

INTRODUÇÃO

Por iniciativa da primeira cimeira dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros do Conselho da Europa foi criada, em 1994, a Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), a fim de combater os problemas crescentes do racismo, da xenofobia, do anti-semitismo e da intolerância, que ameaçam os direitos do Homem e os valores democráticos na Europa. Os membros da ECRI foram escolhidos pela sua reconhecida competência no que diz respeito ao tratamento das questões ligadas ao racismo e à intolerância.

A ECRI foi encarregada de: (1) examinar e avaliar a eficácia das medidas jurídicas, políticas e outras destinadas a combater o racismo e a intolerância, existentes nos Estados membros; (2) propor medidas aos níveis local, nacional e europeu; (3) elaborar recomendações de política geral endereçadas aos Estados membros; (4) estudar os instrumentos jurídicos internacionais aplicáveis na matéria com vista a reforçá-los, se necessário.

Uma parte das actividades desenvolvidas pela ECRI no âmbito da execução do seu mandato, consiste em examinar a situação país por país, a fim de analisar a situação em cada Estado membro e, nessa base, fazer propostas úteis e concretas aos Governos.

O processo adoptado para a preparação dos relatórios específicos a cada país pode resumir-se como segue:

- a) A recolha preliminar de informações, assim como a preparação dos textos dos anteprojectos de relatório, são efectuadas em pequenos grupos de trabalho da ECRI. As fontes de informação utilizadas são diversas e incluem, designadamente, as respostas dos Governos a um

questionário enviado pela ECRI, as contribuições dos vários membros nacionais da ECRI, informações sobre as legislações nacionais reunidas para a ECRI pelo Instituto Suíço de Direito Comparado ¹, informações provenientes de várias organizações não governamentais, internacionais e nacionais, publicações diversas, assim como os meios de comunicação social;

- b) A ECRI examina e discute nas sessões plenárias os anteprojectos de relatório respeitantes a cada país e adopta os projectos de relatório;
- c) O projecto de relatório é transmitido ao respectivo Governo, iniciando-se um processo de diálogo confidencial por intermédio de um agente de ligação nacional nomeado pelo Governo. O projecto de relatório é reexaminado e eventualmente revisto à luz dos comentários deste;
- d) Seguidamente o relatório é adoptado na sua forma definitiva pela ECRI em sessão plenária e transmitido, através do Comité de Ministros do Conselho da Europa, ao Governo do país em questão. Dois meses depois dessa transmissão o relatório é tornado público, a menos que o Governo desse país a isso se oponha expressamente.

Uma primeira série de relatórios específicos a cada país foi tornada pública em Setembro de 1997 e uma segunda série em Março de 1998 ². Uma terceira série de relatórios foi transmitida aos Governos dos países em questão em Abril de 1998 e está agora a ser tornada pública ³.

O relatório que segue contém a análise e as propostas da ECRI sobre Portugal.

Convém notar que a ECRI trabalha país por país preparando relatórios para o conjunto dos quarenta Estados membros do Conselho da Europa. Esta terceira série de relatórios, cujo processo terminou em Abril de 1998, será seguida por outras séries de relatórios relativos aos outros Estados membros do Conselho da Europa. A ordem pela qual os relatórios são produzidos não tem significado: trata-se apenas da ordem pela qual os relatórios vão sendo terminados. Prevê-se completar o conjunto dos primeiros quarenta relatórios específicos antes do fim do ano de 1998.

¹ O relatório preparado pelo Instituto Suíço (ref.^a CRI (97) 38), que cobre as legislações pertinentes dos Estados membros do Conselho da Europa, está disponível junto do Secretariado da ECRI.

² As duas primeiras séries de relatórios dizem respeito à Bélgica, à República Checa, à Finlândia, à Alemanha, à Grécia, à Hungria, à Islândia, à Irlanda, ao Liechtenstein, à Lituânia, ao Luxemburgo, a Malta, à Noruega, à Polónia, a São Marino, à Eslovénia e à Suíça.

³ Trata-se dos relatórios sobre a Bulgária, a França, a Itália, os Países Baixos, Portugal e a Eslováquia.

A publicação deste relatório representa o princípio de um diálogo contínuo e activo entre a ECRI e as autoridades de cada um dos Estados membros, com vista a identificar soluções para resolver os problemas do racismo e da intolerância que a Europa enfrenta. Contribuições de organizações não governamentais e de outras instâncias activas neste domínio são bem-vindas para assegurar que os trabalhos da ECRI serão tão construtivos e úteis quanto possível.

Para mais informações sobre os trabalhos da Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) ou sobre outras actividades do Conselho da Europa neste domínio, pode contactar:

Secrétariat de l'ECRI / Secretariat of ECRI
Direction des Droits de l'Homme / Human Rights Directorate
Conseil de l'Europe / 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: sylvia.lehmann@coe.fr

RELATÓRIO SOBRE PORTUGAL ⁴

Introdução

Depois da “Revolução dos cravos” em 1974, Portugal juntou-se ao campo das democracias parlamentares e, uma vez que aderiu ao Conselho da Europa em 1976, faz parte da Europa dos Direitos do Homem desde há mais de vinte anos.

A estrutura dos fluxos migratórios em Portugal é especial e torna o País e a sua população muito sensíveis às questões de racismo e de intolerância, conscientes que são, por experiência própria, do que pode significar ser um “estrangeiro”.

Assim, com mais de 4 milhões de portugueses a viver fora do seu país de origem, Portugal é, antes do mais, um país de emigração, embora os padrões da emigração actual se tenham modificado. O número de nacionais portugueses que anualmente deixam definitivamente o País é mínimo; em contrapartida, a tendência para a emigração temporária tem crescido.

Todavia, a imigração progride também em Portugal, e pode-se dizer que Portugal se tornou num país de imigração, embora em proporções limitadas.

A sensibilidade particular de Portugal em matéria de racismo reflecte-se nas suas leis e pode-se sublinhar que Portugal dispõe de uma boa legislação nesta matéria, não se contentando apenas com declarações gerais de intenção, mas prevendo em quase todos os domínios disposições que permitem combater o racismo e a discriminação.

⁴ Qualquer desenvolvimento ocorrido depois de *18 de Setembro de 1997* não é coberto pela análise nem é tido em conta nas conclusões e propostas que seguem.

Alguns dos domínios-chave identificados pela ECRI como merecendo uma atenção particular são:

- A discriminação que existe, na prática, em certos domínios da política social, tais como o dos programas de assistência à inserção no mercado do trabalho ou o do acesso à habitação;
- a situação dos imigrantes clandestinos;
- os actos de violência que se observaram nestes últimos anos, geralmente perpetrados por grupos extremistas, mas que, no entanto, revelam a existência de tensões entre comunidades distintas e representam uma ameaça para o clima geral de tolerância que reina em Portugal.

I. ASPECTOS JURÍDICOS ⁵

A. *Convenções internacionais*

1. Portugal aderiu praticamente a todos os instrumentos jurídicos pertinentes. O Ministério dos Negócios Estrangeiros prepara actualmente um projecto de declaração aceitando a competência do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) previsto no artigo 14.º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Portugal pode vir a considerar a possibilidade de aderir à Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, assim como à Convenção-quadro para a Protecção das Minorias Nacionais.

B. *Normas constitucionais*

2. A Constituição proclama o princípio da igualdade e da não discriminação e proíbe as associações que perfilhem a ideologia fascista. Qualquer deputado que seja condenado por participação numa organização fascista é *ipso facto* destituído do seu mandato.

3. O racismo não é definido pela lei de maneira independente, mas, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 64/78, de 6 de Outubro, vê-se incluído dentro da

⁵ Uma visão global da legislação portuguesa no domínio da luta contra o racismo e a intolerância encontra-se na publicação CRI (95) 2 rev, preparada para a ECRI pelo Instituto Suíço de Direito Comparado (v. bibliografia).

ideologia fascista. O passado político de Portugal torna compreensível esta óptica, mas uma distinção oficial entre os dois fenómenos pode mostrar-se útil já que o racismo existe e se manifesta fora do contexto das organizações fascistas. Essa distinção podia concretizar-se por via de uma legislação específica sobre o racismo.

4. A Constituição portuguesa realça e pormenoriza de várias maneiras o princípio da igualdade e da não discriminação entre estrangeiros e nacionais: protecção dos trabalhadores contra qualquer discriminação fundada na nacionalidade, na origem, na religião ou nas ideias políticas (artigo 59.º); igualdade no campo do ensino o qual deve “promover a compreensão mútua, a tolerância e o espírito de solidariedade” (artigos 74.º e 76.º).

C. Normas penais

5. Uma lei específica sobre as organizações fascistas prevê a sua dissolução. Os seus membros são passíveis de sanções penais. Essa legislação provou a sua eficácia num processo penal instaurado contra uma autoproclamada associação cultural que na realidade cobria actividades e uma ideologia racistas e xenófobas.

6. O homicídio que tem por motivo o ódio racial ou religioso é punido como homicídio agravado, pelo artigo 132.º, alínea *d*), do Código Penal. Uma inovação introduzida recentemente reconhece às comunidades de emigrantes ou outras associações de defesa dos interesses em questão o direito de participação no processo penal, na qualidade de assistente, desde que se trate de crime racista ou xenófobo (Lei n.º 20/96, de 6 de Julho).

7. O abuso da liberdade de imprensa pode ser sancionado, se essa liberdade for usada de maneira difamatória, injuriosa ou contrária às restrições impostas pela lei no que diz respeito à integridade moral e à garantia de veracidade e de objectividade, assim como à defesa da ordem pública e da democracia.

D. Normas de Direito Civil ou Administrativo

8. Existem no Direito Civil como no Direito Administrativo português disposições que oferecem meios de luta específicos contra o racismo. Assim, é nulo qualquer contrato que contenha cláusulas discriminatórias (artigo 483.º do Código Civil). O Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro, estipula que a publicidade não deve encorajar a discriminação baseada na raça. O Decreto-

-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, prevê medidas de protecção dos direitos e liberdades dos trabalhadores no local de trabalho. Os partidos políticos não podem nem recusar a admissão de qualquer pessoa, nem excluí-la, por motivos raciais.

9. Enfim, a Resolução do Governo n.º 38/93, de 15 de Maio, destina-se a dar assistência aos imigrantes e aos membros das minorias étnicas, favorecendo a sua integração plena, nomeadamente por via de medidas em matéria de educação, de formação e de intervenção social.

E. *Órgãos especializados*

10. Previsto no artigo 23.º da Constituição, o Provedor de Justiça é uma personalidade independente nomeada pela Assembleia da República. O estatuto desta instituição encontra-se na Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, na redacção da Lei n.º 30/96, de 14 de Agosto.

11. A sua principal função consiste em defender e em promover os direitos, liberdades e interesses dos cidadãos, assegurando por meios informais que os poderes públicos exerçam os seus poderes equitativamente e no respeito da lei. O Provedor de Justiça recebe queixas dos particulares. Muito embora não disponha do poder de tomar decisões juridicamente vinculativas, intervém por via de recomendações dirigidas às autoridades competentes a fim de impedir ou reparar injustiças e dispõe de um vasto poder de iniciativa que é independente das vias contenciosas ou graciosas previstas pela Constituição e pelas leis. O Provedor de Justiça pode também pedir ao Tribunal Constitucional que declare inconstitucionais quaisquer normas (artigos 281.º e 283.º da Constituição). Tendo em mente os princípios consignados na recomendação de política geral n.º 2 da ECRI sobre órgãos especializados na luta contra o racismo, a xenofobia, o anti-semitismo e a intolerância, Portugal podia ponderar a questão de saber se a criação de um órgão especializado na luta contra o racismo e a intolerância seria susceptível de acrescentar algum valor ao dispositivo existente.

II. ASPECTOS POLÍTICOS

F. *Grupos vulneráveis ou minoritários*

12. Nos incidentes de natureza racista, os Ciganos representam um grupo importante de vítimas, seguidas das pessoas de cor negra provenientes dos

países africanos de língua portuguesa. Assim, a instalação de grupos de Ciganos nalguns bairros parece ter causado protestos e mesmo iniciativas visando o seu afastamento. Essas reacções traduzem as tensões suscitadas pela coabitação de dois modos de vida distintos. As populações sedentários muitas vezes vêem como uma ameaça a instalação de grupos nómadas nas suas vizinhanças. Esses receios não são forçosamente ou unicamente ligados a uma pertença étnica diferente mas provêm também de preconceitos que associam os Ciganos a delinquência e tráfegos diversos.

13. É portanto essencial favorecer a inserção social e ocupacional desses grupos minoritários a fim de quebrar o ciclo vicioso que apenas conduz a marginá-los cada vez mais.

G. Acolhimento e estatuto dos não nacionais

14. Desde a independência das colónias, o Governo português tem-se empenhado em dar resposta a um fluxo importante de imigrantes provenientes das ex-colónias. Assim, um decreto-lei de 1975 atribuiu ou permitiu a conservação da nacionalidade portuguesa a quase 27 000 pessoas retornadas dessas colónias, dentre 43 538 pedidos. Mais recentemente, a fim de fazer face ao problema da imigração ilegal, o Governo português pôs em marcha uma campanha de regularização extraordinária que se desenrolou entre Outubro de 1992 e Março de 1993. Os primeiros resultados revelam que cerca de 40 000 pessoas beneficiaram dessa campanha. Trata-se em grande parte de nacionais de Angola (cerca de metade), da Guiné-Bissau, de Cabo Verde e do Brasil. Enfim, uma outra campanha, prevista na Lei n.º 17/96, de 24 de Maio, desenrola-se actualmente com o fim de resolver definitivamente o problema. Embora os resultados definitivos não sejam ainda conhecidos, as autoridades tinham registado até 12 de Dezembro de 1996 um total de 35 082 pedidos.

15. A lei portuguesa prevê a possibilidade de dupla nacionalidade, mas o número de naturalizações mantém-se muito modesto. Os estrangeiros legalmente residentes dispõem do direito de votar nas eleições locais, sob condição de reciprocidade.

16. Em 1993 houve um forte crescimento no número dos pedidos de asilo, que passaram de poucas centenas a cerca de 1600. Todavia, esse crescimento foi isolado já que os dados do Serviço dos Estrangeiros mostram um retorno à normalidade, com 614 pedidos em 1994, 332 em 1995 e 216 em 1996. Talvez esta tendência decrescente do número de pedidos seja devida ao efeito desencorajante da taxa muito limitada de sucesso dos pedidos. Segundo as

ONGs, o processamento dos pedidos de asilo envolve muita burocracia. Pode ver-se nesta aplicação estrita da lei a pressão exercida pelos tratados europeus, nomeadamente o que cria o espaço “Schengen”, do qual Portugal é parte. Porém, uma nova lei sobre o asilo está a ser elaborada, que procura ter em consideração os problemas que se põem na aplicação da lei em vigor.

H. *Ensino e formação*

– Ensino

17. As actividades em matéria de ensino e sensibilização das camadas mais jovens são em Portugal numerosas e diversas, em especial depois do Despacho normativo de 13/03/1991 que criou o Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural. Todos esses programas destinam-se, de uma ou de outra maneira, a estimular o diálogo, a convivialidade e a solidariedade entre os diferentes povos, etnias e culturas.

18. Uma atenção particular é dada às crianças ciganas, especialmente no ensino escolar de base. No entanto, segundo uma fonte não oficial, 60 % das crianças ciganas com menos de 14 anos não se encontram escolarizadas. A ECRI considera que a campanha de sensibilização dirigida às famílias ciganas, prevista pelo Ministério da Educação em colaboração com instituições humanitárias, pode contribuir para melhorar esta situação. Uma recente Resolução do Conselho de Ministros (17/10/1996) criou um grupo encarregado de estudar os problemas dos Ciganos e de propor medidas concretas.

– Formação

19. No seguimento dos problemas que surgiram em várias unidades de polícia, por ocasião de detenções e de medidas de prisão preventiva com conotações de violência ou racismo, a ECRI pensa que uma campanha de sensibilização junto das forças de polícia, ou estágios de formação, seriam de muita utilidade na prevenção de violências exercidas pela polícia e para reforçar, na polícia, a consciência das suas responsabilidades em matéria de racismo. Os membros da polícia deviam ser formados em matéria de racismo e de discriminação com o fim de motivá-los no sentido de se responsabilizarem na luta contra esses fenómenos. Embora tendo em conta a competência do Provedor de Justiça nesse domínio, o Governo decidiu criar uma Inspeção-Geral da Administração Interna encarregada de controlar as autoridades

policiais. Criada pelo Decreto n.º 227/95, de 11 de Setembro, a Inspeção-Geral é uma entidade autónoma, dirigida por um magistrado, e controla todas as actividades das forças de polícia. A ECRI felicita-se com a criação dessa instância e encoraja-a a ocupar-se de toda e qualquer discriminação praticada pelas forças de polícia com a severidade que é necessária, a fim de pôr em evidência a gravidade de tais comportamentos.

20. Iniciativas positivas têm sido tomadas em relação às camadas jovens, como o mostra a participação de Portugal na campanha contra o racismo e a xenofobia. Numa Resolução de 18 de Dezembro de 1996, o Governo português renovou a campanha “Todos diferentes, todos iguais”, o que dá motivo para ser felicitado. Seria desejável que as autoridades considerassem a possibilidade de alargar o alvo da campanha de forma a cobrir os sectores onde se levantam problemas.

I. *Emprego*

21. Em 1993, a percentagem de desemprego era de 5,5 %. Em menos de dois anos aumentou em mais de 2 %, o que torna a situação económica e social ainda mais difícil, e tanto mais quanto se detecta, nos últimos anos, uma tendência para o retorno ao País dos emigrantes portugueses no estrangeiro. Assim, parece que o domínio da inserção no mercado do trabalho será aquele em que a discriminação contra os imigrantes e as minorias étnicas poderá ser mais inquietante; desde já, as taxas de desemprego mais elevadas são as que se aplicam aos imigrantes. Segundo fontes não oficiais, metade da população estrangeira residente é inactiva, o que é relativamente preocupante quando se sabe que são principalmente os homens jovens que emigram para Portugal.

J. *Problema dos “skinheads”*

22. Desde 1985 constata-se o aparecimento em Portugal do fenómeno de violências e provocações raciais cometidas por grupos de *skinheads*. Muito embora episódicos e limitados geograficamente aos arredores das grandes zonas urbanas, onde se concentram todas as dificuldades sociais e económicas, esses acontecimentos não devem ser subestimados pelas autoridades portuguesas.

23. Em Lisboa, o Conselho Municipal para as Comunidades de Emigrantes e as Minorias Étnicas pode contribuir para colher muita informação útil

sobre esses actos e os seus autores e assim melhorar o conhecimento que se tem do problema. Seria talvez igualmente útil criar um grupo de intervenção especial ou prever estágios de formação específica para todas as autoridades e administrações interessadas.

K. Meios de comunicação de massa

24. Existe um código de deontologia dos jornalistas portugueses que exige destes o respeito pelos princípios fundamentais dos direitos do homem e a abstenção de encorajar o ódio racial. Num certo caso, quando um jornal publicou uma reportagem sobre o homicídio de um taxista, em termos susceptíveis de incitar o ódio racial, o Conselho de Deontologia dos Jornalistas Portugueses criticou a atitude do jornal.

Dados de natureza geral fornecidos pelas autoridades nacionais

Por razões de coerência, nos seus relatórios CBC, a ECRI apenas reproduziu neste quadro os dados estatísticos contidos nas respostas dos Governos ao seu questionário.

O questionário que foi enviado ao Governo português era datado de 13 de Julho de 1994.

Os dados que seguem não são da responsabilidade da ECRI.

140 000 não nacionais residem legalmente em Portugal; este número inclui 32 036 nacionais de Cabo Verde, 15 731 nacionais do Brasil, 8117 nacionais dos Estados Unidos, 7635 nacionais de Angola e 6538 nacionais da Guiné-Bissau.

552 pedidos de asilo foram registados em 1992 e 1659 pedidos foram registados em 1993; os requerentes eram principalmente Ciganos, nacionais de Angola e nacionais do Zaire.

População: 9 920 760 (Janeiro de 1996) *.

* Este dado foi recolhido na publicação do Conselho da Europa *Recent Demographic Developments in Europe / Evolution démographique récente en Europe* (ver bibliografia).

BIBLIOGRAFIA

A bibliografia que segue contém a lista das principais fontes consultadas durante o exame da situação em Portugal; não cobre todas as fontes de informação (meios de comunicação de massa, contactos no interior do País, ONGs nacionais, etc.) que foram utilizadas.

1. Resposta das autoridades portuguesas ao questionário da ECRI (Janeiro de 1995)
2. Resposta da associação CIVITAS ao questionário da ECRI (Outubro de 1994)
3. CRI (94) 2 e suplemento: Situação nos Estados membros do Conselho da Europa no que diz respeito às questões examinadas pela Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância: documentos de trabalho submetidos pelos membros da ECRI, documentos do Conselho da Europa
4. *Recent Demographic Developments in Europe / Evolution démographique récente en Europe*, publicação do Conselho da Europa, 1994
5. CDMG (94) 16 final: Evoluções recentes nas políticas relativas às migrações e aos emigrantes, documento do Conselho da Europa
6. “Political extremism and the threat to democracy in Europe”, publicação da C.E.R.A. (European Centre for Research and Action on Racism and Antisemitism)
7. “Tendências das migrações internacionais”, relatórios anuais de 1993, 1994 e 1995, OCDE
8. CRI (95) 2 rev.: Medidas jurídicas destinadas a combater o racismo e a intolerância nos Estados membros do Conselho da Europa, Ins-

- tituto Suíço de Direito Comparado de Lausana (publicação do Conselho da Europa)
9. *World Report 1995 on Antisemitism*, publicação do Institute of Jewish Affairs
 10. CERD/C/179/Add.2: Relatório submetido por Portugal ao Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, 1990, documento público das Nações Unidas
 11. CERD/C/SR.896: Relatório do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, respeitante a Portugal, documento público das Nações Unidas
 12. Relatório do CERD: Conclusões dos terceiro e quarto relatórios periódicos sobre Portugal
 13. Relatório do Comité para a Prevenção da Tortura no seguimento da sua visita do mês de Maio de 1995, e resposta do Governo português
 14. “Country report on Human Rights Practices”: relatórios do Departamento de Estado dos Estados Unidos de 1995 e de 1996
 15. Declaração da Delegação portuguesa à 6.ª Conferência de ministros europeus responsáveis em matéria de emigração, Junho de 1996
 16. Relatório final do Comité Director da Campanha contra o Racismo, a Xenofobia, a Intolerância e o Anti-semitismo
 17. *Combattre la violence raciste en Europe: Etude et orientation pratique / Combatting racial violence in Europe: a study and practical guidelines*, colecção “Relações intercomunitárias” realizada por Robin Oakley, Edições do Conselho da Europa
 18. “Lisbonne régularise ses clandestins, le BTP grogne”, artigo publicado no *Expresso* de 20 de Novembro de 1996 e transcrito no *Courrier International* de 28 de Novembro de 1996
 19. “Le Portugal rattrapé par la normalité libérale”, artigo publicado no *Monde Diplomatique*, 12/1995
 20. “Faiblesse de la démocratie”, Ana Navarro Pedro, artigo publicado no *Monde Diplomatique*, 12/1995
 21. *L'Europe et ses migrations*, Ed. Complexe, Bruxelas, 1995
 22. *New Xenophobia in Europe*, eds. Baumgartl, B. and Favell, A., Kluwer Law International, 1995
 23. Relatório da Amnesty International sobre tortura e maus tratamentos, respeitante a Portugal, 1993