelo Decreto-Lei nº 34/2003 não oferece uma resposta adequada às necessidades do mercado de trabalho português. Por esta razão, muitos empregadores continuam a recrutar e empregar não-nacionais ilegalmente residentes no país, particularmente nos sectores hoteleiro, da construção e da agricultura. O processo de regularização previsto no Decreto-Lei nº 4/2001 permitiu a cerca de 183.000 indivíduos obter uma autorização de permanência temporária, renovável anualmente. O Decreto-Lei nº 34/2003 pôs termo a este processo. Contudo, continuou a existir a possibilidade para os não-nacionais de regularizarem a sua situação se tivessem estado a trabalhar por mais de três meses antes do dia 12 de Março de 2003, data em que o Decreto-Lei entrou em vigor, e se tivessem pago as suas contribuições para a segurança social e os impostos. Os que se inseriam nesta categoria puderam requerer a regularização da sua situação nos 45 dias após a entrada em vigor do decreto-lei. Cinquenta e três mil pessoas apresentaram requerimentos e vários deles estão ainda a ser examinados pelo SEF. Contudo, várias dificuldades vieram à luz quando os trabalhadores se aperceberam de que os montantes deduzidos na fonte para as contribuições da segurança social e os impostos não tinham de facto sido pagos aos organismos correspondentes, o que os impedia de provar que tinham pago. A ECRI tem conhecimento de que as autoridades estão a tentar encontrar uma solução para estes casos que permita aos trabalhadores lesados regularizar, apesar disso, a sua situação. Uma outra regularização, reservada aos brasileiros, nos termos de um Acordo de reciprocidade celebrado com o Brasil em 2003, deverá conduzir à regularização de 14.000 pessoas que a requereram e que satisfazem os critérios estabelecidos no Acordo. Este tipo de regularização foi criticado pelas ONG e por representantes dos imigrantes na medida em que foi reservado a uma só nacionalidade.
62. A ECRI nota que, segundo estimativas do SEF, apesar de todas essas regularizações, cerca de 200.000 não-nacionais permanecem em situação irregular no país. A opinião geral é a de que as pessoas em questão estão a trabalhar ilegalmente em tarefas mal pagas e pouco qualificadas. Segundo as ONG e o ACIME, seria bom encontrar uma solução que permita aos que já se encontram em Portugal obter um visto de trabalho e de permanência, em vez de ir recrutar ao estrangeiro mão-de-obra já disponível em Portugal.
63. A ECRI está profundamente preocupada ao constatar que persistem os abusos cometidos pelos empregadores contra os trabalhadores em situação irregular. Estes trabalhadores são particularmente vulneráveis e os abusos raramente são sancionados pelas autoridades. Isto deve-se, em parte, ao facto de o processo de regularização exigir a cooperação dos empregadores, os quais, segundo as autoridades, devem ser encorajados a declarar os seus trabalhadores, a pagar retroactivamente as contribuições devidas aos organismos sociais e ao fisco e a oferecer um contrato de trabalho, elemento indispensável para obter uma regularização. No entanto, a ECRI ficou surpreendida ao constatar que os trabalhadores em situação irregular conseguiram pagar impostos e contribuições da segurança social, sem que as autoridades estivessem plenamente cientes do facto e sem que isto causasse quaisquer problemas aos empregadores. A ECRI acha também inaceitável que

os empregadores tenham podido abusar da situação ao ponto de reter estas somas com o desconhecimento dos trabalhadores em vez de serem entregues aos organismos pertinentes. A ECRI constata que o Decreto-Lei reforçou os poderes do SEF assim como as sanções aplicáveis contra os empregadores em matéria de trabalho clandestino. Segundo vários observadores, se Portugal quer eliminar o trabalho clandestino dos não-nacionais, o governo deve tomar medidas não só para encorajar e facilitar o recrutamento de não-nacionais que já se encontrem no país, mas também para sancionar eficazmente os abusos cometidos por empregadores pouco escrupulosos.

Recomendações:

64. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que prossigam os seus esforços para conceder vistos de trabalho e autorizações de residência a trabalhadores estrangeiros que se encontrem em Portugal sem estatuto jurídico.
65. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas que tomem todas as medidas necessárias para assegurar que os imigrantes, quer estejam ou não a residir legalmente no país, não sejam sujeitos a quaisquer práticas ilegais ou incorrectas por parte dos seus empregadores. Os empregadores devem ser sujeitos a sanções apropriadas por tais abusos, em particular se empregarem clandestinamente imigrantes. Deveriam também ser tomadas medidas de regularização dos trabalhadores que foram explorados.
66. No seu segundo relatório, a ECRI recomendou às autoridades portuguesas que sensibilizassem a opinião pública para a multiculturalidade da sociedade portuguesa e para a necessidade de combater os estereótipos e os preconceitos que afectam todos os grupos de imigrantes zelando para que um grupo não seja desfavorecido em relação a outro em matéria de igualdade de oportunidades.
67. A ECRI nota com satisfação que Portugal instaurou recentemente uma política da imigração, acompanhada de uma política de integração. Esta última tem sido reflectida num grande número de medidas em prol dos imigrantes em domínios como a educação, o emprego, os direitos sociais, a cultura, etc. O ACIME desempenha um papel chave nesta área e tem estado na origem de inúmeras iniciativas para facilitar a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa. Estabeleceu, por exemplo, uma Rede Nacional de Informação ao Imigrante, publica uma *newsletter* mensal (Boletim Informativo - ACIME), várias brochuras (incluindo uma em várias línguas intitulada "Imigração em Portugal – informação útil"), abriu uma linha telefónica de ajuda (SOS Imigrante, disponível em três línguas) e desde Outubro de 2003 mantém um website bastante abrangente (www.acime.gov.pt).
68. Foi estabelecido um Sistema Nacional de Apoio ao Imigrante, que integra centros nacionais de apoio ao imigrante (CNAI) em Lisboa e no Porto e centros regionais e locais de apoio ao imigrante (CLAI) em cooperação com outros municípios. Estes centros tornaram-se parceiros de eleição de várias instituições, tais como o SEF, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), a Inspeção-Geral do Trabalho (IGT), a Segurança Social e o Ministério da Educação. Nestes centros podem encontrar-se mediadores socioculturais, muitas vezes escolhidos de entre os imigrantes ou pessoas de origem imigrante, que estão lá para ajudar os utentes nas várias línguas. Os centros constituem um meio de reunir num só local todas as autoridades com as quais

os imigrantes têm geralmente contacto, de forma a orientá-los mais eficazmente e a reduzir o tempo de espera.

69. O programa de inserção “Portugal Acolhe” referido no segundo relatório da ECRI foi mantido e consolidado e oferece cursos gratuitos de língua e de cidadania portuguesa para novos imigrantes e é gerido numa base puramente voluntária. Foi também criado um Observatório da Imigração, composto por um coordenador nomeado pelo ACIME e um conselho informal de representantes de diferentes centros universitários de investigação. Este Observatório tem vindo a efectuar um grande número de estudos sobre questões tais como a representação dos imigrantes nos meios de comunicação, a diversidade nas escolas e um estudo sobre os imigrantes e o crime, que deitou por terra o mito de que a imigração e a criminalidade estão automaticamente ligadas. O Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), além de comentar as leis e as políticas relativas à imigração, está também encarregado de assegurar a participação e colaboração de associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social na definição de políticas de integração social e de luta contra a exclusão. Foram tomadas medidas, no quadro do programa da União Europeia *Equal*, a fim de facilitar o recrutamento de imigrantes. Tais medidas incluem a criação de um curso de formação sobre “cidadania e diversidade cultural no domínio do trabalho” para os funcionários do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). A estas iniciativas a nível nacional, juntam-se outros esforços, não só da sociedade civil mas também de autoridades locais, como o município de Lisboa, que dispõe de um “Conselho Municipal para as Comunidades Imigrantes e as Minorias Étnicas”.
70. Todos estes esforços parecem estar a dar algum fruto. Os imigrantes são geralmente bem recebidos e considerados pela sociedade portuguesa. Contudo, ainda é necessário algum progresso pois os problemas de integração persistem. O processo de integração é direccionado mais especificamente aos imigrantes chegados recentemente, não prestando tanta atenção aos que, tendo chegado há mais tempo, não beneficiaram, então, de nenhuma medida particular de integração. Os imigrantes de origem brasileira e africana sentem-se por vezes excluídos do processo de integração, ou pelo menos desfavorecidos em relação aos imigrantes dos países da Europa de Leste. A ECRI já tinha salientado no seu segundo relatório que vários factores poderiam explicar o menor grau de dificuldades sentidas pelos imigrantes da Europa de Leste em relação aos das ex-colónias portuguesas, apesar do obstáculo adicional da língua. E estava também preocupada por constatar que outros factores, tais como a cor da pele e a religião, poderiam ajudar a explicar a aceitação mais fácil de uns imigrantes em relação a outros. A ECRI está muito preocupada com o resultado de vários estudos que mostram que a diferença no tratamento dado pela sociedade portuguesa aos imigrantes da Europa de Leste comparativamente aos da África e América do Sul, está em parte relacionada com preconceitos e estereótipos racistas baseados na cor da pele, que levam por vezes a actos de discriminação racial, particularmente nas áreas do emprego e habitação. Este fenómeno não afecta apenas os imigrantes recém-chegados, mas também os filhos de imigrantes que chegaram antes dos anos 90. É difícil determinar com exactidão o papel desempenhado pelos preconceitos racistas e a discriminação racial no tratamento dos imigrantes e das pessoas de origem imigrante, pois não foram até ao momento realizadas estatísticas baseadas sobre a origem étnica. Contudo, estudos e testemunhos indicam que esta é uma possibilidade a explorar para melhor compreender a exclusão social de que certos imigrantes são objecto.

Recomendações:

71. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que mantenham e consolidem os seus esforços de promoção da integração dos imigrantes em Portugal. E salienta que esta integração deve visar todos os imigrantes, seja qual for a sua origem étnica e nacional e o momento em que chegaram ao país. As autoridades portuguesas devem também incluir os cidadãos portugueses de origem imigrante no processo de integração.
72. A ECRI sublinha que a Lei da Nacionalidade foi alterada a 17 de Fevereiro de 2006 (Lei Orgânica nº 2/2006). Anteriormente, esta lei estipulava que a nacionalidade portuguesa só podia ser adquirida com base no “direito do sangue” (*jus sanguinis*). Com a alteração, foi introduzido o “direito do solo” (*jus soli*) na medida em que uma criança nascida em solo português pode obter a nacionalidade portuguesa se pelo menos um dos pais não nacionais tiver nascido em solo português. Um filho de pais estrangeiros, ambos nascidos no estrangeiro, pode também adquirir a nacionalidade portuguesa, desde que pelo menos um dos progenitores tenha residido legalmente em Portugal por um mínimo de cinco anos. Por fim, existem medidas que facilitam a naturalização, permitindo aos filhos de imigrantes que satisfaçam certas condições pedir a nacionalidade portuguesa aos 18 anos. O ACIME sublinha que esta lei também introduz outros melhoramentos, nomeadamente uma redução da burocracia e a transferência de competências relativas à nacionalidade do SEF para o Ministério da Justiça. A nova lei facilita, pois, a aquisição da nacionalidade portuguesa para as crianças de origem imigrante nascidas em Portugal. Contudo, as ONG e os representantes dos imigrantes consideram que a lei não foi suficientemente longe, na medida em que, verdadeiramente, apenas concede aos “imigrantes da terceira geração”, isto é, às crianças nascidas em Portugal de pais estrangeiros, também eles nascidos em Portugal, o direito automático à nacionalidade portuguesa.
73. O direito dos não-nacionais a votar e a candidatar-se a eleições municipais é uma área em que Portugal poderia fazer mais progressos em matéria de integração. Nos termos da Constituição Portuguesa, os não-nacionais de países não membros da UE podem votar e ser eleitos nas eleições locais, sob reserva de reciprocidade. O Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas declarou recentemente que não havia justificação para a reserva de reciprocidade no caso de não-nacionais que vivam desde há alguns anos em território português. O que é mais importante para ele é que os não-nacionais que residem em Portugal há muito tempo possam participar plenamente na vida política local, a fim de facilitar a integração, seja qual for o seu país de origem. A ECRI recorda que essa possibilidade está prevista na Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local, que recomenda seja ratificada pelas autoridades portuguesas²².
74. A ECRI salienta que, embora a integração passe também pelo trabalho, não se pode limitar o contributo dos imigrantes a Portugal a considerações puramente económicas. As ONG e os representantes dos imigrantes afirmaram que os imigrantes são muitas vezes considerados como entidades puramente económicas e não como uma fonte de enriquecimento cultural do país. Neste aspecto, muitos imigrantes exprimem a sua frustração por se verem empregados em trabalhos não especializados e mal pagos, apesar de

²² Ver acima “Instrumentos jurídicos internacionais”.

possuírem qualificações muito mais elevadas, por vezes de nível universitário. Não é invulgar - especialmente, mas não exclusivamente, entre os cidadãos da Europa de Leste – ver uma pessoa, antigo professor universitário no seu país, a trabalhar nas limpezas no Porto ou nas obras de construção em Lisboa. Uma solução para este problema seria facilitar o reconhecimento das qualificações obtidas no estrangeiro. Um projecto-piloto neste sentido foi já implantado para médicos e enfermeiros, que tiveram a possibilidade de fazer um curso de requalificação que lhes permite exercer o seu ofício em Portugal, mas muito continua por fazer neste domínio.

75. Por último, a ECRI está preocupada por tomar conhecimento de que, com o recente aumento do desemprego em Portugal e com o risco de que venha a aumentar mais ainda, alguns sectores da sociedade portuguesa, por vezes encorajados pelos meios de comunicação, poderão considerar a imigração como uma ameaça para o emprego dos cidadãos nacionais. Esta tendência abre por vezes a porta a propósitos e comportamentos xenófobos que é urgente controlar de maneira a evitar qualquer perda de controlo e a assegurar uma integração sem confrontos²³. A ECRI salienta que a integração de sucesso é um processo bilateral, que envolve esforços por parte não só dos próprios imigrantes mas também da população portuguesa, que deve estar consciente da vertente humana e enriquecedora de uma sociedade multicultural.

Recomendações:

76. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que prossigam os seus esforços de modo a permitir às pessoas de origem imigrante desempenhar um papel pleno na vida pública e política do país, nomeadamente favorecendo o acesso à nacionalidade portuguesa e ao direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais aos não-nacionais que residem em território português há um certo número de anos.
77. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que assegurem que as medidas de integração visem o fomento do respeito mútuo entre os imigrantes e a sociedade em geral, a qual deve ser também sensibilizada para o enriquecimento cultural que resulta da imigração em Portugal.

- Refugiados e requerentes de asilo

78. No seu segundo relatório, a ECRI examinou o processo de pedido de asilo e recomendou às autoridades portuguesas que atribuíssem efeito suspensivo ao recurso da decisão que recuse o pedido de asilo na fase de admissibilidade, a fim de evitar o risco de ver um requerente de asilo expulso, apesar de o pedido poder vir a ser aceite a final. A ECRI lamenta que o processo não tenha sido alterado neste ponto e que esse risco continue, pois, a existir. A ECRI foi informada de que o prazo previsto para apresentar o pedido de asilo é muito curto (sete dias), o que pode trazer problemas em virtude de um princípio de exigência de prova muito elevado neste domínio. A ECRI reconhece, contudo, que a legislação relativa ao asilo está a ser revista actualmente.
79. O número de requerentes de asilo em Portugal é pouco elevado em comparação com outros países da União Europeia. Em 2004, houve apenas 84 pedidos. Em 2005, houve 102 no total, com uma taxa de aprovação de 11%. O CPR (Conselho Português para os Refugiados) é uma ONG encarregada pelo

²³ Sobre este ponto, ver adiante “Clima de opinião” e “Meios de comunicação social”.

Estado de zelar pelo acolhimento e integração dos requerentes de asilo em Portugal. A ECRI nota que esta ONG gere um centro de acolhimento para requerentes de asilo e que um outro centro será aberto em breve. Os requerentes de asilo e os refugiados beneficiam de uma série de medidas de integração, essencialmente através do CPR. O CPR considera que esta integração se passa geralmente bem, apesar de um incidente isolado, em 2006, quando um grupo de jovens portugueses atacou, alegadamente, jovens requerentes de asilo em frente ao seu centro de acolhimento, o que levou a uma intervenção das forças da ordem. A ECRI nota que foi apresentada uma queixa por discriminação racial contra as forças da ordem por declarações racistas e uso excessivo da força. A queixa estará em investigação.

Recomendações:

80. Estando em curso a revisão da lei sobre o asilo, a ECRI reitera a sua recomendação de prever que o recurso da decisão que recuse o pedido de asilo na fase de admissibilidade tenha efeito suspensivo, a fim de evitar o risco de ver um requerente de asilo expulso, apesar de o pedido poder vir a ser aceite a final. Convém também assegurar que os prazos para apresentar um pedido de asilo não sejam demasiado curtos.
81. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a prosseguirem os seus esforços no sentido de facilitar a integração dos requerentes de asilo e dos refugiados. E recomenda que as autoridades portuguesas forneçam ao Conselho Português para os Refugiados todos os meios necessários para lhe permitir desempenhar a sua tarefa nas melhores condições possíveis.

Grupos Vulneráveis

- *Imigrantes*

82. Esta questão é tratada acima. Ver: "Imigração".

- *As comunidades ciganas*

83. Esta questão é tratada adiante. Ver "Questões específicas: A exclusão social das comunidades ciganas que vivem em Portugal".

Meios de comunicação social

84. As ONG estão de acordo em dizer que em matéria de luta contra o racismo e a intolerância, os meios de comunicação social têm um papel preponderante a desempenhar em Portugal, porquanto eles influenciam muito a opinião pública. Por isso, a ECRI está preocupada com a informação de que certos meios de comunicação, em particular a televisão, transmitem estereótipos e preconceitos racistas. É cita como exemplo o incidente que ocorreu na praia de Carcavelos, no dia 10 de Junho de 2005. Alguma comunicação social apresentou imagens de jovens negros a fugir e de agentes da polícia com armas na praia. Os meios de comunicação relataram o incidente como um "arrastão", isto é, um roubo "por arrastamento", envolvendo 500 jovens, principalmente de origem imigrante, e que tinham supostamente atacado as pessoas na praia para lhes roubar os seus bens. Afinal, a polícia declarou que o problema foi causado por um máximo de 30 a 40 pessoas e que os jovens que foram mostrados em fuga estavam a fazê-lo com os seus próprios bens, em virtude de um movimento de pânico e na confusão geral. Uma única queixa por roubo terá ido apresentada na polícia. A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

(CICDR) fez uma declaração pública no dia 21 de Junho de 2005, condenando a atitude dos meios de comunicação social envolvidos e apelando para que corrigissem a informação inexacta. Estudos revelaram que este incidente levou a uma onda de hostilidade contra os imigrantes, não só nos meios de comunicação social como também entre o público em geral.

85. A CICDR tomou também uma posição pública, no dia 10 de Abril de 2006, sobre referências na comunicação social à nacionalidade, à origem étnica, à religião ou ao estatuto jurídico a partir de fontes oficiais, reagindo assim ao número excessivo de casos nos quais tais elementos foram mencionados e que apenas servem para estigmatizar certos grupos e aumentar os preconceitos.
86. A ECRI nota, contudo, que estudos têm revelado uma tendência positiva na comunicação social, que está a mostrar um interesse maior para com a cultura e a identidade dos grupos minoritários. A ECRI saúda as boas práticas, tais como o programa de televisão “Nós”, ao qual é atribuído um espaço diário de 20 minutos e mais outro semanal de uma hora. Este programa é difundido desde 2004 e visa reflectir a existência de uma sociedade pluralista, multicultural e harmoniosa. Além disso, foi instituído em 2002 um prémio anual, o Prémio “Imigração e Minorias Étnicas - Jornalismo pela Tolerância”, destinado a jornalistas de todos os meios de comunicação social, visando promover a tolerância e a integração, combater todas as formas de racismo e de discriminação e contribuir para uma compreensão das diferenças culturais, religiosas e étnicas.

Recomendações:

87. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a que, sem prejuízo da sua independência editorial, faça compreender aos meios de comunicação social que é seu dever zelar para que a apresentação da informação não contribua para instalar um clima de hostilidade e de rejeição para com os membros de qualquer grupo minoritário, incluindo os imigrantes e os ciganos. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que encetem diálogos com os meios de comunicação social e outros actores relevantes da sociedade civil sobre a melhor forma de alcançar este objectivo.

Clima de opinião

88. No que respeita ao clima de opinião em Portugal, a ECRI regista com satisfação que os actos e declarações racistas, anti-semitas e xenófobos continuam a constituir ocorrências isoladas²⁴. Com efeito, de uma maneira geral, o racismo e a xenofobia não parecem ser um problema particularmente agudo em Portugal. No entanto, a ECRI lamenta ouvir, de diversas fontes, que existe uma forma de racismo subtil em Portugal, baseado em estereótipos e preconceitos. A opinião pública é, ocasionalmente, atreita a generalizações racistas. Por exemplo, algumas pessoas estabelecem uma ligação quase automática entre os ciganos e o tráfico de drogas, entre as mulheres brasileiras e a prostituição, entre os europeus de leste e as organizações mafiosas e entre os africanos do Norte e o terrorismo. Os judeus são também, por vezes, objecto de preconceitos em Portugal, por exemplo, são ocasionalmente feitas generalizações injustificadas, relacionando a comunidade judaica em Portugal

²⁴ Ver, contudo, a situação particular dos ciganos, descrita adiante em “A exclusão social das comunidades ciganas que vivem em Portugal” e, especialmente, “As relações entre as comunidades ciganas e as autoridades locais”.

com os eventos que têm lugar no Médio Oriente. Por último, os imigrantes são por vezes injustamente acusados de contribuir, pela sua presença, para um aumento tanto da taxa de criminalidade como do desemprego. De vez em quando, algumas destas afirmações demasiado generalizadas são transmitidas pela imprensa e exploradas em discursos políticos. Como se disse atrás, a respeito da imigração, a ECRI está preocupada por ver que as manifestações de racismo parecem estar a aumentar, por razões de ordem económica e social.

89. A ECRI está particularmente preocupada por tomar conhecimento de que a extrema direita está a tornar-se mais visível em Portugal. Embora se trate de um fenómeno ainda marginal, que envolve no máximo alguns milhares de simpatizantes, o movimento parece estar a ganhar algum terreno em termos da sua imagem. Portugal tem alguns grupos de “cabeças-rapadas” (*skinheads*), que parecem estar a ficar cada vez melhor organizados, a FN (Frente Nacional) e o partido político PNR (Partido Nacional Renovador), que atrai no máximo alguns milhares de votos. Em Maio de 2006, por exemplo, foi organizada uma manifestação pública (“Alto à Invasão!”, referindo-se à imigração) em Vila de Rei pelo PNR, na qual participaram membros da FN. Verifica-se também um aumento no número de websites racistas em português. Os principais alvos dos movimentos racistas são os ciganos e as minorias visíveis em Portugal. A sociedade civil e algumas ONG expressaram a sua preocupação a este propósito. E, de uma maneira mais geral, elas deploram a atitude laxista dos poderes públicos e das autoridades face às manifestações de racismo e de discriminação racial. E lamentam que o quadro legislativo existente seja pouco ou nunca aplicado.

Recomendações:

90. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que prossigam os seus esforços no sentido de sensibilizar o público para os direitos humanos e para a necessidade de lutar contra o racismo e a intolerância. As autoridades devem também continuar a atribuir uma grande importância a estas questões no ensino e na formação dos funcionários.
91. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a prosseguir os seus esforços para fomentar um debate político mais equilibrado sobre a imigração e os imigrantes. E recomenda ainda que seja prestada atenção particular ao combate da tendência do grande público a pensar que imigração significa crime e desemprego.
92. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas para que acompanhem de perto a evolução da situação respeitante aos movimentos de extrema direita e racistas, incluindo os grupos de “cabeças-rapadas” (“*skinheads*”). Para tal, recomenda às autoridades portuguesas que aumentem os seus esforços para lutar contra a difusão de propaganda racista, xenófoba e anti-semita através da Internet.

Conduta dos Representantes da Lei

93. No seu segundo relatório, a ECRI recomendou às autoridades portuguesas que punissem todo o comportamento repreensível por parte das forças da ordem para com os membros das comunidades de imigrantes e de ciganos e que tornassem pública a sanção imposta. E encorajou também as autoridades portuguesas a considerar a adopção de iniciativas visando melhorar a

representação na polícia de pessoas de origem imigrante e de membros das minorias étnicas.

94. A ECRI está preocupada por ter tomado conhecimento de que prosseguem as queixas sobre comportamentos racistas ou discriminatórios por parte das forças da ordem. Estas queixas são por vezes apresentadas às autoridades competentes, em particular à Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR). Por exemplo, a ECRI nota que, em 2003, dos nove casos submetidos à CICDR relativos a violência racista verbal ou física, sete envolveram elementos de forças da ordem. Em alguns casos, estas queixas resultaram em sanções, mas a maior parte delas foi simplesmente arquivada por falta de provas. Na maioria dos casos, segundo as ONG, os afectados, especialmente membros da comunidade cigana, não apresentam queixa.
95. A ECRI sublinha que estão previstos cursos sobre os direitos humanos para as forças da ordem e o pessoal penitenciário. Existe também um módulo de ética profissional para a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) sobre os imigrantes e as minorias étnicas, que comporta informações sobre o racismo e a discriminação racial.

Recomendações:

96. A ECRI encoraja vivamente as autoridades portuguesas a que atribuam todos os recursos necessários aos representantes da lei, para lhes permitir trabalhar em condições adequadas e no estrito respeito da dignidade humana e dos direitos das pessoas que prendem. Isto implica uma sólida formação sobre direitos humanos e a sensibilização para os problemas do racismo e da discriminação racial. Deve também ser reforçada a formação sobre a diversidade cultural.
97. As autoridades portuguesas poderiam também considerar aumentar o número de membros dos grupos minoritários no seio da polícia, nomeando, por exemplo, mediadores socioculturais responsáveis por melhorar as relações entre as forças da ordem e os grupos minoritários.
98. A ECRI recomenda vivamente a adopção de medidas suplementares para pôr termo a todo o comportamento repreensível da polícia, incluindo as expressões racistas e os maus tratos para com membros dos grupos minoritários.

Acompanhamento da situação

99. A ECRI nota que, para acompanhar a situação dos grupos minoritários em várias áreas da vida, tais como a educação, a habitação ou o emprego, as autoridades portuguesas recolhem dados, avaliados por nacionalidade. As autoridades portuguesas indicaram que a recolha de dados avaliados por origem étnica está sujeita a disposições específicas em matéria de protecção de dados. No entanto, a ECRI salienta que os ciganos são cidadãos portugueses de origem étnica diferente da maioria e que sofrem aparentemente de discriminação e de exclusão social. É importante para eles, e também para certos cidadãos portugueses de origem imigrante, que sejam realizados estudos para determinar se existe discriminação directa ou indirecta contra grupos minoritários com base na origem étnica e, se for o caso, que seja encontrada a melhor forma de combater essa discriminação.

100. A Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD_[MH2]) é responsável por assegurar o cumprimento da legislação que proíbe, em princípio, a recolha de dados sensíveis, incluindo informação sobre “a origem racial ou étnica” (artigo 7º da Lei nº 67/98 de 26 de Outubro de 1998), embora possam existir excepções. A CNPD interveio várias vezes para proibir certos ficheiros baseados na origem étnica cujo fim não era legítimo. A ECRI salienta que, quando existe um fim legítimo, tal como o combate à discriminação, e quando as pessoas em questão dão o seu consentimento explícito, livre e informado, e desde que os dados permaneçam anónimos, não deveriam colocar-se quaisquer problemas. Este tipo de estudos permitiria melhor escolher as medidas eficazes para remediar os problemas assim identificados.

Recomendações:

101. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que examinem os métodos e meios para a introdução de um sistema de recolha de dados coerente e completo, a fim de avaliar a situação dos diversos grupos minoritários a viver em Portugal e de medir a extensão das manifestações de racismo e de discriminação racial. Um sistema desta natureza deve respeitar a legislação nacional e os regulamentos e recomendações europeus sobre a protecção de dados e a vida privada. As autoridades portuguesas devem assegurar que qualquer recolha de dados seja efectuada respeitando inteiramente o anonimato e a dignidade das pessoas questionadas e de acordo com o princípio do consentimento informado. Além disso, o sistema para a recolha de dados sobre o racismo e a discriminação racial deve ter em conta a dimensão de igualdade entre mulheres e homens, particularmente sob o ângulo de uma eventual discriminação dupla ou múltipla.

II. QUESTÕES ESPECÍFICAS

A exclusão social das comunidades ciganas que vivem em Portugal

102. No seu segundo relatório, a ECRI recomendou às autoridades portuguesas que adoptassem várias medidas para melhorar a situação dos ciganos em Portugal. E recomendou em particular que fossem tomadas medidas para lutar contra os preconceitos e estereótipos racistas e a discriminação racial sofridos pelos ciganos e contra todas as formas de maus tratos por parte da polícia contra eles. A ECRI insistiu ainda sobre a importância de assegurar que as decisões das autoridades locais não sejam discriminatórias para com os ciganos, favorecendo a sua participação activa no processo de decisão política. Pediu igualmente que fossem melhoradas as condições de habitação das famílias ciganas e favorecido o acesso à educação dos seus filhos.
103. A ECRI está muito preocupada pois a situação dos ciganos em Portugal não melhorou, em geral, desde a publicação do seu anterior relatório. Existem no mínimo entre 40.000 e 50.000 ciganos, segundo algumas estimativas, e a maioria deles está confrontada com uma situação difícil em muitos aspectos, situação que conduz a uma marginalização e mesmo a uma exclusão social das comunidades ciganas em Portugal. As associações anti-racistas e os representantes das comunidades ciganas estão de acordo em dizer que estas comunidades sofrem de racismo e de discriminação em Portugal. Estudos e sondagens comprovam estas informações. Por esta razão, a ECRI gostaria de analisar alguns dos problemas que continuam a existir neste domínio.

- **Discriminação das comunidades ciganas no acesso à habitação**

104. A ECRI deplora o facto de um grande número de ciganos ainda viver em condições difíceis, senão mesmo muito difíceis, apesar do progresso alcançado nesta área nos últimos anos. A ECRI está satisfeita por tomar conhecimento de que o Programa Especial de Realojamento (PER), implementado pelas autoridades nacionais, permitiu a muitas famílias ciganas sair dos bairros de lata em que viviam em Lisboa e no Porto e mudarem-se para uma habitação decente. No entanto, a ECRI deplora que algumas comunidades ciganas vivam em acampamentos muito precários nos arredores de localidades, por vezes sem qualquer acesso a serviços essenciais, tais como água e electricidade. A ECRI está especialmente preocupada com informações de que algumas autoridades locais cortaram deliberadamente o acesso das comunidades ciganas à água, a fim de as intimidar e humilhar e forçá-las a partir, em vez de tentarem encontrar soluções razoáveis e humanas. Há outras alegações de despejos arbitrários e demolição de habitações de ciganos sem que lhes fosse oferecido alojamento alternativo. A grande maioria dos ciganos em Portugal são sedentários. É, portanto, essencial encontrar soluções duradouras para os que actualmente vivem em acampamentos básicos e evitar que tenham que se mudar constantemente de um lado para o outro, sob a pressão da população e das autoridades locais.

Recomendações:

105. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas que se debrucem sobre a situação das comunidades ciganas que vivem em alojamentos precários e que continuem a tomar todas as medidas necessárias para as realojar de maneira decente.
106. A ECRI recomenda firmemente às autoridades portuguesas que investiguem as alegações de comportamentos abusivos para com os ciganos no domínio da habitação, em particular dos despejos arbitrários, e que tomem todas as medidas necessárias para pôr fim a todo o comportamento deste tipo.

- **Discriminação das comunidades ciganas no acesso ao emprego e aos bens e serviços**

107. A maioria dos membros das comunidades ciganas vive da venda ambulante em feiras e mercados. A ECRI lamenta que estas pessoas encontrem dificuldades no exercício da sua profissão. Estas dificuldades são, em parte, puramente económicas pois os consumidores estão cada vez mais a afastar-se deste tipo de comércio, que conta com forte concorrência. No entanto, a ECRI nota que, segundo alguns relatos, os vendedores ciganos também são confrontados com regulamentos rígidos e inapropriados, com a hostilidade das localidades onde desejam montar as suas tendas e com uma vigilância excessiva e intervenções intempestivas por parte das forças da ordem. A ECRI nota com interesse que o ACIME estabeleceu um grupo de trabalho para examinar a questão da venda ambulante como meio de subsistência mais generalizado das comunidades ciganas.
108. A ECRI nota que, tendo em consideração as dificuldades económicas que a venda ambulante enfrenta, devem ser encontradas soluções alternativas que permitam aos ciganos encontrar emprego e satisfazer as suas necessidades. As ONG e o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) desenvolveram iniciativas para tentar oferecer formação profissional aos ciganos, em particular aos jovens membros da comunidade. Contudo, a ECRI

está preocupada por saber que, segundo algumas ONG, estas iniciativas não têm tido o sucesso esperado devido aos preconceitos racistas que persistem entre alguns empregadores, acarretando discriminação racial no recrutamento dos ciganos. Esta situação tem muitas vezes como resultado desencorajar os jovens ciganos que procuram emprego.

109. Noutro domínio, a ECRI regista alegações de que, devido à sua origem étnica, os ciganos são, por exemplo, impedidos de entrar em locais públicos, tais como centros comerciais, restaurantes e cafés. Além disso, têm também dificuldades em obter empréstimos bancários ou outros serviços, devido à sua origem étnica.

Recomendações:

110. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a continuar a tomar todas as medidas necessárias para ajudar os membros das comunidades ciganas a obter emprego. É imperativo que essa política, em favor do emprego dos ciganos, seja acompanhada de medidas para proibir e punir toda e qualquer conduta discriminatória dos empregadores que recusam contratar ciganos com base na sua origem étnica.
111. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas que tomem medidas para combater a discriminação racial contra os ciganos em domínios como o acesso a locais abertos ao público e o acesso a bens e serviços, assegurando, em particular, que qualquer acto discriminatório nestas áreas seja devidamente punido.

- O acesso à educação das crianças ciganas

112. A ECRI está preocupada por saber que a taxa de abandono escolar entre as crianças ciganas é muito elevada, tal como mostram os números fornecidos pelas autoridades portuguesas. Há muito poucas crianças ciganas que prossigam os estudos para além do primeiro ciclo. Segundo fontes não governamentais, existem actualmente menos de dez estudantes ciganos no ensino superior. As raparigas ciganas são particularmente susceptíveis, por razões culturais, de abandonar a escola numa idade muito precoce. As dificuldades de alojamento atrás referidas, com as quais certos ciganos são confrontados, têm um impacto sobre a possibilidade de frequentar a escola em boas condições.
113. A ECRI está especialmente preocupada por saber que as crianças ciganas enfrentam ocasionalmente reacções hostis dos pais de crianças não ciganas, que não desejam que as crianças ciganas sejam incluídas nas mesmas classes que os seus filhos. A ECRI nota, por exemplo, o incidente amplamente reportado na imprensa da transferência de cerca de dez crianças ciganas de uma escola em Teias para uma escola em Redondinho, no início do ano escolar de 2003. Esta transferência terá sido efectuada devido à pressão de pais não ciganos da antiga escola. Foram colocados cartazes na nova escola dizendo “Não aos ciganos”. No entanto, os responsáveis da escola participaram o incidente à polícia e, segundo o ACIME, a polícia fez tudo para assegurar que as crianças ciganas pudessem frequentar a nova escola em boas condições. A ECRI nota também que, segundo as ONG e os representantes dos ciganos, a cultura cigana não é ainda suficientemente ensinada e promovida, nomeadamente nas escolas frequentadas por ciganos.

114. Foram tomadas algumas iniciativas para estimular a frequência escolar das crianças ciganas. Um exemplo é a criação de postos de mediadores socioculturais que funcionam como ponto de ligação entre as famílias e as escolas²⁵. Algumas iniciativas tomadas pelo Serviço educativo “Entreculturas” do ACIME foram concebidas para sensibilizar os professores e alunos não ciganos para a cultura cigana. As autoridades portuguesas afirmaram que a taxa de frequência escolar das crianças ciganas aumentou recentemente, sobretudo depois da criação dos postos de mediadores. Uma minoria de crianças ciganas cujos pais vivem de maneira nómada ou seminómada continua a beneficiar da rede de escolas estabelecida há algum tempo para lhes permitir frequentar a escola durante todo o ano escolar, em qualquer ponto de Portugal em que se encontrem.

Recomendações:

115. A ECRI exorta as autoridades portuguesas a que intensifiquem os seus esforços, em colaboração com as comunidades ciganas, para favorecer a frequência regular da escola por parte das crianças ciganas e para solucionar o problema do abandono escolar, em especial por parte das raparigas ciganas. Em particular, a ECRI recomenda às autoridades portuguesas que tomem medidas que facilitem o acesso dos ciganos aos níveis superiores de ensino.
116. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas que prossigam os seus esforços para resolver os problemas relacionados com o acolhimento das crianças ciganas em certas escolas e tomem todas as medidas necessárias para lidar com eventuais reacções hostis dos pais das crianças não ciganas.
117. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que prossigam e reforcem os seus esforços para promover a cultura cigana junto dos professores e dos alunos.

- As relações entre as comunidades ciganas e as autoridades locais

118. A ECRI nota que, segundo as associações anti-racistas e os representantes das comunidades ciganas, persistem os incidentes no decurso dos quais são proferidas declarações racistas por parte de membros da população local ou de representantes das autoridades locais. E, embora a ECRI note com satisfação a condenação penal de um eleito local, autor de comentários racistas contra ciganos²⁶, parece que declarações deste tipo nem sempre são objecto de processo judicial. No entanto, a ECRI sublinha que certas autoridades locais estão a tentar melhorar as relações entre os ciganos e a população em geral. Por exemplo, as autoridades portuguesas indicaram a criação pelo município de Lisboa da Casa da Cultura da Ameixoeira, permitindo que os ciganos aí exerçam actividades culturais. Este Centro está também aberto a não ciganos, proporcionando assim uma oportunidade para melhor conhecer a cultura cigana.

²⁵ Ver acima “Acesso aos serviços públicos”.

²⁶ Ver acima “Normas em matéria de direito penal”.

Recomendações:

119. A ECRI recomenda às autoridades portuguesas que punam devidamente todas as declarações e comportamentos racistas por parte de membros da população local ou de representantes das autoridades locais, de modo a deixar bem claro que tais atitudes não serão toleradas.
120. A ECRI encoraja vivamente as autoridades portuguesas, nacionais e locais, a implementar meios de favorecer o diálogo inter cultural entre as comunidades ciganas e a população maioritária.

- ***As relações entre as comunidades ciganas e as forças da ordem***

121. A ECRI já descreveu no seu segundo relatório as relações geralmente tensas entre os membros das comunidades ciganas e as forças da ordem e lamenta saber que essas relações não terão melhorado desde então. A ECRI nota que há alegações de que as forças da ordem continuam a discriminar os ciganos, em especial quando exercem a sua profissão de vendedores ambulantes. Há relatos de incursões arbitrárias da polícia a acampamentos ciganos. Foram também relatados casos de violências racistas, explicando os representantes ciganos que as vítimas não apresentam queixa contra tais actos na medida em que não têm conhecimento de um único caso em que um agente da polícia tenha sido sancionado por esse comportamento contra os ciganos. A ECRI sublinha que o ACIME age por vezes como mediador nos casos em que os ciganos se queixaram de comportamentos racistas por parte da polícia.

Recomendações:

122. A ECRI exorta as autoridades portuguesas a assegurar que as alegações de maus tratos praticados por membros das forças da ordem contra ciganos sejam objecto de investigações aprofundadas e os seus autores levados perante a justiça. As autoridades devem também envidar os máximos esforços para restabelecer a confiança dos membros das comunidades ciganas na justiça, para os encorajar a apresentar queixa em caso de maus tratos e/ou de tratamento discriminatório por parte de membros das forças da ordem²⁷.

- ***A necessidade de prever uma estratégia nacional para lutar contra a exclusão social das comunidades ciganas***

123. A exclusão social de que as comunidades ciganas são objecto, resulta, além do mais, da indiferença mútua, senão mesmo de uma desconfiança recíproca, existente entre a sociedade maioritária e as comunidades ciganas. Consequentemente, as comunidades ciganas tendem a fechar-se em si mesmas e a não participar, na prática, na vida pública e política do país. É evidente que a mudança de mentalidades de uns e outros é um dos elementos necessários para o êxito das medidas que visem melhorar a situação nesta área. A ECRI está plenamente consciente de que a mudança de mentalidades é um processo a longo prazo e, por isso, gostaria de abordar aqui a necessidade de prever uma estratégia nacional para a integração das comunidades ciganas.

²⁷ Ver também as recomendações feitas acima em "Conduta dos representantes da lei".

124. Neste aspecto, a ECRI saúda os esforços das autoridades nacionais, em particular do ACIME, e de algumas instâncias locais que tomaram iniciativas específicas em favor dos ciganos. Por exemplo, o ACIME estabeleceu um grupo de trabalho de promoção da igualdade e integração dos ciganos e publicou recentemente uma série de estudos sobre os ciganos em Portugal. O Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social participa (no quadro do programa *Equal*, da União Europeia) num projecto transnacional sobre a “promoção de políticas mais activas para a inclusão social das minorias ciganas e dos nómadas (“gens du voyage”)”. O Plano Nacional de Acção para a Inclusão de 2003-2005 continha medidas específicas para a inclusão dos ciganos. Eles beneficiam também de outras medidas mais gerais para combater o desemprego e a exclusão social, pois inserem-se na categoria de potenciais beneficiários. Uma dessas medidas é a criação de um Rendimento Social de Inserção (RSI). A ECRI assinala também que existem associações ciganas ou não ciganas que tentam estabelecer pontes entre a sociedade maioritária e as comunidades ciganas e que procuram activamente soluções para os principais problemas dos ciganos.
125. No entanto, a ECRI está muito preocupada porque, segundo essas associações, as medidas tomadas até à data são muito insuficientes. A ECRI notou cansaço e desânimo da parte das pessoas activas neste domínio, que não vêm qualquer progresso. É particularmente desmotivante para elas constatar que os inúmeros actos de racismo e de discriminação racial a que os ciganos continuam a ser sujeitos, não são combatidos com ímpeto e eficácia suficientes pelas autoridades portuguesas. A ECRI surpreende-se com a diferença entre o discurso oficial que ouve das autoridades e a realidade no terreno, tal como é descrita pelas ONG. A ECRI lamenta que, de uma maneira geral, as autoridades portuguesas não pareçam estar suficientemente conscientes dos problemas, não reconheçam a sua existência ou gravidade ou que, por vezes, os minimizem. Segundo a ECRI, o primeiro passo consistente para resolver os problemas, é reconhecer que eles existem. Parece ter havido uma manifestação de maior interesse das autoridades pela questão cigana nos anos 90, mas não teve continuidade. Vários peritos nesta matéria declararam que existem actualmente estudos e análises bastantes que permitem ter uma visão global da questão. Na opinião deles, chegou agora a altura de o governo mostrar a vontade política para agir e tomar medidas práticas e eficazes.
126. A ECRI deplora o facto de não existir qualquer estratégia nacional abrangente, a curto, médio ou longo prazo, para lutar contra a exclusão social dos ciganos em Portugal. Eles são cidadãos portugueses e gozam dos mesmos direitos que todos os outros cidadãos portugueses, o que deveria em princípio favorecer a sua integração. Paradoxalmente, não é necessariamente o caso, na medida em que este estatuto não permite aos ciganos beneficiar das acções muito positivas tomadas pelo ACIME e especificamente reservadas aos imigrantes, tais como os Centros nacionais e locais de apoio ao imigrante. Os representantes das comunidades ciganas salientaram que, embora tenham uma boa relação com o ACIME, têm por vezes a impressão de que a situação específica dos ciganos não é suficientemente tida em conta em todas as medidas de assistência e de integração tomadas por aquela instituição²⁸.
127. Os ciganos constituem uma minoria étnica em Portugal, reconhecidamente desfavorecida em vários domínios da vida. A ECRI salienta que já foram tomadas algumas iniciativas positivas, tais como o recrutamento de ciganos

²⁸ Ver também acima “Órgãos especializados e outras instituições”.

como mediadores socioculturais nas escolas. No entanto, a ECRI considera que o governo português poderia completar essas iniciativas, adoptando uma abordagem mais global em matéria de acção positiva. Segundo a Recomendação de Política Geral nº 7 da ECRI, a proibição da discriminação racial não impede a manutenção ou adopção de medidas temporárias especiais destinadas a prevenir ou a compensar as desvantagens sofridas por pessoas que se distinguem, nomeadamente, pela sua origem étnica, ou a facilitar a sua plena participação em todos os domínios da vida²⁹. A própria lei portuguesa prevê a possibilidade dessas medidas em muitos domínios³⁰.

Recomendações:

128. A ECRI recomenda vivamente às autoridades portuguesas que adoptem uma estratégia nacional e global de luta contra a exclusão social dos ciganos, compreendendo medidas a curto, médio e longo prazo. Neste âmbito, a ECRI encoraja as autoridades portuguesas a considerar a adopção de medidas positivas destinadas a prevenir ou a compensar as desvantagens sofridas pelos membros das comunidades ciganas ou a facilitar a sua plena participação em todos os domínios da vida.

²⁹ Ver o parágrafo 5 da Recomendação de Política Geral nº 7 da ECRI sobre a legislação nacional para lutar contra o racismo e a discriminação racial, e o parágrafo 14 da sua Exposição de Motivos.

³⁰ O Artigo 3º, nº 2, da Lei nº 134/99, atrás mencionado (“Normas em matéria de direito civil e administrativo”), que trata da discriminação fundada, nomeadamente, na raça ou na origem étnica, estabelece que a lei não proíbe disposições legislativas ou outras que beneficiem certos grupos desfavorecidos a fim de garantir o exercício, em condições de igualdade, dos direitos das pessoas em questão. O Artigo 25º do Código do Trabalho, intitulado “Medidas de Acção Positiva”, estatui que “Não são consideradas discriminatórias as medidas de carácter temporário concretamente definido de natureza legislativa que beneficiem certos grupos desfavorecidos, nomeadamente em função da (...) origem étnica, com o objectivo de garantir o exercício, em condições de igualdade, dos direitos previstos neste Código e de corrigir uma situação factual de desigualdade que persista na vida social”.

BIBLIOGRAFIA

Esta bibliografia indica as principais publicações utilizadas como fonte de informação durante o estudo da situação em Portugal, mas não deve ser considerada uma lista exaustiva de todas as fontes de informação ao dispor da ECRI durante a elaboração do relatório.

1. CRI (2002) 33: *Second Report on Portugal*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 4 November 2002
2. CRI (98) 50: *Report on Portugal*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 15 June 1998
3. CRI (96) 43: *ECRI General Policy Recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
4. CRI (97) 36: *ECRI General Policy Recommendation n°2: Specialise d bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
5. CRI (98) 29: *ECRI General Policy Recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (98) 30: *ECRI General Policy Recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
7. CRI (2000) 21: *ECRI General Policy Recommendation n°5: Combating intolerance and discrimination against Muslims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
8. CRI (2001) 1: *ECRI General Policy Recommendation n° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2000
9. CRI (2003) 8: *ECRI General Policy Recommendation n° 7: National legislation to combat racism and racial discrimination*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2002
10. CRI (2004) 26: *ECRI General Policy Recommendation n° 8: Combating racism while fighting terrorism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 2004
11. CRI (2004) 37: *ECRI General Policy Recommendation n° 9: The fight against antisemitism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 2004
12. CRI (98) 80 rev 4: *Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 2005
13. CommDH(2003)14 : *Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Portugal of 27 to 30 May 2003*, Office of the Commissioner for Human Rights, Council of Europe, 19 December 2003
14. CERD/C/447/Add.1: United Nations, *Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Eleventh periodic reports of States parties due in 2003 – Portugal*, 6 May 2004
15. CERD/C/65/CO/6 : United Nations, *Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Portugal*, 10 December 2004
16. EUMC, *Anti-discrimination Legislation in EU member States : A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives, Portugal*, Leonor Palma Carlos, Migration Policy Group for the EUMC, 2002
17. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, *Raxen 3 Report: Migrants, Minorities and Employment in Portugal*, EUMC, September 2002

18. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, *Report on antisemitism in Europe 2002-2003, Portugal*, EUMC 2004
19. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, *National Analytical Study on Racist Violence and Crime*, EUMC 2003
20. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, *Analytical Report on Education*, EUMC 2004
21. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, *Analytical Report on Legislation*, EUMC 2004
22. EUMC, *Racist Violence in 15 EU member States – A Comparative Overview of Findings from the RAXEN National Focal Points Reports 2001-2004*, EUMC, April 2005
23. 2005 RAXEN Data Collection, National Report, EUMC Racism and Xenophobia Information Network (RAXEN), National Focal Point for Portugal, October 2005 (under publication)
24. Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), *Welcoming and integrating: Three years at the service of immigrants – Activity Report of the High Commission for Immigration and Ethnic Minorities (2002/2005)*
25. ACIME, *Immigration in Portugal, useful information*, 2004/2005
26. ACIME, *Combate ao Racismo – Sistema jurídico*, Versão 2004/2005, Lisboa, Novembro de 2004
27. ACIME, *CICDR recebeu 190 queixas em seis anos e duas resultaram em coimas*, Data: 22-03-2006
28. ACIME, *A nova Lei de Nacionalidade*, Data: 17-02-2006
29. ACIME, *Boletim informativo # 36*, Fevereiro 2006
30. Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), *Relatório de Actividades 2003-2004*, Porto 20/07/2005
31. SOS Racismo, *Relatório Imprensa 2005*
32. SOS Racismo, *Relatório Imprensa 2004*
33. SOS Racismo, *Editorial : Imigração e minorias étnicas : entre um balanço negativo e poucas expectativas para o futuro*, 21/4/2005
34. SOS Racismo, *Nota de imprensa : Ateração da Lei da Nacionalidade mantém statuquo*, Lisboa, 8/7/2005
35. CICDR, *Seminário, Cidadania e Discriminação*, 17 e 18 de Novembro de 2004, Lisboa, Junho 2005
36. Observatório da Imigração, *A criminalidade de estrangeiros em Portugal – um inquérito científico – n° 13*, Maio 2005
37. Observatório da Imigração, *A mediação sócio-cultural : um puzzle em construção – n° 14*, Maio 2005
38. Malheiros, Manuel, *Report on measures to combat discrimination: Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country Report Portugal*, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination field, December 2004
39. Sardinha, João, *Sussex Migration Working Paper no. 26: Cape Verdean Associations in the Metropolitan Area of Lisbon: their role in integration*, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex, 2005
40. Levinson, Amanda, *The Regularisation of Unauthorised Migrants: Literature Survey and Country Case Studies: Regularisation programme in Portugal*, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005
41. Migration Policy Group, *EU and US approaches to the management of immigration: Portugal*, May 2003
42. Migration Policy Group, *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue: Portugal*, September 2005

ANEXO

O anexo seguinte não constitui parte da análise e das propostas da ECRI sobre a situação em Portugal.

A ECRI deseja salientar que a análise contida no seu terceiro relatório sobre Portugal tem a data de 30 de Junho de 2006 e que eventuais desenvolvimentos posteriores não foram tomados em consideração.

Segundo o procedimento de abordagem país a país da ECRI, a proposta de relatório da ECRI sobre Portugal foi submetida a um diálogo confidencial com as autoridades portuguesas. Vários dos comentários das mesmas foram tomados em conta pela ECRI e integrados no relatório.

Contudo, no seguimento deste diálogo, as autoridades portuguesas solicitaram que os seus pontos de vista seguintes fossem reproduzidos na forma de um anexo ao relatório da ECRI.

Third Report on Portugal - European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

View Points made by the Portuguese authorities to be reproduced in an appendix to the third Report on Portugal

Observations made by the Office of the High Commissioner For Immigration and Ethnic Minorities (ACIME)

(Paragraph 24) - The suggestion that the inversion of the burden of proof predicted in the article 23-3 of the Labour Code should be adopted in other areas than employment is already foreseen in relation to anti-discrimination legislation according to article 6º from Law no.18/2004.

On the other hand, the recommendation to adopt the victims right to compensation in racial discriminations cases is also foreseen in the Law, immediately under paragraphs 1 and 2 of article 10 of Law 18/2004 of 11th May, as well as of the general terms of Portuguese Law, namely the general rules of civil responsibility and of the personality rights, articles 70º and 483º contained in the Portuguese Civil Code. However, a procedural initiative by the offended must always take place, in the sense of demanding the aggressor before the courts for the reparation of the damage.

In this respect, these recommendations are already implemented in the Portuguese legal system.

(Paragraph 36) There were a total of 183 alleged cases of racial discrimination recorded.

(Paragraph 94) In 2003, 22 complaints have been submitted to CICDR and only 4 were against authority agents.

Observations made by the Department for the European and International Affairs(Ministry of Labour and Solidarity)

SPECIFIC ISSUES

- The Social exclusion of Gypsy communities living in Portugal

a) Despite of the recognised difficulties in fighting social exclusion in Gypsy Communities, some progress has been registered namely trough the participation of the Ministry for Labour and Social Solidarity (MTSS) and of the European Anti Poverty Network (EAPN) - Portugal in the transnational project "*Promotion of more active policies for the social inclusion of the Roma and Traveller Minorities*" financed by the European Commission within the Programme of Action Fighting Social Exclusion.

Among the results of this project it should be highlight the "Manual of Sensitization for the working up of Social Inclusion Policies for Gypsy Communities ", which has been spread by the MTSS and the elaboration of an indicator's collection for measuring the progress of the social situation of Gypsy Communities.

It should be also referred that in the Portuguese National Action Plan for Inclusion (PNAI) 2003/2005 the Gypsy Communities are one of the transversal target groups contemplated in most of the social inclusion measures. Parallely were created some specific instruments specifically directed to the Gypsy Communities (Annex III of the PNAI), namely:

- ✓ Romany Gypsy Accompaniment Group, promoted by the ACIME and created with the objective of implementing a cooperation and coordination Platform for the shelter of Romany Gypsies and information programmes to avoid child beggars. Considering the evaluation report of the PNAI 2003/2005 the target of this Group was completely accomplished;

- Discrimination against Gypsies in access to employment, goods and services

a) In what concerns measures for fighting racism and intolerance, the General Inspectorate of Labour (IGT) points out the following:

- The annual activities plan for the years 2004, 2005 and 2006 were elaborated taking into account two objectives: promotion of decent work and decreasing labour death and severe sinisters, trough four principles and fundamental labour rights - creating better opportunities for men and women, ensuring their job and remuneration; ensure the universality of social protection; reinforce tripartism and social dialogue. In its control, the IGT takes into account the most vulnerable groups - women, minors, immigrants and temporary workers, once they are the easiest targets for discrimination.

On the other hand, the IGT develops an activity of information trough a personalized service at each regional service, which is addressed to workers, employers and social partners.

The IGT is also represented at the CNAI, where is one of the services responsible for the information. Between 17/03 to 31/ 12 2004 it attended 13 397 persons in Lisbon and 2 690 in Porto.

- The Law 20/98 from 12/05 - regulation of dependent work for foreigner citizens was replaced by Law 99/2003 from 27/98 (Labour Code) and its regulation, guaranteeing equal treatment between legal foreigner workers and national workers.

The contract established with a foreigner worker for an activity developed in Portuguese territory has to be done by writing and has to obey to the formalities previewed in article 158º. These contracts must be communicated to the IGT.

The IGT control actions, next to enterprises, related with identification and regularisation of immigrants faced a significant increase, specially in what concerns the construction sector, as we can verify at the map:

Regularisation Process of Foreigner Workers/2005		
Age	Immigrants with a registered Process	
	Total	%
-15 a 24	6 114	25,6
25 a 34	9 831	41,2
35 a 54	7 767	32,5
55 a 64	156	0,7
65	18	0,1
Total	23 886	100

b) The Portuguese Institute for Employment and Vocational Training (IEFP) of the Ministry for Labour and Social Solidarity, within the EQUAL Project “*Migrations and Development*” is developing a training referential “*Citizenship and Cultural Diversity in the Professional Exercise*””

This training referential will be tested in a first group of technicians of the public services in 2006, and in 2007 to all of the technicians of the local public services of the IEFP.

Observations made by the Office of Documentation and Comparative Law of the Attorney General’s Office (ODCL)

The ODCL has the honour to propose a slight change to the paragraph 22 of the draft report of ECRI on Portugal. In paragraph 22, in the phrase “*As concerns Article 70 of the Civil Code, this provision may be invoked in order to prevent an illegal infringement of the physical or moral integrity of an individual.*”; the ODCL suggests:

“As concerns Article 70 of the Civil Code, this provision may be invoked in order to **stop** or to prevent an illegal infringement of the physical or moral integrity of an individual”.

Observations made by the Ministry of Justice

Regarding the ECRI recommendations (18) that considers that the Portuguese criminal law still fails on foreseeing a generic aggravating circumstance for the crimes committed under racist motivation, we should say that the Portuguese Criminal Code already comprises such provisions. Actually, according to article 71 of the Criminal Code, to determine the penalty’s proportion, the judge should consider all the circumstances, that are not part of the crime, which may testify in favour or against the perpetrator. Straight to this point, article 71 n.2 of the Criminal Code determines that, among others factors, the judge must consider:”c) *the feelings revealed in the crime commission and the aim and motive that mined* “.

This means that in any crime if a racist or xenophobic motive exists that should be evaluated by the judge and should be taken in account in order to determine the penalty’s proportion. So, we consider that the Criminal Code in force already has a *provision making racist motivation a general aggravation circumstance, applicable to any type of offence*”



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
Gabinete de Relações Internacionais e de Cooperação

**ASSUNTO: Comentários às disposições em matéria de Imigração constantes do 3º Relatório de Portugal
Conselho da Europa – Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância (ECRI)**

I

Recomendações relativas ao regime Jurídico de Estrangeiros

Em matéria de imigração, já depois do envio do projecto de Relatório em análise, merece realce a proposta de lei aprovada em Conselho de Ministros de 10 de Agosto (cfr. <http://www.pcm.gov.pt/Portal/PT>), que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional. Com esta Proposta de Lei visa-se consagrar um regime jurídico que permita promover canais legais de imigração, prevenindo, assim, a imigração ilegal.

No domínio da admissão e residência de estrangeiros em território nacional propõem-se as seguintes alterações:

- Criação de um único tipo de visto, que permita ao seu titular entrar em Portugal para fixação de residência, que será concedido de acordo com objectivos específicos (exercício de actividade profissional, reagrupamento familiar, estudos): o visto para obtenção de autorização de residência. Esta medida, ao substituir os actuais 6 tipos de visto de longa duração (4 tipos de visto de trabalho, visto de residência e visto de estudo) por um único tipo de visto, permite racionalizar e desburocratizar os procedimentos.

- O regime de concessão de visto para obtenção de autorização de residência com o intuito de exercício de uma actividade profissional subordinada (admissão de trabalhadores imigrantes), que vai substituir o actual regime de concessão de visto de trabalho, é adequado ao ajustamento entre as ofertas de emprego não preenchidas nem por cidadãos



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

GABINETE DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DE COOPERAÇÃO

nacionais, nem por cidadãos comunitários e o potencial de mão-de-obra estrangeira com a qualificação profissional adequada. - Em especial, permite a entrada legal, não só daqueles estrangeiros que possuem contrato de trabalho, mas também de candidatos a empregos não preenchidos pela preferência nacional ou comunitária e que possuem qualificações adequadas e desde que possuam uma manifestação de interesse de entidade patronal interessada.

- Criação de um regime jurídico para a imigração meramente temporária, através do visto de estada temporária para o exercício de actividade sazonal.

- Criação de um regime mais célere de admissão de cientistas e estrangeiros altamente qualificados, que pretendam exercer a sua actividade em Portugal, seja de forma temporária ou mediante fixação de residência.

- Relativamente à residência de imigrantes em território nacional, procede-se à substituição dos quatro tipos de visto de trabalho, do visto de estudo, da prorrogação de permanência com autorização para trabalhar, do visto de estada temporária com autorização para exercício de actividade profissional subordinada e da autorização de permanência por um único tipo de título habilitante da fixação de residência em Portugal: a autorização de residência.

- Alarga-se o âmbito de aplicação pessoal do direito ao reagrupamento familiar a estrangeiros que, hoje, estão dele excluídos (em especial, os titulares de vistos de trabalho e os titulares de autorizações de permanência). Permite-se, igualmente, ao imigrante o reagrupamento com o parceiro de facto.

- Cria-se o estatuto de residente de longa duração, concedido a todos aqueles que residem legalmente há 5 anos, que implica, além de um significativo conjunto de direitos, o direito de circular em no espaço europeu e aí se fixarem.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Gabinete de Relações Internacionais e de Cooperação

- Com o fim da autorização de permanência a renovação dos actuais títulos é convalidada em autorização de residência; o mesmo acontecendo com os títulos concedidos ao abrigo do Acordo Luso-brasileiro (processos de regularização extraordinária criado pelo anterior Governo).

- Alarga-se o regime da concessão de autorização de residência com dispensa de visto a:

Crianças que tenham nascido em Portugal, aqui permanecido ilegalmente e se encontrem a frequentar o primeiro ciclo do ensino básico, bem como aos progenitores que sobre elas exerçam o poder paternal efectivo; Estrangeiros, filhos de imigrantes legais, que tenham atingido a maioridade e aqui permanecido desde os 10 anos de idade; Estrangeiros que tenham perdido a nacionalidade portuguesa e permanecido ilegalmente no país nos últimos 15 anos; A vítimas de tráfico de pessoas que tenham residido nessa qualidade; A estudantes estrangeiros que pretendam permanecer em Portugal; A cientistas e quadros altamente qualificados que tenham sido admitidos com visto de estada temporária e pretendam continuar a sua actividade em Portugal.

- No que diz respeito ao afastamento/expulsão de estrangeiros do território nacional destaca-se:

- A consagração legal de limites genéricos à expulsão decorrentes, designadamente, da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), passando a ser inexpulsáveis, todos aqueles estrangeiros que nasceram e vivem em Portugal, ou aqui vivem desde tenra idade, aqui têm a cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa, ou de nacionalidade estrangeira sobre os quais exerçam o poder paternal.

- No âmbito da expulsão administrativa (de imigrantes em situação ilegal) e da expulsão judicial (sem conexão com procedimentos criminais), elimina-se a possibilidade de aplicação da prisão preventiva, privilegiando-se a detenção em centros de instalação



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SERVICÓ DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

GABINETE DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DE COOPERAÇÃO

temporária ou a vigilância electrónica, como medida coerciva de efectivação do afastamento.

- Reforça-se a luta contra a imigração ilegal, através da agravação da moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal e a revisão o regime de coimas aplicáveis às entidades empregadoras de imigrantes em situação ilegal. Prevê-se, ainda, a possibilidade de concessão de autorização de residência a vítimas dos crimes de tráfico de pessoas.

II

Recomendações em relação ao atendimento e aproximação do SEF aos cidadãos estrangeiros

O reforço das relações entre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os cidadãos que o procuram tem vindo a ser um esforço permanente por parte do Serviço, cujo objectivo geral é a introdução de melhorias nas diversas áreas que tocam o atendimento ao público, desde a renovação de instalações à simplificação de procedimentos, passando pelos sistemas de gestão de atendimento até à presente aposta na melhoria da recepção e encaminhamento dos cidadãos.

O Centro de Contacto do SEF, foi criado na prossecução do objectivo de aperfeiçoar o atendimento ao público prestado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. É pois a aposta do SEF na revitalização de uma das áreas fulcrais do atendimento: a área da prestação de informações, disponível em sete idiomas (português, inglês, francês, russo, ucraniano, moldavo e crioulo), simplificando a vida do cidadão na sua interacção com o serviço.

Informa-se que de Janeiro a Novembro do presente ano o Centro de Contactos do SEF já atendeu 155.910 chamadas.

Na lógica de melhor serviço, o SEF assinou cinco Protocolos de Cooperação para disponibilização de 28 (vinte e oito) Mediadores Sócio-Culturais, por parte de Associações



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Gabinete de Relações Internacionais e de Cooperação

de Imigrantes e Organizações não Governamentais, nos Serviços Centrais e Regionais de Atendimento ao Público do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Foram assinados Protocolos de Cooperação que consistem na prestação, através do recurso a mediadores sócio-culturais, de funções de acolhimento, triagem, apoio, agendamento, informação e reencaminhamento de cidadãos estrangeiros, nos Serviços Centrais, designadamente no Centro de Contactos que assim foi reforçado, e nos Serviços Regionais de Atendimento ao público do SEF.

O SEF elegera como prioridade, na vertente documental, para o presente ano, a melhoria das condições de atendimento ao público. Neste sentido, melhorar o acesso ao Serviço é uma das necessidades sentidas, em função da nova cultura organizacional voltada para o cidadão, concretizada também na presença de mediadores que contribuem para uma evolução no diálogo e na proximidade.

Por último, refira-se que o SEF procedeu à abertura de diferentes canais de comunicação tendentes a otimizar a comunicação na vertente interna e na vertente externa, congregados, respectivamente, no Portal de Intranet e no Portal de Internet.

No que respeita à vertente externa da comunicação, no plano do novo Portal da Internet, dentro da nova linha de conteúdos para a Internet foi criada uma constelação de sítios essencialmente audiovisuais, agrupados em torno da temática da imigração para melhor informar e, interactivamente, aproximar o SEF dos cidadãos. Nesta nova tecnologia comunicacional está representado muito do trabalho que o SEF tem vindo a desenvolver no último ano.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

GABINETE DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DE COOPERAÇÃO

III

Recomendações em matéria de Asilo

Encontra-se em curso, o processo de transposição das Directivas, a que os Estados Membros estão obrigados, em matéria de asilo, designadamente a directiva relativa aos procedimentos de concessão e retirada do estatuto de refugiado e das condições a preencher para a concessão do estatuto de refugiado e que vai implicar algumas alterações à actual Lei de Asilo.

Apesar de não podermos dizer, porque os trabalhos de alteração da Lei ainda não estão concluídos, que as observações da ECRI têm acolhimento na nova Lei, designadamente o efeito suspensivo do recurso na fase de admissibilidade e o prolongamento do prazo para a apresentação de um pedido de asilo, podemos assegurar que os princípios subjacentes às Directivas serão transpostos na íntegra.

Portugal transpôs, este ano, a Directiva n.º 2003/9/CE do Conselho, de 27.01, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo, e que resultou na Lei n.º 20/2006 de 23 de Junho.

A entrada em vigor da citada Lei – Lei n.º 20/2006- vem complementar as disposições da Lei de Asilo em matéria de acolhimento e regula com mais detalhe as condições materiais de acolhimento, nomeadamente alojamento e alimentação em espécie, bem como subsídios de apoio social.

Designadamente, a nova Lei vem prever a colaboração das organizações não governamentais com o Estado, na realização de medidas com vista à integração /acolhimento de requerentes de asilo, inclusive refere, em que apoios se pode traduzir estas medidas, por exemplo: o apoio jurídico, apoio na organização da informação e do trabalho voluntário, prestação de apoio no acolhimento etc.

