

**COMITÉ CONSULTIVO DA CONVENÇÃO-QUADRO  
PARA A PROTEÇÃO DAS MINORIAS NACIONAIS**

**Quarto parecer sobre Portugal,  
adotado em 28 de junho de 2019**

**Resumo**

Em Portugal, prevalece ainda a percepção de que a sociedade portuguesa é geralmente homogênea e monolíngue. As autoridades reconhecem, contudo, a diversidade cultural, religiosa, linguística e étnica que existe no país. Esta diversidade estende-se à presença por todo o país, há pelo menos cinco séculos, de um número significativo de pessoas pertencentes às comunidades ciganas e à existência de uma comunidade pouco numerosa de falantes de mirandês em Miranda do Douro e na área circundante.

As autoridades portuguesas mantêm no entanto a sua posição oficial de que Portugal não tem minorias nacionais e não divulgaram ativamente a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais junto das pessoas que se inserem em grupos possivelmente interessados na proteção que ela oferece. A Convenção-quadro continua assim a ser desconhecida em Portugal, nomeadamente entre as pessoas e grupos que poderiam beneficiar das suas disposições.

Desde a adoção do parecer relativo ao terceiro ciclo de monitorização, em 4 de dezembro de 2014, as autoridades portuguesas continuaram a desenvolver e ajustar as suas políticas de modo a melhorar as condições de vida das comunidades ciganas, assim como a sua coordenação e cooperação com estas comunidades. Além disso, alteraram e ampliaram o quadro jurídico em matéria de luta contra a discriminação.

Contudo, muitas pessoas ciganas continuam a sofrer discriminação direta e indireta e continuam a viver à margem da sociedade, em condições habitacionais por vezes muito deficientes, com menor esperança de vida que o resto da população e com níveis de escolaridade mais baixos e um pior desempenho escolar, em particular as raparigas ciganas, bem como uma elevada taxa de desemprego.

As autoridades portuguesas reconhecem plenamente esta situação e continuam a demonstrar que estão prontas a reexaminar a legislação e os instrumentos políticos que permitam chegar melhor até às pessoas das comunidades ciganas e ir mais longe na sua integração social.

Em alguns campos políticos, estes avanços podem ser infelizmente travados pela falta de dados quantitativos e qualitativos fiáveis; pela falta de afetação orçamental para os ministérios de tutela; pela dependência excessiva de uma abordagem baseada em projetos, que pode comprometer a sustentabilidade das medidas tomadas; e pela dispersão do tratamento das queixas por discriminação entre vários organismos. Além disso, a falta de conhecimento da cultura, língua e história cigana entre a maioria da população gera preconceito e estereótipos negativos.

### **Recomendações que requerem ação imediata**

- tomar medidas resolutas contra a discriminação direta e indireta enfrentada por pessoas das comunidades ciganas, intensificando os esforços para as familiarizar mais com as normas legislativas aplicáveis e os organismos de defesa dos direitos humanos e igualdade existentes, assim como os vários mecanismos para apresentar queixas de discriminação e as vias de recurso colocadas à disposição das vítimas de discriminação, ódio e racismo;
- dotar os organismos setoriais responsáveis pelo tratamento das queixas por discriminação, assim como o provedor, de poderes de investigação suficientes e do poder de impor sanções; monitorizar eficazmente casos de discriminação, ódio e racismo; agilizar e simplificar os procedimentos da queixa; e fornecer acompanhamento e comentários atempados aos queixosos sobre o ponto de situação e o seguimento dado à sua queixa;
- implementar, logo que possível, planos a nível nacional e local para construir habitações condignas e económicas para comunidades ciganas vulneráveis; realojar prioritariamente as famílias e pessoas de origem cigana que ainda se encontrem a viver em condições precárias;
- alargar o Projeto dos Mediadores Municipais Interculturais a mais municípios, preservando a independência dos mediadores ciganos de interferências indevidas; regular o estatuto profissional dos mediadores socioculturais; promover e garantir a formação certificada e a empregabilidade dos mediadores ciganos, especialmente as mulheres; e assegurar ainda a sustentabilidade do projeto através de um apoio estatal adequado.

### **Recomendações suplementares<sup>1</sup>**

- aumentar a sensibilização geral sobre a Convenção-quadro e a proteção que oferece aos grupos potencialmente interessados;
- considerar formas de facilitar o acesso aos vários mecanismos de apresentação de queixas e de os simplificar; divulgar mais a existência destes mecanismos junto das comunidades ciganas e outros grupos vulneráveis;
- continuar a melhorar a situação das pessoas ciganas, nomeadamente através de novas medidas positivas, em particular nos domínios da educação e emprego; reforçar a participação dos ciganos na vida económica e social através do desenvolvimento das capacidades das associações de pessoas ciganas e da avaliação dos efeitos das medidas tomadas nas diversas áreas políticas, nomeadamente através de um sistema de recolha de dados étnicos sustentável e assente nos direitos humanos ;
- impor o cumprimento do ensino obrigatório para todas as crianças e continuar a reduzir o absentismo e o abandono escolar precoce entre as crianças ciganas; e, para tal, realizar um estudo aprofundado das causas internas e externas destes fenómenos, com a participação ativa de membros das comunidades ciganas, assim como de todas as autoridades competentes a nível nacional e municipal, visando ajustar as políticas e medidas no campo da educação.

---

<sup>1</sup> As recomendações abaixo são listadas na ordem dos artigos correspondentes da Convenção-quadro.

## I. Conclusões principais

### Processo de monitorização

1. O presente Parecer sobre o quarto ciclo de monitorização da execução da Convenção-quadro por Portugal foi adotado de acordo com o Artigo 26(1) da Convenção-quadro e a Regra 23 da Resolução (97)10 do Comité de Ministros. As conclusões baseiam-se na informação contida no quarto Relatório do Estado Português<sup>2</sup> e em informações escritas de outras fontes, bem como em dados obtidos pelo Comité Consultivo junto de fontes governamentais e não-governamentais, nomeadamente durante a sua visita ao Porto, Figueira da Foz, Torres Vedras, Moura e Lisboa, de 28 a 31 de maio de 2019.
2. O Comité Consultivo saúda a abordagem de cooperação das autoridades durante a elaboração deste parecer e agradece a preciosa ajuda oferecida antes, durante e após a visita. O quarto Relatório do Estado Português, que estava previsto para 1 de setembro de 2018, foi submetido a 8 de outubro de 2018 e responde à maior parte das anteriores recomendações do Comité Consultivo, contendo também informação suplementar sobre as questões principais levantadas no terceiro ciclo de monitorização. Foi organizada uma reunião de consulta com as ONG pela Comissão Nacional para os Direitos Humanos (CNDH)<sup>3</sup> em setembro de 2018, na qual foram recolhidas recomendações e sugestões a incorporar no quarto Relatório do Estado Português.
3. Pela primeira vez desde que a Convenção-quadro entrou em vigor em Portugal, em 1 de setembro de 2002, o Comité Consultivo foi convidado a efetuar uma visita a Portugal. A visita permitiu ao Comité Consultivo formar uma impressão mais pormenorizada e matizada dos esforços portugueses para aplicar a Convenção-quadro, com o contributo direto das autoridades centrais e locais, de membros das comunidades ciganas e de organizações não governamentais, assim como de representantes dos falantes do mirandês.
4. O Comité Consultivo espera prosseguir o seu diálogo com as autoridades, assim como com outras entidades envolvidas na implementação da Convenção-quadro. O Comité Consultivo aconselha vivamente as autoridades a publicar este parecer assim que o receber, a fim de promover um processo inclusivo e transparente. E convida também as autoridades a traduzir o presente parecer e a futura Resolução do Comité de Ministros para português e a divulgá-los amplamente junto de todas as partes interessadas. O Comité Consultivo considera que uma reunião de acompanhamento em Portugal, para examinar e rever as observações e recomendações feitas no presente parecer, tal como preconizado no Relatório do Estado Português, seria particularmente benéfica para todos. O Comité Consultivo congratula-se com a proposta apresentada pelas autoridades portuguesas no decurso da visita de organizar eventos de informação sobre a Convenção-quadro num futuro próximo, que poderiam ser combinados com a visita de acompanhamento acima mencionada.

---

<sup>2</sup> Disponível em [Inglês](#).

<sup>3</sup> A Comissão Nacional para os Direitos Humanos (CNDH) é um órgão que assegura a coordenação entre vários ministérios, para definir a posição de Portugal nos organismos internacionais de promoção dos direitos humanos, e para apoiar o cumprimento pelo Estado Português das obrigações decorrentes de instrumentos internacionais nessa matéria. A Resolução 27/2010, que criou a CNDH, prevê a participação nos trabalhos da Comissão de representantes da sociedade civil, que devem pedir para serem integrados na sua lista de difusão para poderem receber convites para reuniões públicas, nas quais são discutidos os projetos de relatórios nacionais antes de estes serem enviados a organizações internacionais de direitos humanos.

## Panorâmica geral da situação atual

5. Embora continue a promover a integração da sociedade, Portugal mantém a sua posição de que não existem minorias nacionais no país. Contudo, continua a aplicar pontualmente a Convenção-quadro às pessoas ciganas.<sup>4</sup>

6. O quadro jurídico melhorou consideravelmente no seu conjunto desde o terceiro ciclo de monitorização, com a adoção da nova Lei antidiscriminação n.º 93/2017, que entrou em vigor em 1 de setembro de 2017, e das alterações aos artigos 132º, 145º e 240º do Código Penal.

7. Foram também introduzidas várias alterações ao quadro institucional. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, adotada em 28 de novembro de 2018, foi alargada a vigência da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) (a seguir designada “Estratégia para a Integração dos Ciganos”) até 2022 e foram revistos a composição e o funcionamento do Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG) (a seguir designado “Conselho Consultivo”)<sup>5</sup>, coordenado pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e que funciona como comissão interministerial encarregada de monitorizar a aplicação da Estratégia para a Integração dos Ciganos. O Conselho Consultivo inclui agora membros permanentes e não permanentes. Além disso, o número dos representantes das associações de pessoas ciganas duplicou (oito em vez de quatro) e estes deixaram de ser eleitos pelo Alto Comissariado para as Migrações e passaram a ser eleitos pelas próprias associações de pessoas ciganas.

8. Embora o Comité Consultivo saia destes desenvolvimentos, mantêm-se os problemas do impacto concreto da legislação e políticas existentes sobre as condições de vida no dia-a-dia das pessoas pertencentes às comunidades ciganas, em particular a sua proteção contra a discriminação.

9. Na parte seguinte do parecer, não são examinados diversos artigos da Convenção-quadro. Com base na informação de que dispõe presentemente, o Comité Consultivo considera que a implementação destes artigos não justifica observações específicas. Esta afirmação não deve ser entendida como um sinal de que já foram tomadas as medidas suficientes e que os esforços nestes domínios podem agora ser reduzidos ou até suspensos. Pelo contrário, o Comité Consultivo considera que as obrigações decorrentes da Convenção-quadro exigem esforços sustentados por parte das autoridades. Além disso, uma situação específica considerada aceitável nesta fase poderá não vir a ser avaliada necessariamente da mesma forma em ciclos de monitorização posteriores. Por fim, poderá concluir-se, com o passar do tempo, que questões que nesta fase apenas levantam ligeiras preocupações foram subestimadas.

---

<sup>4</sup> Os “Roma” em Portugal designam-se por *ciganos*, termo que é geralmente utilizado tanto pelas próprias pessoas das comunidades ciganas como pelas autoridades. O Comité Consultivo sabe que este termo não é considerado pejorativo e a sua utilização é portanto aceitável no contexto português. No presente Parecer, a palavra “Roma” / Ciganos será contudo utilizada na aceção do Glossário Descritivo do Conselho da Europa de terminologia relacionada com “Roma” e Viajantes (Travellers) e, no presente Parecer, refere-se a cidadãos portugueses de afiliação étnica “Roma” / Cigana. A expressão “Roma” / Ciganos não portugueses” é utilizada quando o texto se refere a cidadãos de outras nacionalidades com afiliação étnica cigana. Em Portugal, documentos políticos, tais como a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, ou instituições tais como o Observatório das Comunidades Ciganas, utilizam o plural “comunidades” para sublinhar a diversidade entre os ciganos; a redação deste Parecer reflete esta prática.

<sup>5</sup> O CONCIG foi criado em 2013 como grupo consultivo para monitorizar a aplicação da Estratégia para a Integração dos Ciganos e para avaliar a situação socioeconómica das comunidades ciganas. Ver <http://www.acm.gov.pt/-/grupo-consultivo-para-a-integracao-das-comunidades-ciganas>.

## **Avaliação das medidas tomadas para implementar as recomendações que requerem ação imediata**

10. O quadro jurídico relativo às queixas por discriminação foi revisto. A nova lei antidiscriminação<sup>6</sup> introduz novas bases para a discriminação (discriminação em razão da ascendência e território de origem e discriminação por associação), assim como o conceito da discriminação múltipla. Além disso, a lei reforça o papel da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)<sup>7</sup> como o órgão central de tratamento das queixas por discriminação e o do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) enquanto órgão coordenador. Desde as alterações legislativas, é ainda possível recorrer a um procedimento de mediação “com o consentimento do infrator e da vítima ou seus representantes legais”. A nova lei prevê também a possibilidade de a vítima se fazer representar pelas associações de migrantes e pelas associações de pessoas ciganas.

11. Contudo, a existência de diversos mecanismos paralelos torna o sistema de apresentação da queixa complexo e confuso e as multas modestas que são impostas podem tornar o seu efeito insuficientemente dissuasor. Além disso, a falta de confiança no sistema de apresentação de queixas e a sua lentidão são outros fatores que limitam a sua eficácia.

## **Avaliação das medidas tomadas para implementar as recomendações suplementares**

12. Cada vez mais municípios desenvolvem planos de ação locais para as comunidades ciganas e os meios financeiros consagrados à sua implementação e ao apoio a projetos de associações de pessoas ciganas aumentaram. Além disso, melhorou igualmente a participação de representantes ciganos nas estruturas consultivas a nível local e nacional. Alcançou-se também algum progresso na escolarização de crianças ciganas a todos os níveis de ensino, graças aos mediadores ciganos, à concessão de bolsas de estudo e ainda a programas de ensino adaptados (por exemplo, Choices e OPRE). Foram igualmente efetuados estudos nacionais especificamente sobre as pessoas ciganas que proporcionaram dados úteis às autoridades, em particular nos domínios da habitação e educação.

13. Em certos casos, as administrações escolares ainda decidiram abrir aulas especiais para crianças ciganas, levando a uma intervenção por parte das autoridades. Ao mesmo tempo, em certas áreas, a concentração de pessoas pertencentes às comunidades ciganas é tal que certas classes em algumas escolas são compostas total ou maioritariamente por crianças ciganas. Os “casamentos”<sup>8</sup> precoces parecem ser uma razão significativa para o abandono escolar, especialmente nas áreas rurais. É difícil fazer uma ideia precisa da incidência deste fenómeno devido à falta de estudos aprofundados recentes sobre esta matéria.

---

<sup>6</sup> O texto integral da Lei n.º 93/2017, que entrou em vigor em 1 de setembro de 2017, pode ser consultado em <https://dre.pt/application/file/a/108039214> (em português).

<sup>7</sup> A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial foi criada pela Lei n.º 134/99, em 28 de agosto de 1999. A descrição das suas novas tarefas pode ser vista no parágrafo 34. Há também mais informação disponível em [www.cicdr.pt](http://www.cicdr.pt) (em português).

<sup>8</sup> O termo “casamentos” – comumente utilizado para descrever a prática segundo a qual as famílias ciganas acordam a formalização da união não oficial [isto é, não registada legalmente] entre os seus filhos, como marido e mulher, e concordam em que vivam como casal fora da casa de família da rapariga – deve contudo ser entendido no sentido de “uniões”, em particular quando não existe um registo oficial do ato, em consonância com a posição expressa pelos peritos do grupo temático CAHROM (pág. 12, CAHROM(2015)8 *Thematic report on early and forced marriages in Roma communities* [Relatório temático sobre os casamentos precoces e os casamentos forçados nas comunidades ciganas]): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680651475&format=native>.