

RELATÓRIO DA ECRI SOBRE PORTUGAL

(Sexto ciclo de acompanhamento)



Adotado em 18 de março de 2025

Publicado em 18 de junho de 2025

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



Queira notar que o presente documento é uma tradução. Em caso de dúvida, convém referir-se às versões originais em francês e em inglês.

ÍNDICE

PREFÁCIO	4
SÍNTESE	5
CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	7
I. IGUALDADE EFETIVA E ACESSO AOS DIREITOS	7
A. ORGANISMOS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE	7
B. EDUCAÇÃO INCLUSIVA.....	8
C. MIGRANTES EM SITUAÇÃO IRREGULAR.....	11
D. IGUALDADE LGBTI.....	13
II. DISCURSO DE ÓDIO E VIOLÊNCIA MOTIVADA PELO ÓDIO	15
A. DISCURSO DE ÓDIO.....	15
B. VIOLÊNCIA MOTIVADA PELO ÓDIO.....	18
III. INTEGRAÇÃO E INCLUSÃO	20
A. MIGRANTES	20
B. CIGANOS	23
IV. TÓPICOS ESPECÍFICOS DE PORTUGAL	27
A. RACISMO NAS AUTORIDADES POLICIAIS, INCLUINDO A DEFINIÇÃO DE PERFIS RACIAIS.....	27
B. AUSÊNCIA DE DADOS RELATIVOS À IGUALDADE	29
RECOMENDAÇÕES DE ACOMPANHAMENTO INTERCALAR	30
LISTA DE RECOMENDAÇÕES	31
BIBLIOGRAFIA	34
APÊNDICE: PONTO DE VISTA DO GOVERNO	39

PREFÁCIO

A Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), instituída pelo Conselho da Europa, é uma instância independente de monitorização no domínio dos direitos humanos, especializada nas questões relacionadas com a luta contra o racismo, a discriminação (por motivos de “raça”, origem étnica/nacional, cor, cidadania, religião, língua, orientação sexual e identidade de género), a xenofobia, o antissemitismo e a intolerância. É composta por membros independentes e imparciais, designados com base na sua autoridade moral e na sua reconhecida competência no tratamento das questões relativas ao racismo, à xenofobia, ao antissemitismo e à intolerância.

No quadro das suas atividades estatutárias, a ECRI desenvolve trabalhos de controlo país a país, que analisam a situação em cada um dos Estados-Membros do Conselho da Europa no que respeita ao racismo e à intolerância e formula sugestões e propostas para o tratamento dos problemas identificados.

A avaliação país a país da ECRI abrange todos os Estados-Membros do Conselho da Europa em pé de igualdade. Os trabalhos realizam-se em ciclos de cinco anos. Os relatórios do primeiro ciclo foram concluídos no final de 1998, os do segundo ciclo no final de 2002, os do terceiro ciclo no final de 2007, os do quarto ciclo no início de 2014 e os do quinto ciclo no final de 2019. Os trabalhos do sexto ciclo tiveram início no final de 2018.

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

Os relatórios da ECRI não resultam de investigações ou prova testemunhal. São análises baseadas em informação recolhida de uma ampla variedade de fontes. Os estudos documentais assentam sobre um número importante de fontes escritas nacionais e internacionais. A visita ao país permite o contacto com as entidades diretamente envolvidas (governamentais e não-governamentais) e a recolha de informações detalhadas. O diálogo confidencial com as autoridades nacionais permite a estas fornecer, caso o julguem necessário, comentários sobre o projeto de relatório, com vista a corrigir eventuais erros factuais que o texto possa conter. No final deste diálogo, as autoridades nacionais podem solicitar, se o desejarem, que os seus pontos de vista sejam reproduzidos em anexo ao relatório definitivo da ECRI.

Os relatórios nacionais do sexto ciclo centram-se em três temas comuns a todos os Estados-Membros: 1) igualdade efetiva e acesso aos direitos, 2) discurso de ódio e violência motivada pelo ódio, e 3) integração e inclusão, bem como uma série de temas específicos a cada um deles.

No quadro do sexto ciclo é requerida, mais uma vez, a implementação prioritária de duas recomendações específicas, selecionadas de entre as que figuram no relatório. Um processo de acompanhamento intercalar destas duas recomendações será levado a cabo pela ECRI o mais tardar dois anos após a publicação deste relatório.

O relatório que se segue foi elaborado pela ECRI, sob a sua única e inteira responsabilidade. Salvo indicação em contrário, dá conta da situação à data de 18 de novembro de 2024. Os desenvolvimentos ocorridos após esta data não estão, regra geral, cobertos pela análise que se segue, nem são tidos em conta nas conclusões e nas propostas que nele constam.

Desde a adoção do quinto relatório da ECRI sobre Portugal em 19 de junho de 2018, foram realizados progressos e desenvolveram-se boas práticas em vários domínios.

Em janeiro de 2024, foi estabelecida por lei uma nova Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR) enquanto organismo independente a ser financiado e a operar sob os auspícios do Parlamento.

Em 2018, foi adotada nova legislação que estabelece os princípios e as normas em matéria de educação inclusiva e foi introduzida uma componente curricular “Cidadania e Desenvolvimento”. Portugal adotou igualmente um decreto específico que define as medidas que as escolas devem tomar para proteger os direitos dos estudantes LGBTI.

Alcançaram-se progressos significativos no domínio da igualdade LGBTI. A nível legislativo, a Lei n.º 38/2018 estabeleceu o direito à autodeterminação da identidade de género e da expressão de género, bem como o direito à proteção das características sexuais de uma pessoa. A Lei n.º 85/2021 proibiu a discriminação com base na identidade de género ou na orientação sexual no tocante à elegibilidade para doar sangue. Em 2024, as chamadas “terapias de conversão” foram também criminalizadas. Ao nível das políticas públicas, foi adotado um plano de ação específico para a igualdade das pessoas LGBTI.

Em 2021, Portugal aprovou o seu primeiro Plano Nacional para Combater o Racismo e a Discriminação (PNCRD), que inclui medidas para combater melhor o discurso de ódio e os crimes de ódio. O Código Penal foi alterado em 2024 e reforçou o crime de instigação à discriminação, ao ódio e à violência.

As autoridades emitiram orientações para apoiar a inclusão de estudantes migrantes nas escolas.

Iniciativas como o programa ROMA Educa contribuíram para melhorar a taxa de escolarização e o desempenho escolar dos estudantes ciganos. Os mediadores que trabalham na área da saúde e da educação tiveram um impacto positivo na inclusão das famílias ciganas.

No que diz respeito ao racismo no seio das autoridades policiais, as autoridades adotaram o Plano de Prevenção das Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança.

A ECRI congratula-se com estes desenvolvimentos positivos em Portugal. No entanto, não obstante os progressos alcançados, algumas questões suscitam preocupações.

As razões para proteção abrangidas pelo mandato da nova CICDR não incluem a orientação sexual, a identidade de género, as características sexuais ou a religião. A sensibilização do público para o mandato da CICDR é igualmente insuficiente.

Verificam-se discrepâncias e lacunas claras no que se refere ao que é abrangido nas escolas no âmbito dos seus esforços de uma educação inclusiva. Os incidentes de *bullying* nas escolas são igualmente motivo de preocupação e parecem afetar, em especial, os estudantes migrantes, negros, ciganos e LGBTI. As medidas tomadas para adaptar os currículos e os manuais escolares, bem como as práticas de ensino para dar uma resposta adequada ao colonialismo e à escravatura, bem como à sua relação com as atuais formas profundamente enraizadas e múltiplas de racismo contra pessoas negras em Portugal são insuficientes.

Registou-se um aumento acentuado do discurso de ódio, que visa sobretudo os migrantes, os ciganos, a comunidade LGBTI e pessoas negras. O discurso de ódio *online* e o discurso fraturante e inflamado utilizado por políticos de extrema-direita são também motivo de grande preocupação. Há casos de violência motivada por ódio racista que envolveram, por vezes, grupos neonazis. Continuam a existir lacunas significativas no quadro jurídico, que não aborda os crimes de ódio de forma exaustiva. Os agentes da polícia nem sempre registam os elementos de ódio quando recebem relatos ou queixas sobre incidentes de ódio.

Apenas alguns casos que são comunicados às forças policiais seguem para a fase judicial e ainda menos conduzem a decisões judiciais. Tal contribui para um sentimento de impunidade que pode prejudicar a confiança do público no sistema de justiça penal.

Portugal carece de um plano de ação específico sobre a integração e a inclusão dos migrantes. Existe uma incidência alarmante de sem-abrigo entre os migrantes, que também enfrentam xenofobia no setor da habitação.

Os ciganos, a grande maioria dos quais são cidadãos portugueses, continuam a ser um dos

grupos mais marginalizados do país. O compromisso político a nível local e nacional tem sido insuficiente. Muitas das boas práticas adotadas para melhorar a educação dos ciganos baseia-se em projetos e têm um financiamento limitado ou uma cobertura nacional reduzida. Não se registaram progressos significativos no sentido de melhorar as condições de habitação dos ciganos, alguns dos quais vivem em condições chocantes.

Continuam a verificar-se relatórios sobre casos de abuso racista, incluindo a definição de perfis raciais, por parte dos agentes da polícia.

Neste relatório, a ECRI solicita às autoridades portuguesas que tomem medidas em várias áreas e formula uma série de recomendações, incluindo as seguintes:

As autoridades devem alinhar as competências e a eficácia da nova CICDR com a Recomendação de Política Geral n.º 2 da ECRI relativa aos organismos de promoção da igualdade para combater o racismo e a intolerância a nível nacional, nomeadamente disponibilizando-lhes recursos financeiros e humanos adequados.

As autoridades devem assegurar que a educação em matéria de direitos humanos faz parte integrante do currículo escolar e devem reforçar as suas atividades para prevenir, identificar e combater o *bullying* e a discriminação racista e da comunidade LGBTI nas escolas.

Ao elaborarem um novo plano de ação contra o racismo e a intolerância, as autoridades devem conceber medidas sólidas destinadas a combater o discurso e os crimes de ódio racista e anti-LGBTI, em consulta com um vasto leque de organizações da sociedade civil pertinentes.

As autoridades devem desenvolver e adotar, com caráter prioritário, instrumentos adequados, incluindo protocolos e procedimentos operacionais, com o objetivo de ajudar as

autoridades responsáveis pela aplicação da lei no tratamento eficaz e coerente de incidentes de ódio e crimes de ódio. A adoção desses protocolos e procedimentos deve ser combinada com o desenvolvimento de programas de formação destinados a todos os agentes da autoridade e outros profissionais da justiça penal. Neste contexto, deve ser tida em devida conta a Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o combate aos crimes de ódio*.

As autoridades devem adotar um programa nacional de ações em matéria de integração e inclusão dos migrantes, com a participação da nova CICDR e das organizações pertinentes da sociedade civil no seu desenvolvimento, implementação e avaliação. Devem também desenvolver políticas nacionais na área da habitação que respondam aos desafios e necessidades específicos dos migrantes.

No que se refere à inclusão dos ciganos, as autoridades devem tomar, com caráter prioritário, medidas rápidas e resolutas para garantir condições de habitação dignas e seguras para os ciganos que vivem em acampamentos sem condições mínimas, incluindo bairros de lata, ao mesmo tempo que procuram soluções habitacionais de longo prazo, em estreita consulta com as comunidades ciganas em questão*.

As autoridades devem tomar medidas para melhorar as relações entre a polícia e os grupos considerados de risco para a ECRI, incluindo migrantes, pessoas negras, LGBTI e ciganos, promovendo a realização de um estudo independente sobre a prevalência de comportamentos racistas e discriminatórios da polícia e estabelecendo um quadro permanente para o diálogo e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as comunidades em causa.

* A recomendação deste parágrafo será objeto de um acompanhamento intercalar pela ECRI, o mais tardar dois anos após a publicação do presente relatório.

CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

I. IGUALDADE EFETIVA E ACESSO AOS DIREITOS

A. Organismos de promoção da igualdade¹

1. No seu quinto relatório sobre Portugal (n.º 22-23), a ECRI recomendou que as autoridades portuguesas tornassem a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR) totalmente independente, em conformidade com a Recomendação de Política Geral (RPG) n.º 2 revista da ECRI sobre o combate ao racismo e à intolerância a nível nacional. Em 15 de janeiro de 2024, a Lei n.º 3/2024 instituiu uma nova CICDR enquanto organismo independente a ser financiado e a operar sob os auspícios do Parlamento português. O presidente da CICDR é agora eleito pelo Parlamento e as associações de migrantes, antirracismo, as comunidades ciganas e outras relevantes nomeiam membros para a Comissão².
2. O mandato da CICDR reflete, em grande medida, o da instituição anterior, estando incumbida de prevenir e combater a discriminação com base na origem racial e étnica, na cor, na nacionalidade, na língua, na ascendência e no território de origem. A CICDR pode receber queixas e instaurar processos administrativos, decidir sobre sanções e taxas, divulgar os casos de discriminação, propor medidas legislativas ou de política, prestar informação às vítimas, solicitar informação às autoridades públicas e realizar estudos e investigação. A CICDR também tem uma nova função de mediação, se ambas as partes de um processo o solicitarem. A ECRI congratula-se com a criação de uma CICDR independente e incentiva as autoridades a aumentarem a sensibilização para o mandato da CICDR, incluindo a sua competência para receber e tratar queixas em matéria de discriminação, em especial entre os grupos considerados de risco para a ECRI³.
3. No entanto, a ECRI considera que ainda existem lacunas que têm de ser colmatadas. Em primeiro lugar, as razões para proteção abrangidas pelo mandato da CICDR não incluem a religião, nem a orientação sexual, a identidade de género e as características sexuais (ver, a este respeito, as observações sobre a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género abaixo). Em segundo lugar, a função de promover a educação, a formação e a sensibilização para a prevenção e o combate à discriminação já não é explícita na nova legislação⁴. Por último, o mandato da CICDR no domínio do apoio jurídico e do contencioso continua a limitar-se à prestação de informações e não inclui a representação jurídica, a intervenção na qualidade de *amicus curiae*, nem o acompanhamento da aplicação das decisões judiciais relevantes.
4. A ECRI recomenda que sejam tomadas novas medidas para alinhar as competências e a eficácia da nova Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR) com a Recomendação de Política Geral n.º 2 da ECRI (revista) relativa aos organismos de promoção da igualdade para combater o racismo e a intolerância a nível nacional, nomeadamente disponibilizando-lhe recursos financeiros e humanos adequados para cumprir o seu mandato de forma eficaz.

¹ A expressão “organismos especializados nacionais” foi substituída pela expressão “organismos de promoção de igualdade” na versão revista da RPG n.º 2, que foi publicada no dia 27 de fevereiro de 2018.

² Artigo 3.º, n.º 2 da [Lei n.º 3/2024](#).

³ Neste contexto, veja a recomendação da Comissão das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD da ONU) sobre a necessidade de Portugal aumentar a sensibilização para o mandato da CICDR anterior. CERD da ONU (2023): n.º 12.º, alínea b) e n.º 18.º, alínea a).

⁴ cf. artigo 8.º, alínea n) da [Lei n.º 93/2017](#), que mandatou explicitamente a CICDR anterior com essas funções.

5. A ECRI lamenta dar conta de que, na sequência da dissolução do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) em outubro de 2023⁵, ao abrigo do qual a antiga CICDR operava, não foram adotadas quaisquer medidas transitórias. As organizações da sociedade civil comunicaram uma ausência total de informação no tocante ao acompanhamento prestado a queixas novas e pendentes durante este período⁶. A ECRI insta as autoridades a assegurarem, no futuro, a rápida adoção de medidas transitórias para permitir o tratamento adequado das queixas de discriminação durante qualquer período de transição e a disponibilizar informações sobre o acompanhamento prestado às queixas durante esse período.
6. Embora não seja um organismo de promoção da igualdade e não possa ser considerada uma instituição pública independente⁷, a ECRI toma nota positiva do trabalho realizado pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) no domínio da igualdade e da não-discriminação, em especial no que diz respeito à igualdade das pessoas LGBTI. Para além de realizar atividades de sensibilização e facilitar a implementação de políticas neste domínio, a CIG pode igualmente receber queixas individuais por razões de orientação sexual, identidade de género, expressão de género e características sexuais⁸.
7. O Provedor de Justiça português, embora não constitua um organismo de promoção da igualdade, é uma instituição independente, consagrada na Constituição Portuguesa, que recebe queixas contra ações ou omissões das autoridades públicas. Nos últimos anos, apenas uma pequena parte das queixas dizia respeito a questões de discriminação. A ECRI foi informada de que um número crescente de queixas recentes diz respeito a atrasos por parte das autoridades no tratamento de pedidos de autorização de residência e de reagrupamento familiar por parte dos migrantes⁹.
8. Tendo em conta a coexistência de vários organismos com um mandato relevante no domínio da igualdade em Portugal, a ECRI convida as autoridades a incentivarem a cooperação e a complementaridade entre elas.

B. Educação inclusiva¹⁰

9. A nível legislativo, o Decreto-Lei n.º 54/2018 estabelece os princípios e normas que regem a educação inclusiva em Portugal, com o objetivo dar resposta às diferentes necessidades e potencialidades de cada estudante. Sublinha a responsabilidade das escolas na identificação dos obstáculos à aprendizagem individual dos estudantes e no desenvolvimento de estratégias para os ultrapassar¹¹. Além disso, a lei relativa ao “Estatuto do Estudante e Ética Escolar” prevê que os estudantes têm o direito e o dever de conhecer e respeitar ativamente os valores e princípios fundamentais consagrados na Constituição, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e noutros diplomas pertinentes¹². Acresce que protege os estudantes contra a discriminação por diversas razões, incluindo a origem étnica,

⁵ Artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 41/2023](#).

⁶ Público (2024, 4 de maio, a).

⁷ A CIG é um serviço de administração direta do Estado português que opera atualmente sob a alçada do Ministério da Juventude e da Modernização. A sua estrutura atual foi estabelecida pelo [Decreto Regulamentar n.º 1/2012](#), de 6 de janeiro.

⁸ A CIG recebeu 28 queixas deste tipo em 2023 e 46 em 2022.

⁹ O Provedor de Justiça português informou a ECRI de que, entre outubro de 2023 e junho de 2024, recebeu cerca de 2 000 queixas de migrantes relacionadas com alegada má administração por parte das autoridades responsáveis pela migração.

¹⁰ Esta parte do relatório aborda as políticas que visam combater a exclusão e a marginalização através de uma educação inclusiva e da promoção de uma sociedade tolerante e respeitadora da diversidade e (secções II e III da Recomendação de Política Geral (RPG) n.º 10 da ECRI relativa ao combate ao racismo e à discriminação racial no e através do ensino escolar). No que diz respeito às medidas específicas referentes à educação das crianças migrantes e ciganas, remete-se para o capítulo III do presente relatório.

¹¹ Ver [Decreto-Lei n.º 54/2018](#), que estabelece o regime jurídico da educação inclusiva, bem como o [Decreto-Lei n.º 55/2018](#), que define o currículo do ensino primário e secundário e os princípios orientadores para a avaliação da aprendizagem.

¹² Artigo 6.º da [Lei n.º 51/2012](#).

a orientação sexual, a identidade de género, as convicções religiosas e o estatuto económico ou social.

10. Ademais, a ECRI congratula-se com a adoção do Despacho n.º 7247/2019, que estabelece as medidas que as escolas devem implementar para garantir o direito dos estudantes à autodeterminação da sua identidade de género e da sua expressão de género, bem como o direito à proteção das suas características sexuais. Estas medidas incluem a prevenção e a promoção da não-discriminação nas escolas, a deteção e mecanismos de intervenção em situações de risco e formação relevante destinada a professores e a outros profissionais do ensino¹³.
11. Desde 2018, Portugal introduziu a componente curricular “Cidadania e Desenvolvimento”, que inclui aspetos relacionados com os direitos humanos, desde o ensino pré-escolar aos ciclos superiores do ensino secundário, com base na Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC)¹⁴. No ensino pré-escolar e nos primeiros ciclos do ensino primário, os temas pertinentes são integrados horizontalmente no currículo, ao passo que nos últimos ciclos do ensino primário e nos ciclos superiores do ensino secundário, a “Cidadania” é ensinada como uma cadeira independente.
12. A ECRI felicita o desenvolvimento do quadro jurídico pertinente, bem como a introdução da componente “Cidadania e Desenvolvimento” que pode proporcionar uma via para uma educação inclusiva mais sólida em Portugal. No entanto, a ECRI observa que as escolas dispõem de uma ampla margem de manobra para alocar o tempo do ensino do tema “Cidadania” ao longo do ano, e os temas específicos a abranger são definidos pelos professores e pelas escolas, com base nas matrizes curriculares gerais. Durante a sua visita de 2024 a Portugal, a delegação da ECRI ouviu de vários interlocutores que existiam discrepâncias e lacunas importantes no que se refere ao que é, na prática, coberto pelas escolas. A ECRI está, em especial, preocupada com o facto de nem todas as escolas portuguesas abordarem a necessidade de combater o racismo e a intolerância, por exemplo contra a comunidade LGBTI e negra¹⁵.
13. A ECRI recomenda que as autoridades assegurem que a educação em matéria de direitos humanos seja parte integrante do currículo escolar e inclua temas obrigatórios a abordar por todas as escolas, como o combate ao racismo e à intolerância, nomeadamente contra as pessoas negras, ciganas e LGBTI.
14. A formação inicial e contínua do pessoal docente e de outros profissionais do ensino é essencial para promover a sua sensibilização para as questões relacionadas com o racismo e a intolerância, bem como para os preparar para o trabalho num ambiente multicultural¹⁶. Segundo alguns interlocutores com quem a ECRI se reuniu durante a visita, os professores em Portugal não recebem formação suficiente e pertinente sobre as questões sob a alçada do mandato da ECRI. A ECRI incentiva vivamente as autoridades a proporcionarem formação inicial e contínua obrigatória ao pessoal docente, em especial àqueles que ministram os programas curriculares de “Cidadania”, sobre questões relacionadas com a igualdade e a não-discriminação, em estreita consulta com as organizações da sociedade civil pertinentes.

¹³ Artigos 3.º e 6.º do [Despacho 7247/2019](#).

¹⁴ Portugal, Direção-Geral da Educação (2017).

¹⁵ No presente relatório, a ECRI utiliza o termo “pessoas negras” para designar pessoas em Portugal que se identificam como negras ou como uma pessoa com ascendência africana, independentemente da sua cidadania. A ECRI refere-se às primeiras estatísticas oficiais sobre a origem étnica e racial dos residentes em Portugal, que indicam que mais de meio milhão de pessoas em Portugal se identifica como não branca, tendo 169 200 identificado-se como “negras”. Ver: Instituto Nacional de Estatística (2023).

¹⁶ ECRI, [Recomendação de Política Geral n.º 10](#) relativa ao combate ao racismo e à discriminação racial no e através do ensino escolar.

15. A ECRI regista com agrado a criação da Rede de Escolas para a Educação Intercultural, que facilita a partilha de práticas entre escolas e entre estas e outras entidades¹⁷. Algumas atividades implementadas por organizações da sociedade civil nas escolas podem também ser consideradas **boas práticas**, como o projeto sobre a educação das pessoas LGBTI da ONG *Rede Ex Aequo*, e as sessões de formação sobre educação antirracista disponibilizadas pelo *Grupo EducAR*¹⁸. A ECRI incentiva as autoridades a reforçarem o seu apoio às organizações da sociedade civil que realizam essas atividades.
16. A ECRI tomou conhecimento de que os incidentes de *bullying* nas escolas portuguesas também estão a aumentar e parecem afetar, em particular, os estudantes migrantes, negros, ciganos e LGBTI¹⁹. Por exemplo, 71% dos inquiridos num inquérito realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UE FRA) afirmaram que foram ridicularizados, gozados, insultados ou ameaçados por serem LGBTIQ²⁰. As associações de migrantes também manifestaram preocupações quanto ao aumento do *bullying* e da violência que visa os alunos migrantes²¹.
17. A ECRI toma nota positiva das iniciativas implementadas pelas autoridades para combater o racismo nas escolas, tais como a publicação do “Guia para a Prevenção e Combate à Discriminação Racial nas Escolas”, que visa apoiar as escolas na definição de estratégias e na identificação de práticas de prevenção e combate à discriminação racial²². Além disso, o guia “O Direito a SER nas Escolas” fornece orientações sobre a prevenção e o combate à discriminação e à violência contra estudantes LGBTI no contexto escolar²³. Estes guias podem ser considerados uma **prática promissora**. A ECRI incentiva as autoridades a melhorarem a sensibilização para estes guias entre o pessoal docente, os estudantes, as suas famílias e a comunidade escolar em geral.
18. A ECRI congratula-se com as ações levadas a cabo no âmbito do plano para prevenir e combater a violência e o *bullying* nas escolas (“Escola Sem *Bullying*. Escola Sem Violência”)²⁴. Além disso, a ECRI observa que a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares dispõe de uma plataforma para as escolas comunicarem incidentes (Sistema de Informação de Segurança Escolar). No entanto, esta plataforma não permite o registo e a extração de dados desagregados sobre ocorrências motivadas por razões específicas, como o *bullying* racista ou LGBTI-fóbico. Por conseguinte, as autoridades carecem de uma compreensão abrangente da natureza específica e das motivações subjacentes ao *bullying* e aos incidentes violentos nas escolas.
19. A ECRI recomenda que as autoridades reforcem as suas atividades para prevenir, identificar e combater o *bullying* racista e LGBTI-fóbico e a discriminação nas escolas, através de: i) formação de professores e outros profissionais do ensino sobre esta matéria, nomeadamente sobre as especificidades relacionadas com grupos específicos considerados de risco para a ECRI; ii) avaliação e melhoria do atual sistema de monitorização de incidentes nas escolas, a fim de facilitar o registo de todos os incidentes de *bullying* e violência, que devem ser

¹⁷ A Rede de Escolas para a Educação Intercultural é uma iniciativa conjunta do antigo ACM, da Direção-Geral da Educação (DGE) e da Fundação Aga Khan Portugal (AKF). Atualmente, é composta por 67 escolas e prevê-se que funcione até 2027.

¹⁸ Rede Ex Aequo, [Projeto Educação LGBTI](#), apoiado pelo Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ), a CIG e o Portugal 2020; o Grupo EducAR, a [Plataforma de Educadores Antirracistas](#).

¹⁹ Ver, por exemplo: Público, (2024, 25 de maio).

²⁰ UE FRA (2024, 20 de junho); UE FRA (2024, 14 de maio).

²¹ Ver, por exemplo: Público, (2024, 14 de maio).

²² Portugal, ACM e CIG (2022). A este respeito, a ECRI foi informada de que foi criado um grupo de trabalho pelo Despacho n.º 11152/2024, de 23 de setembro de 2024, com vista a desenvolver estratégias de prevenção e combate ao *bullying* nas escolas.

²³ Portugal, CIG e DGE (2023).

²⁴ Portugal, DGE (2019).

desagregados por motivação preconceituosa, idade e género; iii) elaboração de políticas de curto e longo prazo destinadas a evitar que os estudantes mais expostos ao risco de *bullying* sejam afetados de forma significativa, nomeadamente negros, ciganos, LGBTI e estudantes migrantes.

20. No seu quinto relatório (n.º 36-37), a ECRI recomendou que as autoridades portuguesas desenvolvessem o ensino da história de uma forma que englobasse o papel desempenhado por Portugal no desenvolvimento e abolição da escravatura e a discriminação e a violência cometidas contra os povos indígenas nas ex-colónias. Desde então, foram emitidas recomendações semelhantes pelo Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD da ONU) e pelo Grupo de Trabalho de Peritos da ONU sobre Afrodescendentes (WGEPAD)²⁵. Lamentavelmente, a ECRI observa que foram tomadas poucas medidas para dar resposta a estas preocupações. De acordo com as organizações da sociedade civil, alguns currículos e manuais escolares, bem como a prática pedagógica, continuam a não abordar o colonialismo, a escravatura e a violência que lhes está associada, o papel desempenhado por Portugal, o papel que os escravos e as pessoas colonizadas desempenharam na sua luta de libertação e de que forma o legado e o impacto negativo do colonialismo e da escravatura se manifestam atualmente num racismo profundamente enraizado contra as pessoas negras em Portugal²⁶.
21. A ECRI recomenda vivamente que as autoridades tomem medidas para avaliar e rever os manuais e materiais educativos, bem como para formar professores, de modo a poderem ministrar um ensino rigoroso e imparcial da História, que inclua o papel desempenhado por Portugal no desenvolvimento e abolição da escravatura, o impacto negativo do colonialismo e a sua relação com as formas profundamente enraizadas e múltiplas de racismo contra as pessoas negras em Portugal com vista a abordar plenamente estas questões nas escolas. Se necessário, deverá procurar-se o apoio do Conselho da Europa.
22. A ECRI está preocupada com o facto de a representação dos ciganos e da população negra estar, em grande medida, ausente dos programas escolares, não obstante algumas iniciativas *ad hoc* das escolas e professores²⁷. Neste contexto, convida as autoridades a incentivarem o desenvolvimento de uma representação positiva dos ciganos e da população negra, bem como da sua história e cultura, na educação e no recrutamento e retenção de uma composição mais diversificada de professores e outros profissionais do ensino, incluindo das comunidades cigana e negra em Portugal.

C. Migrantes em situação irregular

23. Apesar da falta de dados oficiais sobre o número de migrantes que estão em situação irregular em Portugal, a ECRI tomou conhecimento de que centenas de milhares de migrantes têm a sua regularização atualmente pendente junto da nova Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA)²⁸. Os representantes das associações de migrantes indicaram à delegação da ECRI, durante a visita de 2024, que as ineficiências e os atrasos no tratamento dos pedidos de regularização colocaram os migrantes em causa numa situação de maior vulnerabilidade, o que conduz a abusos em vários aspetos da vida, como o emprego, a habitação e o acesso à justiça²⁹. Neste contexto, a ECRI incentiva as

²⁵ CERD da ONU (2023); ONU WGEPAD (2022).

²⁶ ECRI, [Declaração sobre racismo nas autoridades policiais, incluindo a definição de perfis raciais, e racismo sistémico](#), adotada pela ECRI na sua 82.ª reunião plenária (30 de junho – 2 de julho de 2020). Ver também o [Relatório Anual de 2020](#), da ECRI, n.º 22-26.

²⁷ Público (2024, 5 de julho).

²⁸ Em junho de 2024, o presidente da AIMA informou que a agência tinha mais de 400 000 processos pendentes, a maioria dos quais relativos a pedidos de regularização. Ver: Schengen News (2024, 26 de junho).

²⁹ Público (2024, 28 de abril).

autoridades a intensificarem os seus esforços para tratar os processos de regularização pendentes.

24. A ECRI congratula-se com o facto de todas as crianças migrantes, independentemente da sua situação ou da das suas famílias, terem acesso à educação em Portugal. Se a criança já tiver frequentado a escola no seu país de origem, existe um quadro jurídico e um processo específicos para a obtenção de equivalências. A AIMA é o organismo responsável pelo registo de crianças migrantes em situação irregular, que se destina exclusivamente a assegurar o seu acesso a cuidados de saúde, a estabelecimentos pré-escolares e ao ensino escolar. A ECRI congratula-se com o facto de que, em circunstância alguma, os elementos contidos no registo podem servir de base ou de meio de prova para qualquer processo administrativo ou judicial contra as crianças em causa ou as pessoas que exercem responsabilidades parentais sobre as mesmas³⁰.
25. No que respeita ao acesso a cuidados de saúde, os migrantes em situação irregular têm o direito legal de ser beneficiários do Serviço Nacional de Saúde, desde que estejam registados no sistema relevante ou possam apresentar um documento de uma câmara municipal que ateste que residem em Portugal há mais de 90 dias. Embora os migrantes em situação regular possam ter os seus custos de saúde cobertos em pé de igualdade com os cidadãos portugueses, os migrantes em situação irregular são obrigados a pagar a totalidade dos custos dos serviços de saúde, exceto nos casos de cuidados urgentes, riscos para a saúde pública, saúde materna e infantil, cuidados reprodutivos, vacinação e os que se encontram numa situação de exclusão social ou em grave dificuldade económica comprovada pelos serviços de Segurança Social. As crianças migrantes em situação irregular beneficiam dos mesmos direitos das que se encontram em situação regular, nomeadamente no tocante aos custos dos cuidados de saúde, desde que estejam registadas no sistema correspondente³¹.
26. Na sua visita de 2024 a Portugal, a delegação da ECRI ouviu de vários interlocutores que os migrantes em situação irregular enfrentavam, na prática, obstáculos no acesso aos cuidados de saúde, por exemplo devido a dificuldades na obtenção dos documentos necessários junto das câmaras municipais ou ao tentar inscrever-se no sistema de saúde. Além disso, o pessoal dos serviços de saúde não tem, muitas vezes, conhecimentos sobre a regulamentação aplicável e recusa erradamente o acesso aos serviços por parte dos migrantes em situação irregular. Foram igualmente comunicados casos de xenofobia no setor da saúde³². Por conseguinte, a ECRI incentiva as autoridades relevantes a melhorarem a sensibilização do pessoal competente nos serviços de saúde sobre os direitos dos migrantes em situação irregular, a eliminarem quaisquer obstáculos burocráticos indevidos que impeçam o seu acesso efetivo a tratamento médico de emergência e a outras formas de cuidados de saúde necessários, e a realizarem avaliações periódicas para identificar, abordar e prevenir quaisquer atitudes e comportamentos xenófobos nos serviços de saúde.
27. A ECRI observa que, em particular, os migrantes que estão em situação irregular em Portugal estão, conforme foi reportado, vulneráveis à exploração laboral, incluindo a condições de trabalho abusivas e condições de vida inadequadas. Neste contexto, remete para as conclusões e recomendações do Grupo de Peritos sobre a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (GRETA), bem como para a recomendação formulada pelo CERD da ONU, que instou Portugal a melhorar a

³⁰ Artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 67/2004](#).

³¹ Base 21 da [Lei n.º 95/2019](#) e artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 52/2022](#). Ver também: Portugal, Entidade Reguladora da Saúde (2023); Portugal, Direção-Geral da Saúde (2009).

³² Casa do Brasil (2022); Jornal de Notícias (2023, 11 de julho); O Globo (2023, 17 de agosto).

situação dos trabalhadores migrantes, em especial os que se encontram em situação irregular³³.

D. Igualdade LGBTI³⁴

28. No seu quinto relatório (n.º 97-107), a ECRI recomendou que Portugal reforçasse a sua legislação e as suas políticas de combate à discriminação e à intolerância contra as pessoas LGBTI. A ECRI regista com grande satisfação que, desde então, se alcançaram progressos substanciais no sentido da igualdade das pessoas LGBTI. Por exemplo, a nível legislativo, a Lei n.º 38/2018 estabeleceu o direito à autodeterminação da identidade de género e da expressão de género, bem como o direito à proteção das características sexuais de uma pessoa. A Lei n.º 85/2021 proíbe a discriminação com base na identidade de género ou na orientação sexual na elegibilidade para doar sangue. Em janeiro de 2024, Portugal criminalizou as designadas práticas de “conversão sexual”³⁵. No âmbito da sua Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação (2018-2030), Portugal dispõe também de um plano de ação específico para combater a discriminação em razão da orientação sexual, da identidade e expressão de género e das características sexuais³⁶.
29. Apesar dos progressos substanciais realizados nos últimos anos e de um quadro jurídico geral de proteção da igualdade das pessoas LGBTI, em Portugal, estas continuam a enfrentar discriminação. De acordo com um inquérito da EU FRA, 38% dos inquiridos em Portugal sentiram-se discriminados devido ao facto de serem LGBTIQ nos 12 meses anteriores ao inquérito³⁷. Este número aumenta para 77% e 52% quando se considera a discriminação contra as mulheres e homens transgénero, respetivamente. A ILGA Portugal registou 118 incidentes de discriminação contra pessoas LGBTI em 2022, a maioria dos quais consistiu em insultos ou ameaças³⁸. Em 2022, a CIG publicou um estudo sobre a igualdade das pessoas LGBTI em Portugal e identificou necessidades específicas nas áreas dos cuidados de saúde, da educação, do emprego, da habitação e da proteção social³⁹. A ECRI incentiva as autoridades a continuarem a acompanhar e a avaliar a implementação do plano de ação sobre a igualdade das pessoas LGBTI e a levarem a cabo atividades destinadas a colmatar as lacunas entre a legislação e a prática, em consulta com as comunidades LGBTI e as organizações da sociedade civil pertinentes.
30. A ECRI congratula as autoridades pela adoção da Estratégia de Saúde para as Pessoas LGBTI em 2019⁴⁰. A Estratégia de Saúde visa, nomeadamente, melhorar a prestação de cuidados de saúde às pessoas transgénero e intersexo, harmonizar os procedimentos com base em normas internacionais e fornecer um plano de formação para assegurar que cada instituição dispõe de profissionais que atuam como pontos focais (para pares e doentes) nas questões relacionadas com a identidade de género e as características sexuais. Foi criado um Grupo de Apoio Técnico à Implementação das Políticas de Saúde, que inclui representantes das organizações LGBTI e de diferentes ministérios. A ECRI considera a

³³ The Guardian (2022, 30 de janeiro); Público (2021, 17 de maio); Expresso (2023, 8 de dezembro). Ver também: CERD da ONU (2023) e GRETA (2022).

³⁴ Para mais pormenores sobre a terminologia, ver o [glossário](#) da ECRI.

³⁵ [Lei n.º 38/2018](#) sobre o direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa; [Lei n.º 85/2021](#) sobre a proibição da discriminação em razão da identidade de género ou orientação sexual na elegibilidade para dar sangue; [Lei n.º 15/2024](#) que proíbe as denominadas práticas de “conversão sexual”.

³⁶ A Presidência do Conselho de Ministros adotou a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação (2018-2030) através da [Resolução n.º 61/2018](#) e, posteriormente, aprovou os respetivos planos de ação através da [Resolução n.º 92/2023](#).

³⁷ UE FRA (2024, 20 de junho).

³⁸ ILGA Portugal (2023, 10 de outubro).

³⁹ CIG (2022).

⁴⁰ Portugal, Direção-Geral de Saúde (2019).

Estratégia de Saúde e o funcionamento do seu grupo de apoio como **boas práticas**.

31. As pessoas transgénero, em especial as mulheres transgénero, continuam, na prática, expostas a discriminação, a assédio e a obstáculos ao exercício dos seus direitos, apesar das fortes salvaguardas jurídicas que existem em Portugal. Durante a visita de 2024 a Portugal, a delegação da ECRI também ouviu preocupações sobre a situação das mulheres migrantes LGBTI em situação irregular no país ou sobre o processo de regularização da sua estadia no que diz respeito ao acesso a cuidados de saúde, incluindo os cuidados de reatribuição de sexo⁴¹.
32. Outra preocupação da ECRI é a situação das crianças transgénero nas escolas. Apesar da Lei n.º 38/2018, que estabelece que Portugal deve garantir a adoção de salvaguardas sólidas, a ECRI foi informada de vários casos de más práticas, de falta de sensibilização nas escolas e de casos de aparente violação da lei, por exemplo, por administradores escolares ou professores, com impactos sérios para o bem-estar e a educação de crianças transgénero. A ECRI lamenta que a legislação adotada pelo Parlamento em dezembro de 2023, que procurava abordar essas questões, indicando medidas concretas a tomar nas escolas, tenha sido posteriormente vetada pelo Presidente português, e que não tenham sido tomadas outras medidas para o efeito desde então⁴².
33. A ECRI recomenda que as autoridades reforcem ainda mais a implementação do quadro jurídico e de política destinado a assegurar a igualdade e a não-discriminação de pessoas transgénero em Portugal, em especial nos domínios dos cuidados de saúde e da educação, em consulta com as organizações pertinentes da sociedade civil e em conformidade com a Recomendação de Política Geral n.º 17 da ECRI sobre a prevenção e combate contra a intolerância e a discriminação de pessoas LGBTI.
34. A ECRI congratula-se com as medidas positivas tomadas para proteger os direitos humanos das pessoas intersexo, por exemplo, através da Lei n.º 38/2018 acima referida, que proíbe, nomeadamente, a realização das designadas cirurgias de “normalização de sexo” até que uma criança possa participar em tais decisões. No entanto, durante a visita de 2024, a delegação da ECRI ouviu as preocupações dos intervenientes da sociedade civil segundo os quais a proibição não era suficientemente eficaz, uma vez que a lei permite intervenções nos casos em que, por exemplo, a “identidade do género da criança se tenha manifestado”. A ECRI incentiva as autoridades a desenvolverem protocolos, orientações e formação destinados ao pessoal dos cuidados de saúde, a fim de assegurar que a proibição legal é eficaz em todas as situações em que cirurgias e outros tratamentos não terapêuticos sejam medicamente desnecessários⁴³.
35. A ECRI toma nota positiva do papel da CIG no domínio da igualdade das pessoas LGBTI, por exemplo, através da coordenação de atividades interinstitucionais na implementação do plano de ação pertinente, das atividades de sensibilização, da formação de funcionários públicos e do apoio financeiro e técnico às organizações da sociedade civil. A ECRI incentiva as autoridades a reforçarem ainda mais o papel da CIG nesta área e a aumentarem os meios financeiros disponíveis para apoiar as organizações da sociedade civil pertinentes.

⁴¹ ILGA Portugal (2023, 13 de setembro).

⁴² No exercício do seu poder constitucional de veto, o Presidente esclareceu que, na sua opinião, o decreto não respeitou suficientemente o papel dos pais, tutores, representantes legais e respetivas associações nessas matérias, nem esclareceu a forma como as diferentes situações se deveriam aplicar em função da idade dos estudantes. Ver: Portugal, Presidente da República (2024); Jornal de Notícias (2023, 30 de dezembro); CNN Portugal (2023, 30 de dezembro); AMPLOS (2024, 29 de fevereiro); ILGA Portugal, (2023, 20 de dezembro); ILGA World (2024).

⁴³ É feita referência à RPG n.º 17 da ECRI sobre a prevenção e a luta contra a intolerância e a discriminação contra as pessoas LGBTI.

II. DISCURSO DE ÓDIO E VIOLÊNCIA MOTIVADA PELO ÓDIO

A. Discurso de ódio⁴⁴

Recolha de dados e discurso público

36. Embora haja uma falta de dados oficiais e desagregados sobre incidentes de discurso de ódio em Portugal, vários relatos credíveis das organizações da sociedade civil e de outras instituições independentes apontam para um aumento acentuado do discurso de ódio no país, que parece visar predominantemente migrantes, ciganos, a comunidade LGBTI e pessoas negras. Muitos dos interlocutores que se reuniram com a delegação da ECRI durante a visita referiam-se ao que consideravam como “trivialização” do discurso de ódio, muitas vezes sob pretexto de liberdade de expressão.
37. No que diz respeito ao discurso de ódio contra as pessoas LGBTI, um estudo constatou um aumento de 185% no conteúdo desta natureza nas redes sociais entre 2019 e 2022⁴⁵. Entre 2020 e 2022, o Observatório da discriminação contra pessoas LGBTI+ recebeu 469 relatos de incidentes de discriminação e violência, metade dos quais relacionados com “insultos ou ameaças”. As pessoas transgénero foram particularmente visadas, por exemplo, por grupos contra a designada ideologia de género⁴⁶.
38. As comunidades ciganas têm sido alvo de um discurso de ódio significativo, em especial nas redes sociais e por políticos de extrema-direita. Por exemplo, um inquérito da UE FRA revelou que 46% dos inquiridos ciganos sofreram de assédio motivado pelo ódio⁴⁷. As plataformas das redes sociais são frequentemente utilizadas para divulgar um discurso de ódio que envolve estereótipos e uma retórica inflamada contra os ciganos.
39. O discurso de ódio contra pessoas negras é também comum em Portugal. Para citar apenas alguns exemplos, várias escolas e universidades foram vandalizadas com mensagens de natureza racista (como “a Europa é branca” e “os negros que voltem para África”), foi solicitado a uma deputada negra da Assembleia da República que “voltasse para o seu país de origem” pelo líder do partido de extrema-direita, Chega, insultos racistas e suásticas apareceram nas paredes das instalações de ONG antirracismo, e os ativistas negros foram frequentemente alvo de discurso e ameaças de ódio⁴⁸. A ECRI está alarmada com as alegações ouvidas durante a visita de 2024 a Portugal, segundo as quais a discriminação e o assédio são experiências comuns das pessoas negras, incluindo em espaços públicos como restaurantes e bares.
40. A ECRI está igualmente preocupada com o aumento da xenofobia e do discurso de ódio anti-imigração, que parece visar, em particular, os migrantes não europeus, como os de outros países de língua oficial portuguesa e do sul da Ásia. O discurso anti-imigração está muito presente nas discussões políticas, nomeadamente através da divulgação de informações erradas que associam os migrantes à criminalidade ou como um encargo para o sistema de segurança social português⁴⁹. As narrativas políticas negativas e hostis em torno do tema da migração e das observações xenófobas, em especial dos políticos, estão em

⁴⁴ Ver definições do discurso de ódio e do crime de ódio no [glossário da ECRI](#).

⁴⁵ Público (2023, 21 de junho).

⁴⁶ ILGA Portugal (2023, 10 de outubro)

⁴⁷ UE FRA (2022a).

⁴⁸ DW Portugal (2020, 5 de novembro); Expresso (2020, 30 de outubro); Observador (2020, 28 de janeiro); Público (2020, 10 de agosto).

⁴⁹ De facto, os migrantes em Portugal contribuem significativamente para a segurança social e são essenciais para o funcionamento de alguns dos principais setores económicos do país. Além disso, não existe qualquer relação entre migração e criminalidade em Portugal. Ver: Público (2024, 27 de fevereiro); Público (2023, 18 de dezembro).

contradição com o contributo significativo dos migrantes para a sociedade portuguesa⁵⁰.

41. O discurso de ódio em Portugal pode também assumir a forma de um discurso anti-muçulmano – por exemplo, em fevereiro de 2024, vários grupos ultranacionalistas e de extrema-direita organizaram uma marcha contra a chamada “islamização da Europa”, cuja realização estava prevista para um espaço da cidade de Lisboa com uma grande população muçulmana e migrante. A realização da manifestação neste local foi proibida pelo presidente da Câmara de Lisboa, por recomendação da Polícia de Segurança Pública, tendo em conta o grave risco de violência contra a população. A proibição foi contestada em tribunal, mas confirmada. A demonstração teve lugar num local diferente⁵¹.
42. A ECRI regista igualmente com preocupação o aumento do discurso ódio antissemita em Portugal na sequência do ataque terrorista do Hamas de 7 de outubro de 2023 e a subsequente guerra de Israel em Gaza. A par de mensagens de ódio contra os judeus nas redes sociais, há relatos de incidentes antissemitas durante manifestações, em que algumas pessoas compararam os judeus a lixo e instaram à morte dos “proprietários sionistas”⁵².

Respostas ao discurso de ódio

43. Em 2021, Portugal aprovou o seu primeiro Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (PNCRD). O PNCRD baseia-se numa abordagem coordenada com outros planos e programas nacionais orientados para grupos específicos. Inclui medidas para combater melhor o discurso de ódio em Portugal a nível legislativo e político. Além disso, a atual Estratégia Integrada de Segurança Urbana dá destaque à luta contra o discurso de ódio e aos crimes de ódio⁵³. A ECRI congratula-se com a implementação do PNCRD, que deverá, no entanto, terminar em 2025.
44. A ECRI recomenda que as autoridades desenvolvam medidas sólidas destinadas a combater o discurso racista e anti-LGBTI e os crimes de ódio aquando da elaboração de um novo plano de ação contra o racismo e a intolerância, em consulta com um vasto leque de organizações da sociedade civil. O plano de ação deve incluir a realização de uma campanha nacional dirigida a todos os setores da sociedade, a fim de aumentar a sensibilização para a necessidade de combater todas as formas de discurso racista e de ódio contra as pessoas LGBTI, incluindo *online*, e sobre os canais de apoio e o acesso das vítimas a vias de recurso.
45. No seu quinto relatório sobre Portugal (n.º 2-9), a ECRI recomendou que as autoridades alterassem as disposições da legislação penal portuguesa sobre o discurso de ódio e crimes de ódio em conformidade com as normas aplicáveis. A ECRI congratula-se com as recentes alterações ao artigo 240.º do Código Penal, que penalizam o incitamento ao ódio e à violência. As alterações alargaram o âmbito dos comportamentos abrangidos pelo artigo 240.º, eliminando os anteriores requisitos de “publicidade organizada” e centrando-se em atividades que “encorajem” tais comportamentos, em vez de se referirem apenas ao seu “incitamento”. Esta disposição abrange questões como a língua, a expressão de género e as características sexuais. Além disso, a alteração prevê que, quando tais atos são cometidos através de um sistema informático, o tribunal pode ordenar

⁵⁰ Ver, a este respeito, ECRE (2024, julho).

⁵¹ Euronews (2024, 4 de fevereiro); Público (2024, 26 de janeiro); Diário de Notícias (2024, 2 de fevereiro).

⁵² Ver, a este respeito, a [Recomendação de Política Geral n.º 9 sobre prevenção e combate contra o antissemitismo](#) e a [Declaração sobre a ascensão do antissemitismo na Europa em resultado do atual conflito no Médio Oriente](#) da ECRI.

⁵³ Portugal, Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025, adotado pela Presidência do Conselho de Ministros, [Resolução n.º 101/2021](#); Ver também: [Resolução n.º 91/2023](#) da Presidência do Conselho de Ministros, que aprova a Estratégia Integrada de Segurança Urbana.

a supressão dos dados em causa⁵⁴. A ECRI está confiante de que serão tomadas medidas resolutas para implementar eficazmente esta nova disposição.

46. A ECRI observa que as autoridades policiais portuguesas registaram 347 queixas por crimes de discriminação e instigação ao ódio e à violência em 2023. Trata-se de um aumento acentuado em relação aos 63 casos registados em 2018⁵⁵. Apenas alguns casos seguem para a fase judicial e ainda menos conduzem a decisões judiciais. Por exemplo, a polícia registou 150 casos em 2021, mas apenas cinco foram objeto de ação penal e só três deram origem a penas⁵⁶. Tal é preocupante, uma vez que esta situação pode conduzir a um sentimento de impunidade suscetível de prejudicar a confiança do público no sistema de justiça penal português no combate ao racismo, ao ódio às pessoas LGBTI e ao discurso de ódio de natureza criminosa e outros crimes de ódio. A este respeito, a ECRI remete para a sua recomendação sobre instrumentos, procedimentos e formação destinada a representantes da lei e outros profissionais da justiça penal para combater os crimes de ódio na secção II.B. do presente relatório.
47. A ECRI congratula-se com o facto de figuras públicas em Portugal, incluindo o Presidente, o atual e antigo primeiros-ministros, e outros altos funcionários públicos, efetuarem, com frequência, contradiscursos através da condenação de episódios de discurso de ódio e de violência motivados pelo ódio.
48. No entanto, a ECRI partilha as preocupações de outros intervenientes internacionais e das organizações portuguesas da sociedade civil sobre a retórica utilizada pelos representantes do partido de extrema-direita, Chega, que, conforme foi reportado, recorrem de forma reiterada ao anticiganismo, ao discurso antimuçulmanos, ao racismo contra negros e a sentimentos xenófobos para angariar apoio público. A utilização do discurso fraturante e inflamado pode normalizar e alimentar o discurso de ódio na vida pública e aprofundar a marginalização e a exclusão de vários segmentos da sociedade⁵⁷. A ECRI incentiva as autoridades a apoiarem a autorregulação por parte de instituições públicas e privadas, como órgãos eleitos e partidos políticos, como forma de prevenir e combater o discurso de ódio, por exemplo através da adoção de códigos e normas de conduta apropriados, incluindo no Parlamento português. Neste contexto, incentiva todos os partidos políticos a assinarem a Carta dos partidos políticos europeus para uma sociedade não racista e inclusiva atualizada, que dá especial ênfase à autorregulação e às sanções⁵⁸.
49. A ECRI está igualmente preocupada com incidentes de discurso de ódio e com ameaças dirigidas a intervenientes da sociedade civil e a jornalistas que trabalham sobre temas relacionados com o racismo, incluindo a xenofobia. A ECRI incentiva vivamente as autoridades a assegurarem que tais casos sejam objeto de investigações eficazes, que os autores sejam responsabilizados e que, se necessário, sejam tomadas medidas de proteção apropriadas aos intervenientes da sociedade civil e aos jornalistas em causa⁵⁹.

⁵⁴ [Artigo 240.º](#) do Código Penal, com a redação que lhe foi dada pela [Lei n.º 4/2024](#), em vigor desde 14 de fevereiro de 2024.

⁵⁵ Público (2024, 9 de fevereiro).

⁵⁶ OSCE ODIHR (2023).

⁵⁷ Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa (2021).

⁵⁸ A [Carta dos partidos políticos europeus para uma sociedade não racista](#) atualizada foi elaborada em cooperação com a ECRI e a Comissão para a Democracia pelo Direito do Conselho da Europa através de legislação (Comissão de Veneza), bem como com o Intergupo Antirracismo e Diversidade do Parlamento Europeu (ARDI). Foi aprovada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa na sua [Resolução 2443 \(2022\)](#) sobre o papel dos partidos políticos na promoção da diversidade e da inclusão: uma nova carta para uma sociedade não racista.

⁵⁹ Neste contexto, é feita referência à declaração apresentada pelos chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros do Conselho da Europa na sua Quarta Cimeira em Reiquiavique, em 2023 ([Declaração de Reiquiavique – Unidos em torno dos nossos valores](#)), segundo a qual se comprometeram a apoiar e manter um ambiente seguro e propício em que a sociedade civil, bem como os defensores dos direitos humanos, possam funcionar sem entraves, insegurança e violência. São igualmente referidos os

50. Para além de prestar apoio jurídico, psicológico e outro às vítimas de discurso de ódio, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) recolhe dados sobre o discurso de ódio *online* através de vários canais de comunicação. Além disso, a APAV gere a “Linha internet segura”, destinada a apoiar as vítimas de cibercrime e de violência *online*. A APAV também coordena uma linha direta à qual podem ser comunicados conteúdos ilegais, incluindo instigação à discriminação e à violência. Estas iniciativas ajudam as vítimas de discurso de ódio a solicitar às plataformas digitais que bloqueiem e eliminem conteúdos ilegais, podendo transmiti-los às autoridades nacionais competentes, como a Polícia Judiciária. A ECRI considera a Linha de ajuda e a Linha internet segura como **boas práticas**.
51. A ECRI foi também informada de vários incidentes de discurso de ódio no domínio do desporto que diziam respeito, em particular, aos jogadores de futebol negros⁶⁰. Por conseguinte, a ECRI congratula-se com a adoção da Lei n.º 40/2023, que reforçou os mecanismos de combate à violência no desporto, incluindo as manifestações de racismo e xenofobia. Criada em 2019, a Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD) tem o poder de investigar e sancionar atos que incitem à discriminação e ao ódio contra uma pessoa ou um grupo de pessoas, por vários motivos, no contexto de um evento desportivo. Desde a sua criação, a APCVD registou 110 situações de racismo e xenofobia no desporto, 39 das quais foram reencaminhadas para o Ministério Público por existirem indícios da prática de um crime, enquanto 71 deram origem a processos administrativos, que podem incluir a proibição de participar em eventos desportivos⁶¹. A ECRI considera o trabalho da APCVD como uma **boa prática** e incentiva as autoridades a continuarem a apoiar o seu funcionamento.

B. Violência motivada pelo ódio

52. A ECRI observa que a motivação de ódio ao abrigo de vários fundamentos protegidos é considerada uma circunstância agravada para os crimes de homicídio, violência, ameaças, coação, perseguição, casamento forçado e os seus atos preparatórios. Além disso, o artigo 71.º, n.º 2, alínea c) do Código Penal dispõe que o juiz deve “considerar os sentimentos manifestados no cometimento do crime e os fins ou motivos que o determinaram”⁶². No entanto, a ECRI observa que a motivação racista não constitui uma circunstância agravante para todos os crimes em Portugal. Assim, a ECRI remete para a recomendação formulada no quinto relatório sobre Portugal (n.º 9), segundo a qual a legislação penal deve estipular que os motivos racistas, homofóbicos ou transfóbicos constituem circunstâncias agravantes para quaisquer infrações.
53. A ECRI observa que um Grupo de Ação Comum contra o Racismo e a Xenofobia, que reúne 71 organizações da sociedade civil antirracismo, está a trabalhar numa iniciativa legislativa dos cidadãos para alterar ou criar um novo quadro jurídico para combater o racismo e a xenofobia. Este grupo alega, por exemplo, que existe uma baixa taxa de sanções das ofensas e crimes racistas, que é provocada, na sua opinião, por deficiências no quadro jurídico. Ademais, considera inadequado que os atos praticados com elementos de ódio racistas ou xenófobos sejam, com frequência, tratados como infrações administrativas, o que resulta apenas na aplicação de pequenas coimas⁶³.

trabalhos do Conselho da Europa sobre a liberdade dos meios de comunicação social e a proteção dos jornalistas (por exemplo, a [Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas](#)).

⁶⁰ Por exemplo, em fevereiro de 2024, após os insultos racistas contra um jogador negro durante um jogo de futebol, a Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD) proibiu o infrator de aceder a quaisquer eventos desportivos até uma investigação mais aprofundada. A Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP) e o governo apelaram a uma ação exemplar por parte das autoridades competentes. Ver: Público (2024, 12 de fevereiro).

⁶¹ Diário de Notícias (2024, 16 de fevereiro).

⁶² Artigos 71.º, n.º 2, alínea c), 132.º, 145.º, 155.º e 240.º do [Código Penal português](#).

⁶³ Grupo de Ação Conjunta Contra o Racismo e a Xenofobia, [Criminalização do Racismo e da Injúria Racial](#).

54. A ECRI recomenda que as autoridades colaborem de forma construtiva com as organizações da sociedade civil e as comunidades expostas ao racismo e à intolerância, a fim de assegurarem que os crimes de ódio racista e contra pessoas LGBTI sejam abordados de forma abrangente através de disposições de direito penal eficazes, proporcionadas e dissuasoras. Ao fazê-lo, as autoridades devem ter devidamente em conta a Recomendação de Política Geral n.º 7 da ECR sobre a legislação nacional para combater o racismo e a discriminação racial, a Recomendação de Política Geral n.º 17 sobre a prevenção e a luta contra a intolerância e a discriminação contra as pessoas LGBTI, e a Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o combate aos crimes de ódio.
55. A ECRI está profundamente preocupada com casos de violência motivada pelo racismo em Portugal, que, por vezes, incluíram atos de violência contra migrantes e pessoas LGBTI e envolveram grupos neonazis⁶⁴. A ECRI incentiva vivamente as autoridades a assegurar que todos os incidentes de ódio sejam devidamente tidos em conta pelas autoridades competentes e sejam investigados de forma eficaz.
56. No contexto da visita a Portugal de 2024, as autoridades policiais informaram a ECRI de que os agentes da polícia recebem formação em questões relacionadas com os direitos humanos e a igualdade e podem também receber formação sobre temas como o diálogo com grupos vulneráveis. No entanto, a ECRI não recebeu informações específicas sobre a extensão, a natureza e o âmbito da formação das forças policiais relativa ao tratamento específico de incidentes de ódio. Além disso, vários interlocutores da ECRI sublinharam a necessidade de mais formação em matéria de crimes de ódio destinada a representantes da lei e a outros intervenientes da justiça penal, como os procuradores e os juízes.
57. A ECRI foi informada de que os agentes policiais nem sempre registam os elementos de ódio quando recebem relatos ou queixas sobre incidentes ou crimes de ódio e que as estatísticas não distinguem suficientemente os crimes de ódio de outros crimes⁶⁵. Durante a visita a Portugal, verificou-se que tal pode dever-se a deficiências técnicas no sistema informático da polícia e a uma formação policial insuficiente. Neste contexto, a ECRI toma nota positiva de que, em maio de 2024, o Ministério da Administração Interna reconheceu a necessidade de aumentar os esforços para prevenir e combater os crimes de ódio em Portugal, por exemplo através do aumento da formação da polícia e da investigação da natureza dos crimes de ódio. A ECRI remete para a Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa de acordo com a qual a identificação e o reconhecimento de “indicadores de preconceito” são essenciais para detetar o elemento de ódio de um crime, devendo esses indicadores ser desenvolvidos para todos os grupos visados pelos crimes de ódio e ser utilizados para garantir que este tipo de crime é devidamente registado, investigado e incluído no processo penal pertinente. Do mesmo modo, devem ser ministradas ações de formação relevantes e regulares aos agentes policiais, bem como aos procuradores e juízes⁶⁶.
58. A ECRI recomenda, com caráter prioritário, que as autoridades desenvolvam e adotem instrumentos adequados, incluindo protocolos e procedimentos operacionais, com o objetivo de ajudar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei no tratamento eficaz e coerente de incidentes de ódio e crimes de ódio. A adoção desses protocolos e procedimentos deve ser combinada com o

⁶⁴ Por exemplo, em maio de 2024, a Polícia de Segurança Pública (PSP) no Porto registou três incidentes de ataques contra migrantes numa única noite, incluindo um ataque por um grupo de 15 pessoas encapuçadas, armadas com facas, bastões e barras, que entraram numa casa onde vivia um grupo de migrantes. Pelo menos três das vítimas foram hospitalizadas devido a ferimentos. Além disso, o Observatório da Discriminação contra as Pessoas LGBTI+ recebeu relatórios de cinco incidentes de violência física extrema em 2022. Ver: Público (2024, 4 de maio); Expresso (2024, 9 de maio); ILGA Portugal (2023, 10 de outubro).

⁶⁵ OSCE ODIHR (2023).

⁶⁶ Recomendação [CM/Rec\(2024\)4](#) do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o combate aos crimes de ódio.

desenvolvimento de programas de formação conexos destinados a todos os agentes da autoridade e outros profissionais da justiça penal. Neste contexto, deve ser tida em devida conta a Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o combate aos crimes de ódio.

III. INTEGRAÇÃO E INCLUSÃO

A. Migrantes

59. Mais de um milhão de migrantes residentes vivia em Portugal em 2023, o que é considerado o maior número de migrantes jamais registado a viver no país⁶⁷. Simultaneamente, uma percentagem significativa de pessoas com antecedentes migratórios sente-se particularmente exposta a discriminação em muitos aspetos da vida. Perto de 30% da população com antecedentes migratórios indicou ter enfrentado discriminação, em comparação com 13,1% da população não imigrante; o número mais elevado diz respeito à população proveniente do Brasil (54,7% da qual relatou ter enfrentado discriminação) e de países africanos de língua portuguesa (33%)⁶⁸.
60. A ECRI lamenta que o Observatório das Migrações, que desempenhou um papel essencial na disponibilização de investigação, dados e análises sobre migração e integração dos migrantes, não tenha estado operacional, nem tenha afetado recursos desde a dissolução do ACM. O Observatório publicou relatórios anuais com dados e análises baseados em indicadores da integração dos imigrantes, que contribuíram para a elaboração de políticas informadas e para a desconstrução de estereótipos e mitos em torno da migração⁶⁹. A ECRI considera que se trata de uma **boa prática** e regista com satisfação as medidas tomadas pelas autoridades para restabelecer o Observatório. Convida-as a assegurarem que o mesmo esteja plenamente operacional e disponha dos recursos adequados.
61. Nos últimos anos, verificaram-se mudanças significativas na governação da migração em Portugal, nomeadamente com a extinção do antigo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA). Ao incorporar a maior parte do mandato do antigo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), a AIMA também adquiriu funções relacionadas com o combate à discriminação e com a integração e a inclusão de migrantes (e ciganos). A ECRI incentiva as autoridades a investirem ainda mais no funcionamento eficaz da AIMA.
62. A ECRI recorda que o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020) incluía um pilar específico sobre integração e inclusão dos migrantes. Congratula-se igualmente com o facto de Portugal ter sido um dos primeiros países a aprovar um Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações. A ECRI observa igualmente que o Plano de Ação para as Migrações de 2024 inclui várias medidas para uma “integração humanista que funciona”. Considera, todavia, que deve ser desenvolvido um conjunto de ações mais específico e abrangente para a integração e inclusão efetivas dos migrantes em Portugal⁷⁰.
63. A ECRI recomenda que as autoridades adotem um programa nacional de ações em matéria de integração e inclusão de migrantes, que deverá apresentar uma abordagem abrangente e multidisciplinar das questões relativas à integração e à inclusão dos migrantes, ter metas específicas e indicadores mensuráveis e envolver a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial e as

⁶⁷ Comissão Europeia (2024, 10 de junho).

⁶⁸ Portugal, Observatório das Migrações (2023), pp. 303-304; Instituto Nacional de Estatística (2023).

⁶⁹ Ver: [Decreto-lei n.º 41-A/2024](#) que, entre outros, reestrutura o Observatório das Migrações. Ver também: Portugal, Observatório das Migrações (2023).

⁷⁰ Ver [Resolução n.º 12-B/2015](#) adotada pela Presidência do Conselho de Ministros, que aprova o “Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020)”, [Resolução n.º 141/2019](#) que aprova o “Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações”. Ver também: Portugal, [Plano de Ação para as Migrações: Problemas, Desafios, Princípios e Ações](#).

organizações da sociedade civil pertinentes no seu desenvolvimento, implementação e avaliação.

64. No que diz respeito à educação, as crianças migrantes podem frequentar a escola em condições de igualdade com os estudantes nacionais. As escolas portuguesas são cada vez mais diversas, sendo um em cada dez estudantes do ensino básico e secundário não nacional⁷¹. A ECRI toma nota positiva das medidas destinadas a melhorar o nível de escolaridade dos estudantes migrantes e a promover a sua inclusão na área da educação. Por exemplo, as “Orientações sobre a inclusão de estudantes migrantes em meio educativo” e as medidas específicas de apoio aos estudantes para os quais o português é uma segunda língua podem ser consideradas **boas práticas**⁷². No entanto, nas escolas, os estudantes não nacionais têm uma taxa de sucesso inferior à dos estudantes portugueses⁷³. A ECRI convida as autoridades a prosseguirem os seus esforços para apoiar os estudantes migrantes e promover a sua integração e inclusão no domínio da educação.
65. A ECRI congratula-se com a adoção do Plano Estratégico para a Aprendizagem de Português como Língua Estrangeira (2024-2027)⁷⁴ e incentiva as autoridades a afetarem recursos suficientes à implementação do Plano Estratégico e a aumentarem o recrutamento e a formação de professores qualificados.
66. Os migrantes em Portugal apresentam uma elevada taxa de emprego e são fundamentais para a economia portuguesa⁷⁵. É mais provável que sejam sobrequalificados para os seus empregos e menos provável que sejam empregados com um contrato permanente⁷⁶.
67. A ECRI observa que as autoridades portuguesas tomaram algumas medidas para melhorar a situação dos trabalhadores migrantes. A rede de Gabinetes de Inserção Profissional Imigrante é composta por 19 gabinetes dedicados à integração de migrantes no mercado de trabalho. Está prevista a criação de mais gabinetes no âmbito do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações⁷⁷. No entanto, a ECRI está alarmada com os relatos sobre a exploração laboral dos migrantes, em especial no setor agrícola⁷⁸. A ECRI incentiva vivamente as autoridades a reforçarem a sua ação para prevenir e combater a exploração laboral e para melhorar a plena integração dos migrantes no mercado de trabalho.
68. Os problemas de acesso à habitação são um dos maiores obstáculos à integração dos migrantes em Portugal. Tal está parcialmente relacionado com a situação geral da habitação em Portugal. Um quinto dos migrantes em Portugal vive em alojamentos sobrelotados, em comparação com menos de um décimo dos nacionais portugueses⁷⁹. A ECRI está igualmente preocupada com a incidência da xenofobia no setor da habitação. De acordo com um inquérito realizado pela ONG, Casa do Brasil, 90% dos migrantes referiram ter sofrido discriminação no acesso à habitação, sobretudo quando procuram arrendar (45,2%). O inquérito revela

⁷¹ No ensino primário, 44,6% dos estudantes migrantes são de nacionalidade brasileira, seguindo-se os estudantes de Angola e da Ucrânia. Ver também: SIC Notícias (2024, 27 de fevereiro), Público (2022, 4 de janeiro).

⁷² Portugal, Direção-Geral da Educação (DGE) (2024). Ver também o [Despacho n.º 2044/2022](#) adotado pelo Secretário de Estado da Educação, que estabelece normas destinadas a assegurar o apoio aos estudantes cuja língua materna não é o português.

⁷³ Ver também: Portugal, Conselho Nacional da Educação (2024); Expresso (2024, 27 de fevereiro); SIC Notícias (2024, 6 de junho).

⁷⁴ Portugal, AIMA (2024).

⁷⁵ Portugal, Observatório das Migrações (2023).

⁷⁶ Id., pp. 389-390.

⁷⁷ As informações sobre os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP, no acrónimo português) encontram-se na [página Web](#) do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

⁷⁸ O ECRI remete para as conclusões e recomendações do GRETA e do CERD da ONU. Ver secção I.C.

⁷⁹ Portugal, Observatório das Migrações (2023), p. 390.

ainda a existência de discriminação contra migrantes provenientes de outros países de língua oficial portuguesa⁸⁰.

69. A ECRI está alarmada com a incidência de sem-abrigo entre os migrantes, o que afeta, em especial, os que aguardam uma reunião com a AIMA. Em alguns casos, devido ao elevado custo de vida, mesmo os migrantes que estão empregados vivem nas ruas uma vez que têm dificuldade em fazer face às suas despesas. Há, por exemplo, relatos de migrantes que vivem sem-abrigo ou em alojamentos sobrelotados e indignos em Lisboa e Beja, incluindo em campos improvisados⁸¹. A ECRI observa que os migrantes não europeus são quase duas vezes mais suscetíveis de se encontrarem em risco de pobreza e exclusão social⁸².
70. A ECRI foi informada sobre programas gerais destinados a combater a situação das pessoas que vivem em condições indignas de habitação⁸³. No entanto, não estão disponíveis dados desagregados por género, cidadania ou etnia dos beneficiários desses programas. Ao mesmo tempo, durante a visita de 2024 a Portugal, verificou-se que as autoridades não tomaram nem planearam medidas específicas para resolver os problemas graves enfrentados pelos migrantes no domínio da habitação.
71. A ECRI recomenda que as autoridades desenvolvam políticas nacionais em matéria de habitação que deem resposta aos desafios e necessidades específicos dos migrantes através de: i) melhoria da disponibilidade e da acessibilidade das queixas e dos mecanismos de recurso para os migrantes vítimas de discriminação no setor da habitação; ii) trabalho com o setor da habitação privada para prevenir incidentes e práticas xenófobos; iii) resposta às necessidades dos migrantes através do investimento e da atribuição de habitação pública e a preços acessíveis; e iv) garantia de uma habitação decente de emergência aos migrantes que vivem em situação de miséria.
72. Segundo relatos, as mulheres negras migrantes enfrentam desafios específicos no domínio dos cuidados de saúde. De acordo com um estudo de 2023, mais de um quinto das mulheres negras em Portugal considerava ter sofrido violência obstétrica⁸⁴. A ECRI incentiva as autoridades a encomendarem um estudo independente sobre os desafios enfrentados pelas mulheres migrantes no acesso aos cuidados de saúde em Portugal, com ênfase especial na discriminação interseccional enfrentada pelas mulheres negras migrantes.
73. A nível local, apenas 10% dos municípios em Portugal dispõem de um plano para a integração e a inclusão de migrantes. A ECRI felicita o trabalho realizado pelo antigo ACM no sentido de apoiar e apelar às autoridades locais para que estabeleçam essas estratégias, por exemplo através da publicação de um guia específico e da identificação de boas práticas⁸⁵. A ECRI incentiva as autoridades a reforçarem a sua cooperação com as autoridades locais e o respetivo apoio nos seus esforços para melhorar a futura integração e inclusão dos migrantes.
74. No que diz respeito, em particular, aos refugiados e a outros beneficiários de proteção internacional, a ECRI observa que Portugal dispõe de um quadro jurídico globalmente positivo para a sua proteção e integração. No entanto, alguns dos desafios persistentes, tal como referido pelas organizações da sociedade civil, são as dificuldades na obtenção de informações sobre os procedimentos de asilo na sequência das recentes alterações na governação das migrações, as lacunas no

⁸⁰ Casa do Brasil (2024a); Casa do Brasil (2024b); Comissão Europeia (2022, 20 de junho).

⁸¹ Público (2024, 14 de fevereiro); Público (2024, 11 de abril); Folha de São Paulo (2023, 27 de setembro).

⁸² Portugal, Observatório das Migrações (2023).

⁸³ Ver informações sobre o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e outras iniciativas na [página Web](#) do Portal da Habitação.

⁸⁴ Associação Saúde das Mães Negras e Racializadas em Portugal (2023); Público (2023, 9 de setembro).

⁸⁵ Público (2024, 26 de maio); Portugal, ACM (2015).

registo e na implementação do procedimento de asilo, bem como condições de acolhimento insuficientes e inadequadas, em especial no caso de crianças migrantes não acompanhadas⁸⁶. A ECRI regista com satisfação que a lei do asilo reconhece o Conselho Português para os Refugiados como parte integrante do sistema nacional de asilo⁸⁷ e incentiva as autoridades a consultarem e a trabalharem com organizações não-governamentais com vista a eliminar os obstáculos à integração dos refugiados e de outros beneficiários de proteção internacional.

75. A ECRI gostaria de salientar o importante trabalho realizado pelas organizações da sociedade civil, incluindo as associações de imigrantes, no apoio à integração e à inclusão dos migrantes em Portugal⁸⁸. No entanto, a ECRI regista as preocupações de vários interlocutores da sociedade civil com quem se reuniu durante a visita, que referiram que o financiamento à disposição das organizações não-governamentais é insuficiente para cumprir os seus objetivos⁸⁹. Por exemplo, em 2023, os atrasos e outras questões na concessão de financiamento a organizações não-governamentais levaram a que algumas delas tivessem de reduzir as suas atividades, com impacto direto na integração dos migrantes⁹⁰. A ECRI incentiva as autoridades a reforçarem a sua colaboração com organizações não-governamentais que prestam apoio a migrantes, incluindo associações de imigrantes.

B. Ciganos

76. De acordo com um inquérito publicado pelo Instituto Nacional de Estatística intitulado “Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente em Portugal”, realizado em 2023, estimou-se que residiam no país 47 500 pessoas com idades compreendidas entre os 18 e os 74 anos que se autoidentificam como ciganas⁹¹. Apesar dos progressos alcançados em alguns domínios desde o relatório anterior, a população cigana continua a ser um dos grupos mais marginalizados no país, enfrentando uma discriminação persistente e obstáculos à sua inclusão, o que é frequentemente atribuído a níveis elevados de anticiganismo no país. De acordo com um inquérito da UE FRA, 62% dos ciganos em Portugal declararam ter sido discriminados no ano anterior ao inquérito, o valor mais elevado dos 12 países da União Europeia inquiridos. Alegadamente, a discriminação ocorre sobretudo na área do emprego (81%) e no acesso à habitação (77%). A ECRI está também alarmada com a percentagem de ciganos considerados em risco de pobreza, que atingiu 96% em 2021⁹².
77. A Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020), adotada em março de 2013 e revista em novembro de 2018, foi prorrogada várias vezes devido a atrasos na conclusão da sua avaliação externa. Permaneceu implementada até dezembro de 2023. A ECRI toma nota positiva das realizações comunicadas em resultado da estratégia, tais como uma maior cooperação interinstitucional e um maior envolvimento com a sociedade civil. No entanto, a ECRI partilha as preocupações manifestadas pelos interlocutores da delegação da comunidade cigana durante a visita de 2024 quanto às lacunas persistentes

⁸⁶ ECRE (2024, julho).

⁸⁷ Ver as referências ao Conselho Português para os Refugiados e ao Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados na disposição pertinente da [Lei n.º 27/2008](#), que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária em Portugal.

⁸⁸ Por exemplo, mais de 50 ONG faziam parte da rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), financiada pelo governo para ajudar os migrantes a terem uma resposta a nível local às suas necessidades de acolhimento e integração, tais como a regularização, o reagrupamento familiar, a saúde, a educação, a formação profissional e o apoio social.

⁸⁹ Ver, por exemplo: Público (2024, 22 de maio); Público (2024, 12 de janeiro); Público (2022, 12 de abril).

⁹⁰ ECRE (2024, julho).

⁹¹ Instituto Nacional de Estatística (2024).

⁹² UE FRA (2022b).

entre a legislação e a prática e quanto a um compromisso político insuficiente a nível local e nacional. A ECRI lamenta igualmente que, com base nos resultados preliminares da avaliação externa da estratégia, 90% dos ciganos não tenham conhecimento ou quase não disponham de conhecimento sobre a estratégia para a integração das comunidades ciganas⁹³. A ECRI incentiva as autoridades a divulgar pública e amplamente a referida avaliação externa.

78. Durante a sua visita a Portugal em 2024, a ECRI ouviu as preocupações de vários interlocutores de que a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas carecia de ações, calendários, financiamento correspondente e atribuição de uma responsabilidade clara pela sua implementação entre as autoridades nacionais e locais. A ECRI incentiva as autoridades a darem resposta a estas preocupações aquando da elaboração de uma nova estratégia para a inclusão das comunidades ciganas em Portugal.
79. A ECRI observa que a inclusão das comunidades ciganas em Portugal é da responsabilidade de um organismo que se ocupa principalmente das questões relacionadas com migração (anteriormente o ACM, atualmente a AIMA), embora os ciganos que vivem em Portugal sejam praticamente todos os cidadãos portugueses⁹⁴. Nesta perspetiva, a ECRI insta as autoridades a assegurarem que as relações entre a AIMA e as comunidades ciganas sejam reforçadas e estruturadas de modo a permitir que as comunidades ciganas participem de forma significativa no desenvolvimento de políticas que lhes digam respeito⁹⁵.
80. No que se refere à educação, a ECRI regista com agrado que as autoridades implementaram várias medidas destinadas a melhorar a taxa de escolarização e o desempenho académico dos estudantes ciganos. Por exemplo, o Programa Operacional para a Promoção da Educação (OPRE) tem concedido bolsas a mais de 180 estudantes ciganos inscritos no ensino superior desde 2018. Além disso, o programa ROMA Educa proporcionou mais de 600 bolsas de estudo a estudantes ciganos que participaram no terceiro ciclo do ensino básico ou no ensino secundário. A ECRI considera essas medidas, que são implementadas em cooperação com as associações ciganas, como **boas práticas**.
81. No entanto, apesar de alguns progressos, a ECRI lamenta que os ciganos continuem a ter um baixo nível de escolaridade e um elevado nível de absentismo e de abandono escolar, em comparação com a população em geral. De acordo com estatísticas recentes, cerca de 90% dos ciganos só concluíram, no máximo, o ensino básico. A sua taxa de inscrição é de 18,6% no terceiro ciclo do ensino básico e de apenas 2,6% no ensino secundário, respetivamente. De acordo com os interlocutores da sociedade civil que se reuniram com a delegação da ECRI durante a visita, a pandemia de COVID-19 também teve um impacto desproporcionadamente negativo nos estudantes ciganos, o que contribuiu para um aumento do abandono escolar⁹⁶.
82. A ECRI congratula-se com a criação, em muitos municípios portugueses, da função de mediadores socioculturais, alguns dos quais são ciganos, que atuam como elo de ligação entre as famílias e as escolas. A ECRI louva igualmente as autoridades pela publicação de vários recursos educativos, guias e estudos pela Direção-Geral da Educação, que têm por objetivo apoiar as escolas na inclusão

⁹³ A Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas foi aprovada pela Presidência do Conselho de Ministros através da [Resolução n.º 25/2013](#) e, posteriormente, revista pela [Resolução n.º 154/2018](#). Ver também: Público (2024, 11 de janeiro).

⁹⁴ CERD da ONU (2023); EAPN Portugal, Associação Letras Nómadas, Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos (2020).

⁹⁵ De acordo com vários interlocutores com quem a delegação da ECRI se reuniu durante a visita de 2024, tal poderia assumir a forma, por exemplo, de um conselho consultivo que prestasse aconselhamento à AIMA em questões relacionadas com os ciganos e composto por um vasto leque de representantes das comunidades ciganas e peritos pertinentes.

⁹⁶ Instituto Nacional de Estatística (2024); Portugal, Direção-Geral da Educação (DGE) (2023).

dos estudantes ciganos⁹⁷. Lamentavelmente, muitas das boas práticas adotadas para melhorar a educação dos ciganos baseia-se em projetos e têm um financiamento limitado ou uma cobertura nacional reduzida.

83. A ECRI recomenda que as autoridades assegurem que os estudantes ciganos concluam o ensino mínimo obrigatório e tenham a oportunidade de prosseguir para níveis de ensino superiores e outros, nomeadamente: i) reforçando o papel dos mediadores de ciganos nesta área e fomentando as relações entre escolas, crianças ciganas, as suas famílias e as comunidades ciganas; ii) alargando ainda mais a disponibilidade de bolsas de estudo para incentivar a taxa de escolarização e facilitar o acesso ao ensino superior; e iii) implementando ações integradas, em todos os ministérios, em conjunto com as autoridades locais, destinadas a mitigar o impacto que os fatores socioeconómicos têm na participação e no desempenho escolar dos estudantes.
84. No domínio da habitação, a ECRI lamenta que não tenham sido alcançados progressos significativos nos últimos anos para melhorar as condições de habitação dos ciganos. As conclusões durante a visita de 2024 a Portugal sugerem que as comunidades ciganas continuam a debater-se com segregação territorial, discriminação no mercado de arrendamento, habitação social inadequada e sobrelotada, alojamento em bairros de lata, em condições indignas e sem acesso a serviços básicos⁹⁸.
85. Durante a sua visita, a delegação da ECRI visitou o “bairro” das Pedreiras, em Beja, um bairro de lata, onde quase mil ciganos, incluindo 200 crianças, vivem desde 2005. A delegação observou, por si própria, que as famílias ciganas vivem em condições chocantes, a maior parte sem acesso a água potável, a esgotos ou eletricidade. O “bairro” inclui perto de uma centena de barracas e 50 casas em estado deplorável, construídas ao lado de montes de lixo acumulado e na proximidade de um aterro. As condições em que os habitantes vivem têm graves implicações para a sua saúde, bem-estar e inclusão social⁹⁹. Apesar da grave situação com que esta comunidade se confronta, a delegação da ECRI tomou conhecimento de que as autoridades locais ainda não tinham incluído os residentes das Pedreiras como possíveis beneficiários de programas de habitação de emergência existentes. A falta de empenho por parte das autoridades a nível local ou nacional no sentido de encontrar uma solução para as condições de habitação da comunidade cigana nas Pedreiras é motivo de grande preocupação para a ECRI.
86. A ECRI recomenda, com carácter prioritário, que as autoridades tomem medidas rápidas e resolutas para garantir condições de habitação dignas e seguras para os ciganos que vivem em acampamentos sem condições mínimas, incluindo bairros de lata, ao mesmo tempo que procuram soluções habitacionais de longo prazo, em estreita consulta com as comunidades ciganas em questão.
87. A ECRI tomou igualmente conhecimento de relatos de que continuam a ocorrer despejos forçados e que, em alguns casos, as pessoas despejadas ficaram em condições de vida ainda piores, incluindo sem-abrigo. Esta situação parece afetar de forma desproporcionada os ciganos¹⁰⁰.
88. A ECRI reitera a recomendação apresentada no seu relatório anterior no sentido de as autoridades assegurarem que não haja casos de despejos forçados ilegais

⁹⁷ Os recursos e as iniciativas pertinentes sobre a integração das comunidades ciganas no domínio da educação podem ser consultados na [página Web](#) da DGE.

⁹⁸ Público (2023, 23 de junho, a); Público (2024, 11 de janeiro).

⁹⁹ Voz da Planície (2024, 14 de abril); Público (2023, 22 de agosto, a); Público (2023, 22 de agosto, b). É igualmente feita referência ao [documentário O Cemitério dos Vivos](#), realizado por Filipe Malveiro, que retrata a situação do “bairro” das Pedreiras.

¹⁰⁰ Amnistia Internacional (2022); Público (2024, 11 de janeiro); Conselho da Europa, Comité Consultivo para a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (2019).

de ciganos e de outros grupos considerados de risco para a ECRI, e de que todas as pessoas em risco beneficiem do conjunto de garantias previstas nos instrumentos nacionais e internacionais sobre a matéria.

89. No setor da saúde, durante a visita de 2024, a delegação da ECRI tomou conhecimento de que os ciganos em Portugal têm uma esperança de vida significativamente inferior e uma taxa mais elevada de doenças crónicas. A saúde das mulheres e das raparigas é particularmente preocupante. Um estudo concluiu, por exemplo, que cerca de um quinto das mulheres ciganas nunca foram a um ginecologista e que a maioria das que o fez, só o fez porque estava grávida. Além disso, 32% dos ciganos declararam ter sido discriminados no setor da saúde em Portugal¹⁰¹.
90. A ECRI considera uma **boa prática** a criação da Comissão da Diversidade e Inclusão da Unidade de Saúde Local de São José em Lisboa e o trabalho realizado por um mediador sociocultural da comunidade cigana nessa unidade. Em 2023, o mediador sociocultural da comunidade cigana realizou perto de uma centena de atividades com as famílias ciganas, nomeadamente facilitando as relações entre os doentes ciganos e os profissionais de saúde. No entanto, a entidade responsável pela contratação pública no setor da saúde ainda não previu o cargo de mediador das comunidades ciganas, o que impossibilita as unidades de saúde de os recrutar formalmente através do orçamento público¹.¹⁰²
91. A ECRI recomenda que as autoridades assegurem a igualdade de acesso dos ciganos aos cuidados de saúde através de: i) tomar medidas de sensibilização e aconselhamento das mulheres e raparigas ciganas sobre questões de saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva e os respetivos direitos, a fim de lhes permitir solicitar e aceder a cuidados de saúde apropriados, tendo devidamente em conta a Recomendação CM/Rec(2024)1 do Comité de Ministros do Conselho da Europa; ii) aumentar o número de mediadores de ciganos no domínio da saúde em todo o país; iii) prestar regularmente formação e apoio aos profissionais de saúde, nomeadamente em matéria de competências e conhecimentos interculturais sobre as comunidades ciganas com vista a combater o anticiganismo e a discriminação contra os ciganos na área da saúde; e iv) encontrar uma resposta para os ciganos que vivem em condições de habitação precárias, como as pessoas em bairros de lata, para lhes proporcionar cuidados de saúde preventivos e melhorar o acesso a outros cuidados de saúde necessários.
92. A ECRI tomou conhecimento de que os ciganos em Portugal continuam a registar uma taxa de desemprego desproporcionadamente elevada em comparação com a população em geral. Durante a visita de 2024 a Portugal, a ECRI ouviu também que fatores estruturais como a falta de acesso a um ensino de qualidade e oportunidades de formação profissional limitadas contribuem para os desafios enfrentados pelos ciganos no acesso ao mercado de trabalho. De acordo com um inquérito realizado pela UE FRA, 40% dos ciganos em Portugal alegaram ter sido discriminados no mercado de trabalho. Embora ainda exista dependência do mercado informal, o número de ciganos empregados em setores não qualificados, em especial nas cadeias de retalho, nos serviços e nos transportes, está a aumentar¹⁰³.
93. A ECRI considera que programas de apoio como o Rendimento Social de Inserção (RSI) ajudam a proteger os seus beneficiários, incluindo os ciganos, da pobreza, enquanto participam em cursos profissionais ou formação semelhante com vista à sua inclusão no mercado de trabalho. Além disso, o Instituto de Emprego e

¹⁰¹ Público (2024, 11 de janeiro); Instituto Nacional de Estatística (2024); UE FRA (2022b); Diário de Notícias (2009); EAPN Portugal (2009).

¹⁰² Para mais informações sobre a Comissão da Diversidade e Inclusão da ULS de São José, consultar a sua [página Web](#). Ver também: RTP Notícias (2024, 11 de fevereiro); Público (2024, 11 de fevereiro).

¹⁰³ Público (2023, 23 de junho, b); Público (2024, 11 de janeiro); EU FRA (2022b).

Formação Profissional desenvolveu um conjunto de atividades para a qualificação e a melhoria das competências dos ciganos¹⁰⁴. No entanto, a ECRI lamenta que muitos desses programas se baseiem em projetos e sejam temporários. A ECRI incentiva as autoridades a expandirem os seus programas para promover a inclusão dos ciganos nos setores público e privado do mercado de trabalho, nomeadamente através de ações positivas. Essas atividades devem ser adequadamente financiadas e sustentáveis.

IV. TÓPICOS ESPECÍFICOS DE PORTUGAL

A. Racismo nas autoridades policiais, incluindo a definição de perfis raciais

94. No seu quinto relatório sobre Portugal (n.º 53-67), a ECRI recomendou a introdução de uma política de tolerância zero em relação ao racismo e à homofobia e à transfobia no seio das forças policiais. Mais recentemente, o CERD da ONU e o WGEPAD da ONU observaram a persistência da definição de perfis raciais e de maus-tratos contra ciganos e pessoas negras motivados pela raça por parte dos agentes policiais portugueses. O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa também se mostrou profundamente preocupado com alegações de infiltração em alguns segmentos da polícia de grupos de extrema-direita e relatos de comportamentos e atitudes discriminatórios dos agentes policiais em relação a pessoas com quem contactam, com base no seu país de origem ou cor da pele¹⁰⁵.
95. A ECRI congratula-se com a adoção, em 2021, de um Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança¹⁰⁶. O plano deu origem a várias atividades e mudanças no seio das forças policiais, incluindo a nomeação de funcionários responsáveis pelos direitos humanos, o reforço da formação policial em matéria de direitos humanos e medidas para promover a diversidade no recrutamento. Neste contexto, o Parlamento português, através da Resolução n.º 76/2024, recomendou que o governo assegurasse a continuidade e alocasse fundos específicos para a implementação e a avaliação do plano. A ECRI concorda com esta recomendação.
96. A Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) é fundamental para a implementação do plano e trabalha em conjunto com as forças policiais para realizar ações de formação e outras medidas destinadas a prevenir o racismo e a discriminação racial. A IGAI também avalia as queixas e investiga situações em que existem suspeitas de má conduta policial. Nos casos mais graves, a IGAI realiza investigações e pode propor sanções individuais ao ministro competente. Em 2023, a IGAI recebeu 424 queixas e abriu 1 436 processos administrativos. De todos os processos concluídos em 2023, quatro resultaram em processos de natureza disciplinar. Em 2023, a Polícia de Segurança Pública (PSP) também deu início a seis processos disciplinares relacionados com alegações de discriminação racial por agentes policiais, enquanto a Guarda Nacional Republicana (GNR) registou cinco queixas relativas a alegados comportamentos xenófobos¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Ver, por exemplo, as [iniciativas](#) para a integração socioprofissional das comunidades ciganas ao abrigo do Programa Operacional para a Inclusão Social e o Emprego, bem como o [projeto](#) implementado pela Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal (EAPN Portugal) no âmbito do programa de financiamento nacional específico.

¹⁰⁵ CERD da ONU (2023); WGEPAD da ONU (2022); Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa (2021).

¹⁰⁶ O plano tem 15 objetivos em torno de cinco domínios, a saber: recrutamento; formação; interação com os cidadãos e com outros membros das forças policiais, incluindo nas redes sociais; promoção da imagem das forças policiais; e mecanismos de acompanhamento e prevenção. Ver: Portugal, Inspeção-Geral da Administração Interna (2021). (2021).

¹⁰⁷ Expresso (2024, 20 de março); Portugal, Inspeção-Geral da Administração Interna (2024). Ver também o [Decreto-Lei n.º 22/2021](#), que aprova a estrutura orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna.

97. No entanto, os intervenientes da sociedade civil e internacionais consideram que as investigações em casos que envolvem alegações de racismo e de outros abusos por parte das forças policiais são seletivas e focadas apenas nos casos mais graves, que um possível preconceito racista subjacente aos maus-tratos e a outros abusos policiais não é, muitas vezes, devidamente investigado, e que apenas um número reduzido de queixas dá origem ao início de processos e sanções adequados. Além disso, a IGAI ainda não cumpre os critérios de um organismo de apresentação de queixas contra a polícia totalmente independente¹⁰⁸. Neste contexto, a ECRI refere-se às conclusões, observações e recomendações formuladas pelo Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) relativamente à eficácia das investigações sobre queixas policiais. Apoiar a sugestão de criar uma unidade no âmbito dos serviços do Ministério Público exclusivamente encarregada de investigar e processar judicialmente os casos de abuso por parte das forças policiais¹⁰⁹. No entender da ECRI, os funcionários especializados e os procuradores que trabalham em qualquer uma dessas unidades devem também receber orientações e formação para detetar os casos de preconceito racial quando investigam ou processam judicialmente situações de maus-tratos e outros abusos por parte dos representantes da lei e para identificar quaisquer padrões de comportamento ou atitude racista indicativos de racismo institucional no seio das autoridades responsáveis pela aplicação da lei.
98. A ECRI sublinha também a importância de uma formação policial adequada destinada a prevenir abusos racistas e outros por parte das forças policiais, tanto durante a formação inicial como no âmbito do desenvolvimento profissional contínuo. Nos últimos anos, a IGAI organizou várias sessões de formação destinadas à PSP, à GNR e ao antigo SEF sobre a prevenção de comportamentos e práticas de discriminação. A ECRI incentiva as autoridades a reforçarem substancialmente a formação inicial e contínua dos agentes da lei no tocante à proibição do racismo e da discriminação racial, incluindo a definição de perfis raciais. A participação de associações antirracistas nessa formação poderia ser benéfica.
99. A ECRI congratula-se com a adoção pela PSP da Resolução n.º 02/INSP/2020 que reforça a obrigação de comunicar aos serviços disciplinares quaisquer ações e comportamentos que possam ser considerados discriminatórios. Na opinião da ECRI, tal pode contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de tolerância zero do racismo e da intolerância no seio da PSP e pode ser considerada uma **boa prática**.
100. As preocupações com o racismo e outros abusos das forças policiais nos bairros periféricos, em especial naqueles com uma percentagem mais elevada de migrantes, pessoas negras e ciganos entre os seus residentes, contribuíram para a desconfiança na polícia por parte de alguns segmentos da população. A percepção de ser injustamente visado ou mal tratado pelos representantes da lei, a par da impunidade em caso de ocorrência de violações, compromete gravemente as relações entre os grupos minoritários e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Por exemplo, apenas 27% dos inquiridos ciganos num inquérito da UE FRA indicaram que confiam na polícia. Um estudo recente concluiu igualmente que os ciganos e as pessoas negras eram mortalmente baleados por agentes policiais a taxas significativamente mais elevadas do que as pessoas brancas¹¹⁰.
101. A ECRI recomenda que as autoridades tomem medidas para melhorar as relações entre a polícia e os grupos considerados de risco para a ECRI, incluindo

¹⁰⁸ Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa (2021); CERD da ONU (2023); WGEPAD da ONU (2022).

¹⁰⁹ Ver, por exemplo: Conselho da Europa, CPT (2020).

¹¹⁰ UE FRA (2022b); Público (2024, 18 de março).

migrantes, negros, LGBTI e ciganos, através de: i) promoção de um estudo independente sobre a prevalência de práticas racistas e discriminatórias por parte da polícia, incluindo eventuais práticas de definição de perfis raciais pelas autoridades portuguesas responsáveis pela aplicação da lei; e ii) criação de um quadro permanente para o diálogo e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os grupos considerados de risco para a ECRI.

B. Ausência de dados relativos à igualdade

102. A ECRI gostaria de sublinhar que, sem dados fiáveis sobre a igualdade, é muito mais difícil para as autoridades conceber medidas políticas específicas para prevenir e combater a discriminação, incluindo de natureza estrutural, e avaliar o impacto dessas medidas em grupos considerados de risco para a ECRI.
103. Durante a sua visita de 2024 a Portugal, a delegação da ECRI foi informada de que, regra geral, as autoridades não recolhem ou desagregam dados por etnia, país de origem e outras características que possam influenciar o acesso efetivo de uma pessoa aos direitos, alegadamente devido à proteção de dados e a outros condicionalismos legais. A ECRI lamenta que Portugal não tenha recolhido dados sobre “as origens étnicas e raciais” no contexto do seu recenseamento de 2021, não obstante a recomendação formulada por um grupo de trabalho especial sobre esta matéria. Ao mesmo tempo, em dezembro de 2023, o Instituto Nacional de Estatística publicou os resultados do inquérito “Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente em Portugal”, que são as primeiras estatísticas oficiais baseadas na autoidentificação de grupos étnicos específicos. No entanto, o âmbito do inquérito foi limitado e algumas organizações da sociedade civil consideraram que não refletia suficientemente a situação no país¹¹¹. A ECRI incentiva vivamente as autoridades a desenvolverem um sistema de recolha de dados sobre a igualdade adequadamente desagregados, coerentes e fiáveis, que deverá abranger os grupos considerados de risco para a ECRI e as várias áreas da vida, como a habitação, a saúde, o emprego e a educação¹¹².

¹¹¹ Público (2023, 22 de dezembro); Observador (2023, 22 de dezembro); Público (2024, 4 de janeiro); Público (2019, 17 de junho).

¹¹² Ver, a este respeito, a [Recomendação de Política Geral n.º 4](#) relativa aos inquéritos nacionais sobre a experiência e a perceção da discriminação e do racismo do ponto de vista das potenciais vítimas.

RECOMENDAÇÕES DE ACOMPANHAMENTO INTERCALAR

As duas recomendações específicas para as quais a ECRI solicita às autoridades portuguesas uma implementação prioritária são as seguintes:

- (§ 58) A ECRI recomenda que as autoridades desenvolvam e adotem instrumentos adequados, incluindo protocolos e procedimentos operacionais, com o objetivo de ajudar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei no tratamento eficaz e coerente de incidentes de ódio e crimes de ódio. A adoção desses protocolos e normas deve ser combinada com o desenvolvimento de programas de formação conexos destinados a todos os representantes da lei e outros profissionais da justiça penal. Neste contexto, deve ser tida em devida conta a Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o combate aos crimes de ódio.
- (§ 86) 86.A ECRI recomenda que as autoridades tomem medidas rápidas e resolutas para garantir condições de habitação dignas e seguras para os ciganos que vivem em acampamentos sem condições mínimas, incluindo bairros de lata, ao mesmo tempo que procuram soluções habitacionais de longo prazo, em estreita consulta com as comunidades ciganas em questão.

Um processo de acompanhamento intercalar destas duas recomendações será levado a cabo pela ECRI o mais tardar dois anos após a publicação deste relatório.

LISTA DE RECOMENDAÇÕES

A posição das recomendações no texto do relatório encontra-se indicada entre parênteses.

1. (§ 4) A ECRI recomenda que sejam tomadas novas medidas para alinhar as competências e a eficácia da nova Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR) com a Recomendação de Política Geral n.º 2 da ECRI (revista) relativa aos organismos de promoção da igualdade para combater o racismo e a intolerância a nível nacional, nomeadamente disponibilizando-lhe recursos financeiros e humanos adequados para cumprir o seu mandato de forma eficaz.
2. (§ 13) A ECRI recomenda que as autoridades assegurem que a educação em matéria de direitos humanos seja parte integrante do currículo escolar e inclua temas obrigatórios a abordar por todas as escolas, como o combate ao racismo e à intolerância, nomeadamente contra as pessoas negras, ciganas e LGBTI.
3. (§ 19) A ECRI recomenda que as autoridades reforcem as suas atividades para prevenir, identificar e combater o bullying racista e LGBTI-fóbico e a discriminação nas escolas, através de: i) formação de professores e outros profissionais do ensino sobre esta matéria, nomeadamente sobre as especificidades relacionadas com grupos específicos considerados de risco para a ECRI; ii) avaliação e melhoria do atual sistema de monitorização de incidentes nas escolas, a fim de facilitar o registo de todos os incidentes de bullying e violência, que devem ser desagregados por motivação preconceituosa, idade e género; iii) elaboração de políticas de curto e longo prazo destinadas a evitar que os estudantes mais expostos ao risco de bullying sejam afetados de forma significativa, nomeadamente negros, ciganos, LGBTI e estudantes migrantes.
4. (§ 21) A ECRI recomenda vivamente que as autoridades tomem medidas para avaliar e rever os manuais e materiais educativos, bem como para formar professores, de modo a poderem ministrar um ensino rigoroso e imparcial da História, que inclua o papel desempenhado por Portugal no desenvolvimento e abolição da escravatura, o impacto negativo do colonialismo e a sua relação com as formas profundamente enraizadas e múltiplas de racismo contra as pessoas negras em Portugal com vista a abordar plenamente estas questões nas escolas. Se necessário, deverá procurar-se o apoio do Conselho da Europa.
5. (§ 33) A ECRI recomenda que as autoridades reforcem ainda mais a implementação do quadro jurídico e de política destinado a assegurar a igualdade e a não-discriminação de pessoas transgénero em Portugal, em especial nos domínios dos cuidados de saúde e da educação, em consulta com as organizações pertinentes da sociedade civil e em conformidade com a Recomendação de Política Geral n.º 17 da ECRI sobre a prevenção e combate contra a intolerância e a discriminação de pessoas LGBTI.
6. (§ 44) A ECRI recomenda que as autoridades desenvolvam medidas sólidas destinadas a combater o discurso racista e anti-LGBTI e os crimes de ódio aquando da elaboração de um novo plano de ação contra o racismo e a intolerância, em consulta com um vasto leque de organizações da sociedade civil. O plano de ação deve incluir a realização de uma campanha nacional dirigida a todos os setores da sociedade, a fim de aumentar a sensibilização para a necessidade de combater todas as formas de discurso racista e de ódio contra as pessoas LGBTI, incluindo online, e sobre os canais de apoio e o acesso das vítimas a vias de recurso.
7. (§ 54) A ECRI recomenda que as autoridades colaborem de forma construtiva com as organizações da sociedade civil e as comunidades expostas ao racismo e à intolerância, a fim de assegurarem que os crimes de ódio racista e contra pessoas LGBTI sejam abordados de forma abrangente através de disposições de direito

penal eficazes, proporcionadas e dissuasoras. Ao fazê-lo, as autoridades devem ter devidamente em conta a Recomendação de Política Geral n.º 7 da ECR sobre a legislação nacional para combater o racismo e a discriminação racial, a Recomendação de Política Geral n.º 17 sobre a prevenção e a luta contra a intolerância e a discriminação contra as pessoas LGBTI, e a Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o combate aos crimes de ódio.

8. (§ 58) A ECRI recomenda, com carácter prioritário, que as autoridades desenvolvam e adotem instrumentos adequados, incluindo protocolos e procedimentos operacionais, com o objetivo de ajudar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei no tratamento eficaz e coerente de incidentes de ódio e crimes de ódio. A adoção desses protocolos e procedimentos deve ser combinada com o desenvolvimento de programas de formação conexos destinados a todos os agentes da autoridade e outros profissionais da justiça penal. Neste contexto, deve ser tida em devida conta a Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o combate aos crimes de ódio.
9. (§ 63) A ECRI recomenda que as autoridades adotem um programa nacional de ações em matéria de integração e inclusão de migrantes, que deverá apresentar uma abordagem abrangente e multidisciplinar das questões relativas à integração e à inclusão dos migrantes, ter metas específicas e indicadores mensuráveis e envolver a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial e as organizações da sociedade civil pertinentes no seu desenvolvimento, implementação e avaliação.
10. (§ 71) A ECRI recomenda que as autoridades desenvolvam políticas nacionais em matéria de habitação que deem resposta aos desafios e necessidades específicos dos migrantes através de: i) melhoria da disponibilidade e da acessibilidade das queixas e dos mecanismos de recurso para os migrantes vítimas de discriminação no setor da habitação; ii) trabalho com o setor da habitação privada para prevenir incidentes e práticas xenófobos; iii) resposta às necessidades dos migrantes através do investimento e da atribuição de habitação pública e a preços acessíveis; e iv) garantia de uma habitação decente de emergência aos migrantes que vivem em situação de miséria.
11. (§ 83) A ECRI recomenda que as autoridades assegurem que os estudantes ciganos concluam o ensino mínimo obrigatório e tenham a oportunidade de prosseguir para níveis de ensino superiores e outros, nomeadamente: i) reforçando o papel dos mediadores de ciganos nesta área e fomentando as relações entre escolas, crianças ciganas, as suas famílias e as comunidades ciganas; ii) alargando ainda mais a disponibilidade de bolsas de estudo para incentivar a taxa de escolarização e facilitar o acesso ao ensino superior; e iii) implementando ações integradas, em todos os ministérios, em conjunto com as autoridades locais, destinadas a mitigar o impacto que os fatores socioeconómicos têm na participação e no desempenho escolar dos estudantes.
12. (§ 86) A ECRI recomenda, com carácter prioritário, que as autoridades tomem medidas rápidas e resolutas para garantir condições de habitação dignas e seguras para os ciganos que vivem em acampamentos sem condições mínimas, incluindo bairros de lata, ao mesmo tempo que procuram soluções habitacionais de longo prazo, em estreita consulta com as comunidades ciganas em questão.
13. (§ 88) A ECRI reitera a recomendação apresentada no seu relatório anterior no sentido de as autoridades assegurarem que não haja casos de despejos forçados ilegais de ciganos e de outros grupos considerados de risco para a ECRI, e de que todas as pessoas em risco beneficiem do conjunto de garantias previstas nos instrumentos nacionais e internacionais sobre a matéria.

14. (§ 91) A ECRI recomenda que as autoridades assegurem a igualdade de acesso dos ciganos aos cuidados de saúde através de: i) tomar medidas de sensibilização e aconselhamento das mulheres e raparigas ciganas sobre questões de saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva e os respetivos direitos, a fim de lhes permitir solicitar e aceder a cuidados de saúde apropriados, tendo devidamente em conta a Recomendação CM/Rec(2024)1 do Comité de Ministros do Conselho da Europa; ii) aumentar o número de mediadores de ciganos no domínio da saúde em todo o país; iii) prestar regularmente formação e apoio aos profissionais de saúde, nomeadamente em matéria de competências e conhecimentos interculturais sobre as comunidades ciganas com vista a combater o anticiganismo e a discriminação contra os ciganos na área da saúde; e iv) encontrar uma resposta para os ciganos que vivem em condições de habitação precárias, como as pessoas em bairros de lata, para lhes proporcionar cuidados de saúde preventivos e melhorar o acesso a outros cuidados de saúde necessários.
15. (§ 101) A ECRI recomenda que as autoridades tomem medidas para melhorar as relações entre a polícia e os grupos considerados de risco para a ECRI, incluindo migrantes, negros, LGBTI e ciganos, através de: i) promoção de um estudo independente sobre a prevalência de práticas racistas e discriminatórias por parte da polícia, incluindo eventuais práticas de definição de perfis raciais pelas autoridades portuguesas responsáveis aplicação da lei; e ii) criação de um quadro permanente para o diálogo e a cooperação entre as autoridades responsáveis aplicação da lei e os grupos considerados de risco para a ECRI.

BIBLIOGRAFIA

Esta bibliografia fornece a lista das principais fontes de informações públicas utilizadas aquando do exame da situação em Portugal: não deve ser considerada como uma lista exaustiva de todas as fontes de informações postas à disposição da ECRI durante a preparação do relatório.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (CERI)

1. ECRI (2021a), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Portugal subject to interim follow-up, CRI(2021)19.
2. ECRI (2018a), Fifth report on Portugal, CRI(2018)35.
3. ECRI (2016a), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Portugal subject to interim follow-up, CRI(2016)25.
4. ECRI (2013), Fourth report on Portugal, CRI(2013)20.
5. ECRI (2007a), Third report on Portugal, CRI(2007)4.
6. ECRI (2002a), Second report on Portugal, CRI(2002)33.
7. ECRI (1998a), First Report on Portugal, CRI(98)50.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#), Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018b), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
11. ECRI (1998c), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
12. ECRI (2022a), [General Policy Recommendation No. 5 \(revised\)](#) Preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination, CRI(2022)6.
13. ECRI (2001), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev, as amended in 2017.
15. ECRI (2004), [General Policy Recommendation No.8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021b), [General Policy Recommendation No. 9 \(revised\)](#): Preventing and Combating Antisemitism, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007c), [General Policy Recommendation No.11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No.13](#): Combating antigypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37rev, as amended in 2020.
21. ECRI (2012), [General Policy Recommendation No. 14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016c), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2023) [General Policy Recommendation No. 17](#): Preventing and combating intolerance and discrimination against LGBTI persons, CRI(2023)24.
25. ECRI (2022b), [ECRI Glossary](#).

Other sources (listed in alphabetical order)

26. Amnesty International (2022), [Annual Report 2021/2022: Portugal](#).
27. AMPLOS (2024, 29 February), [Comunicado](#).

28. Associação Saúde das Mães Negras e Racializadas em Portugal (2023), [Experiências de Gravidez, Parto e Pós-parto de Mulheres Negras e Afrodescendentes em Portugal: Primeiro Relatório Técnico](#).
29. Casa do Brasil (2022), [Discriminação de Pessoas Imigrantes nos Serviços Públicos em Portugal](#).
30. Casa do Brasil (2024a), [Immigration and housing discrimination in Portugal](#).
31. Casa do Brasil (2024b), [Recomendações das Pessoas Imigrantes para o Combate à Discriminação Na Habitação](#).
32. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2019), Fourth Opinion on Portugal, [ACFC/OP/IV\(2019\)002](#).
33. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2021), [Memorandum on combating racism and violence against women in Portugal](#).
34. Council of Europe, Committee of Ministers (2024a), Recommendation [CM/Rec\(2024\)1](#) on equality of Roma and Traveller women and girls.
35. Council of Europe, Committee of Ministers (2024b), Recommendation [CM/Rec\(2024\)4](#) on combating hate crime.
36. Council of Europe, Committee of Ministers (2022), Recommendation [CM/Rec\(2022\)16](#) on the inclusion of the history of Roma and/or Travellers in school curricula and teaching materials.
37. Council of Europe, Committee of Ministers (2020), Recommendation [CM/Rec\(2020\)2](#) on combating hate speech.
38. Council of Europe, Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2022), Recommendation [CP/Rec\(2022\)06](#) on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal.
39. Council of Europe, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (2020), Report to the Portuguese Government on the visit to Portugal from 3 to 12 December 2019, [CPT/Inf \(2020\) 33](#).
40. CNN Portugal (2023, 30 December), [Escolas recusam mudança de nome de crianças transgénero](#).
41. Diário de Notícias (2009, 22 October), [Ciganos portugueses têm mais doenças crónicas](#).
42. Diário de Notícias (2024, 16 February), [110 casos de racismo e xenofobia no Desporto desde 2019](#).
43. Diário de Notícias (2024, 2 February), [Tribunal administrativo de Lisboa confirma proibição da manifestação de extrema-direita](#).
44. DW Portugal (2020, 5 November), [Onda de racismo em Portugal choca sociedade civil](#).
45. EAPN Portugal, Associação Letras Nómadas, Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos (2020), [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Portugal](#).
46. EAPN Portugal (2009), [As Comunidades Ciganas e a Saúde: um primeiro retrato nacional](#).
47. Euronews (2024, 4 February), [Duas manifestações completamente opostas tomam as ruas de Lisboa](#).
48. European Commission (2022, 20 June), [Special Eurobarometer no. 519 on the integration of immigrants in the European Union](#).
49. European Commission (2024, 10 June), European Website on Integration, [Portugal: 2023 saw highest number of resident migrants on record](#).
50. European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2024, July), [AIDA Country Report – Portugal - 2023 Update](#).
51. European Union, Fundamental Rights Agency (EU FRA) (2022a), [Roma Survey 2021](#).
52. European Union, Fundamental Rights Agency (EU FRA) (2022b), [Roma in 10 European Countries](#).
53. European Union (Fundamental Rights Agency (EU FRA) (2024, 14 May), [LGBTIQ at a crossroads: progress and challenges](#).
54. European Union, Fundamental Rights Agency (EU FRA) (2024, 20 June), [EU LGBTIQ Survey III](#).
55. Expresso (2020, 30 October), [Graffitis racistas na Universidade Católica e no ISCTE: "Pretos, não vos queremos cá", "Zucas, voltem para as favelas"](#).
56. Expresso (2023, 8 December), [Escravos na agricultura. Tráfico humano em Beja rendeu €7,7 milhões](#).
57. Expresso (2024, February 27), [Estado da Educação em 2022: chumbos entre alunos mais pobres e imigrantes preocupam e exigem mais medidas](#).
58. Expresso (2024, 20 March), [PSP e GNR abriram 11 processos por discriminação racial em 2023](#).
59. Expresso (2024, 9 May), [Ataque racista no Porto foi planeado por dois irmãos com cadastro](#).
60. Folha de São Paulo (2023, 27 September), [Disparada de preços na habitação força brasileiros a viverem em barracas em Portugal](#).

61. O Globo (2023, 17 August), [Milhares de brasileiros vivem sem atendimento pleno na Saúde de Portugal](#).
62. The Guardian (2022, 30 January), [Fruit pickers lured to Portugal by the dream of a 'raspberry passport'](#).
63. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex Association (ILGA) Portugal (2023, 13 September), [Sobre Keyla Brasil e a desproteção das pessoas trans migrantes no nosso país](#).
64. ILGA Portugal (2023, 10 October), Observatory on Discrimination against LGBTI+ People in Portugal, [Annual Report 2020-2022](#).
65. ILGA Portugal (2023, 20 December), [Parlamento aprova as medidas que garantem a implementação da Lei da Autodeterminação de Género nas escolas](#).
66. ILGA World (2024), [Laws on Us: a Global Overview of Legal Progress and Backtracking on Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression, and Sex Characteristics](#).
67. Jornal de Notícias (2023, 11 July), [Imigrantes vulneráveis sem acesso gratuito aos serviços de saúde](#).
68. Jornal de Notícias (2023, 30 December), [Alunos trans ficam oito horas na escola sem ir à casa de banho](#).
69. National Institute for Statistics (2023), [Survey on Living Conditions, Origins and Trajectories of Population Resident in Portugal](#).
70. National Institute for Statistics (2024), [More than half of people of gypsy ethnicity have already experienced discrimination – 2023](#).
71. Observador (2020, 28 January), [André Ventura "propõe" que Joacine "seja devolvida ao seu país de origem". Livre queixa-se de racismo](#).
72. Observador (2023, 22 December), [SOS Racismo condena inquérito do INE por não ter a fiabilidade dos Censos](#).
73. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2023), [Hate Crime Report: Portugal](#).
74. Portugal, [Action Plan for Migration](#).
75. Portugal, Agency for Integration, Migration and Asylum (AIMA) (2024), [Strategic Plan for Learning Portuguese as a Foreign Language](#).
76. Portugal, Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG) (2022), [Estudo nacional sobre as necessidades das pessoas LGBTI e sobre a discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais](#).
77. Portugal, Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG) and General Directorate of Education (DGE) (2023), [O Direito a Ser nas Escolas](#).
78. Portugal, General Directorate of Education (DGE) (2017), [National Strategy for Citizenship Education \(ENEC\)](#).
79. Portugal, General Directorate of Education (DGE) (2019), [Escola sem Bullying. Escola sem Violência](#).
80. Portugal, General Directorate of Education (DGE) (2023), [Perfil Escolar das Comunidades Ciganas 2020/2021](#).
81. Portugal, General Directorate of Education (DGE) (2024), [Inclusão de Alunos Migrantes em Meio Educativo](#).
82. Portugal, General Directorate of Health (2009), [Information Circular no. 12/DQS/DMD](#).
83. Portugal, General Directorate of Health (2019), [Estratégia de Saúde para as Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexo \(LGBTI\)](#).
84. Portugal, Health Regulatory Authority (ERS) (2023), [Acesso de imigrantes à prestação de cuidados de saúde no Serviço Nacional de Saúde](#).
85. Portugal, High Commissioner for Migration (HCM) (2015), [Guia para a Conceção de Planos Municipais para a Integração de Imigrantes](#).
86. Portugal, High Commissioner for Migration (HCM) and Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG) (2022), [Guia para a Prevenção e Combate à Discriminação Racial nas Escolas](#).
87. Portugal, Inspectorate General of Home Affairs (2021), [Plan for the Prevention of Manifestations of Discrimination in the Security Forces and Services \(PPMDFSS\)](#).
88. Portugal, Inspectorate General of Home Affairs (2024), [Relatório de Atividades: Ano 2023](#).
89. Portugal, National Council of Education (2024), [Estado da Educação 2022](#).
90. Portugal, [National Roma Communities Integration Strategy](#).
91. Portugal, [National Plan to Combat Racism and Discrimination 2021-2025](#).
92. Portugal, Observatory for Migration (2023), [Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2023](#).
93. Portugal, Presidente da República (2024), [Presidente da República apreciou decretos da Assembleia da República](#).

94. Portugal, Public Security Police, Resolution No. 02/INSP/2020.
95. Portugal, [Strategic Plan for Migration \(2015-2020\)](#).
96. Público (2019, 17 June), [INE chumba pergunta sobre origem étnico-racial no censos](#).
97. Público (2020, 10 August), [SOS Racismo faz queixa a Ministério Público por ameaças e “parada Ku Klux Klan” em frente à sede](#).
98. Público (2021, 17 May), [Da precariedade ao tráfico: um retrato dos “cerca de 50 mil trabalhadores” imigrantes na agricultura](#).
99. Público (2022, 4 January), [Número de alunos imigrantes que frequentam escolas públicas sobe 47% em dois anos](#).
100. Público (2022, 12 April), [Os 144 centros locais de apoio ao imigrante em Portugal funcionam sem tradutores e sem apoio jurídico](#).
101. Público (2023, 21 June), [Mensagens anti-LGBTQI+ nas redes sociais cresceram quase 185% em Portugal desde 2019](#).
102. Público (2023, 23 June, a), [Portugueses ciganos forçados à vida nómada](#).
103. Público (2023, 23 June, b), [Portugueses ciganos. Uma corrida de obstáculos para arranjar emprego](#).
104. Público (2023, 22 August, a), [Famílias ciganas de Beja vivem em barracas, mas animais dispõem de novas instalações](#).
105. Público (2023, 22 August, b), [Governo não quer prometer moinhos de vento à comunidade cigana de Beja](#).
106. Público (2023, 9 September), [Mais de um quinto das mulheres negras em Portugal sofreu violência obstétrica](#).
107. Público (2023, 18 December), [Imigrantes deram mais de 1600 milhões de lucro à Segurança Social](#).
108. Público (2023, 22 December), [Mais de meio milhão de portugueses identifica-se como não branco](#).
109. Público (2024, 4 January), [Opinião: ICOT - o que poderia ter sido, mas não foi](#).
110. Público (2024, 11 January), [Portugueses ciganos desconhecem estratégia pensada para os integrar](#).
111. Público (2024, 12 January), [Associações de apoio a imigrantes dispensam funcionários por falta de financiamento](#).
112. Público (2024, 26 January), [Câmara de Lisboa impede manifestação de extrema-direita. Há “elevado risco”, diz PSP](#).
113. Público (2024, 9 February), [Crimes de ódio em Portugal subiram 38% em 2023](#).
114. Público (2024, 11 February), [Unidade Local de Saúde São José quer contratar mais mediadores ciganos](#).
115. Público (2024, 12 February), [Adepto proibido de entrar em recintos desportivos após acto racista](#).
116. Público (2024, 14 February), [Câmara de Beja coloca imigrantes num gueto para resolver um problema da Cruz Vermelha](#).
117. Público (2024, 27 February), [Existe relação entre imigração e segurança, como sugeriu Passos Coelho? Não](#).
118. Público (2024, 18 March), [Ciganos têm 43 vezes mais probabilidade de ser mortos pela polícia, negros 21 vezes mais](#).
119. Público (2024, 11 April), [Câmara de Lisboa tenta tirar sem-abrigo dos Anjos. Activistas falam “em expulsão”](#).
120. Público (2024, 28 April), [“Achávamos que a regularização de imigrantes ia melhorar com a AIMA. Não aconteceu”](#).
121. Público (2024, 4 May, a), [Commission that analyses complaints of racism on hold for six months](#).
122. Público (2024, 4 May, b), [Encapuzados forçam entrada em casa de imigrantes no Porto e agridem-nos com paus](#).
123. Público (2024, 14 May), [Associação de nepaleses denuncia aumento do bullying contra filhos de imigrantes](#).
124. Público (2024, 22 May), [Da AIMA à habitação: organizações de migrantes apontam prioridades para o Governo](#).
125. Público (2024, 25 May), [“Volta para a tua terra!”: como as escolas respondem ao racismo](#).
126. Público (2024, 26 May), [Menos de 10% dos concelhos têm plano para migrantes. Porto e Lisboa com muito por fazer](#).
127. Público (2024, 5 July), [Alunos afrodescendentes sobre o ensino da escravatura: “Onde está aqui a minha história?”](#).
128. RTP Notícias (2024, 11 February), [Único mediador cigano em hospitais de Lisboa multiplica-se em quilómetros e desdobra-se em ajuda](#).
129. Schengen News (2024, 26 June), [Over 400.000 Pending Immigrant Cases in Portugal, AIMA Reveals](#).

130. SIC Notícias (2024, 27 February), [Quase 1 em cada 10 alunos nas escolas portuguesas são estrangeiros](#).
131. SIC Notícias (2024, 6 June), [Taxa de insucesso entre alunos estrangeiros está a diminuir](#).
132. United Nations (UN) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN CERD) (2023), Concluding observations on the combined eighteenth and nineteenth periodic reports of Portugal, [CERD/C/PRT/CO/18-19](#).
133. UN Working Group of Experts on People of African Descent (UN WGEPAD) (2022), [Report on the Visit to Portugal, A/HRC/51/54/Add.2](#).
134. Voz da Planície (2024, 14 April), [Associação Mediadores Ciganos de Portugal denuncia "aumento da discriminação"](#)

APÊNDICE: PONTO DE VISTA DO GOVERNO

O apêndice seguinte não faz parte da análise e propostas da ECRI relativamente à situação em Portugal

A ECRI, de acordo com o seu procedimento de monitorização em cada país, manteve um diálogo confidencial com as autoridades portuguesas sobre uma versão inicial do relatório. Vários dos comentários das autoridades foram tomados em consideração e integrados na versão final do relatório (que apenas reflete os desenvolvimentos ocorridos até 18 de novembro de 2024, data na qual foi examinada a versão inicial).

As autoridades também solicitaram que o ponto de vista abaixo fosse reproduzido na forma de apêndice ao relatório.

Observations from Portugal

Portugal submits the following Observations in response to the final report by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) in the context of the sixth monitoring cycle. The Portuguese authorities are pleased to note that the delegation recognised progress in the implementation of several recommendations made by ECRI following previous visits to Portugal. However, Portugal considers necessary to submit the following Observations and would appreciate if these can be included as Appendix to the Report.

1) Particularly regarding the Inspectorate General of Home Affairs' (IGAI) work:

ECRI asserts in paragraph 97 that IGAI does not meet the criteria of an independent body without presenting any evidence, simply by quoting other organizations. It is noteworthy that, unlike the Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture (CPT), ECRI did not engage directly with IGAI during its visit to Portugal, thereby missing an opportunity to gain firsthand insight into IGAI's operations and investigative processes.

ECRI stated that IGAI does not meet the criteria of an independent body, implying throughout the final report that only bodies operating within the orbit of parliament would have independence. Portugal wishes to underline that IGAI performs its work in an independent, professional and technically qualified manner, guaranteeing that breaches of law of the utmost gravity committed by police officers are the subject of an impartial disciplinary investigation, based on clear, known and impersonal rules, conducted autonomously and devoid of any kind of links or conflicts of interest. The outcomes of these investigations are publicly accessible through anonymized case reports on IGAI's official website.

This commitment to transparency has been recognized by the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO). In its Fifth Evaluation Round report on Portugal, GRECO commended the publication of disciplinary decisions as a good practice, encouraging its continuation and development:

<https://www.coe.int/en/web/greco/-/portugal-must-improve-the-effectiveness-of-its-system-to-promote-integrity-and-prevent-corruption-in-the-government-and-law-enforcement-agencies>

GRECO's praise is reflected in the comment it makes in paragraph 212 of that report: "The GET welcomes this measure as good practice that the authorities are encouraged to maintain and develop": <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2022-3-final-pt-evaluation-report-portugal-public-2780-0/1680ae2293>

In this regard, it should also be noted that Order 10/2023 of 13 February 2023, issued by the Ministry of Home Affairs, established the obligation to publish all decisions handed down in the context of disciplinary proceedings, as well as statistics on proceedings initiated and concluded:

- Data regarding 2022 can be found here:
<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/InformacaoEstatistica/2022/Pages/default.aspx>
- Data regarding 2023 can be found here:
<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/InformacaoEstatistica/2023/Pages/default.aspx>
- Data regarding 2024 can be found here:
<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/InformacaoEstatistica/2024/Pages/default.aspx>

Regarding cases opened and pending between 2017 and 2023, the respective trend can be found here:

<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/InformacaoEstatistica/2023/Documents/Evolu%C3%A7%C3%A3o%20Processos%20Instaurados-Pendentes%202017-2023.pdf>

These developments underscore IGAI's dedication to accountability and transparency in its oversight functions, elements who are missing in the ECRI report.

<https://fra.europa.eu/en/publication/2024/addressing-racism-policing>

2. In addition, regarding **paragraph 56 of the ECRI final report**, Portugal would highlight the **training programs** that include **human and fundamental rights issues** in the Institute of Judicial Police and Criminal Sciences.

This Institute guarantees all the levels of training an in-service training for the Judiciary Police staff and for the career progression of criminal investigation and criminal investigation support staff.

The information hereunder was last updated in February 2024.

YE A R	TRAININ G	COURSE / SUBJECT	No. TRAINEES
2020	In-service	Course: Victims of Violent Crime and Good Practices in the Collection of Testimonial Evidence	80
2021/ 2022	Initial	<p>43rd Training Course for Inspectors - subject of <u>disciplinary law</u>: Police practices and human rights as part of the Disciplinary Law subject.</p> <p>- <u>Fundamental rights, police ethics and deontology</u>: Concepts: fundamental rights and human rights; Characteristics and classification of fundamental rights and human rights; Functions of fundamental rights and human rights; The process by which the legal and constitutional order recognizes fundamental rights and freedoms for all citizens; Ethics, conduct and integrity in the police service – notions;</p> <p>The Universal Declaration of Human Rights; The European Convention on Human Rights; The Charter of Fundamental Rights of the European Union; The United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials; The consequences of police forces breaking the law; The effects of police respect for human rights.</p>	101

2022	Initial	<p align="center">44th Inspectors Training Course</p> <p align="center">- subject of <u>disciplinary law</u>:</p> <p align="center">Police practices and human rights as part of the Disciplinary Law subject.</p> <p>- <u>Fundamental rights, police ethics and deontology</u>:</p> <p>Concepts: fundamental rights and human rights; Characteristics and classification of fundamental rights and human rights; Functions of fundamental rights and human rights; The process by which the legal and constitutional order recognises fundamental rights and freedoms for all citizens; Ethics, conduct and integrity in the police service – notions; The Universal Declaration of Human Rights; The European Convention on Human Rights; The Charter of Fundamental Rights of the European Union; The United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials; The consequences of police forces breaking the law; The effects of police respect for human rights.</p>	
		<p>Initial Training Course for Security Personnel 2022</p> <p>- subject Ethics, deontology and disciplinary law Concepts: fundamental rights and human rights</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Characteristics and classification of fundamental rights and human rights 3. Functions of Fundamental Rights and Human Rights 4. Process of recognition by the legal-constitutional order to all citizens of fundamental rights and freedoms 5. Ethics, conduct and integrity in the police function - notions 6. The Universal Declaration of Human Rights 7. The European Convention on Human Rights 8. The Charter of Fundamental Rights of the European Union 9. The United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials 10. The Judicial Police's plan for preventing corruption and related offences 11. The consequences of lawbreaking by police forces; 12. The effects of police respect for human rights 	
2022/ 2023	Initial	<p align="center">1st Course for Scientific Police Specialists</p> <p align="center">- Subject: Ethics, Deontology and Disciplinary Law:</p> <p align="center">Professional ethics Legal framework for police ethics; The Universal Convention on Human Rights; The European Convention on Human Rights;</p>	30

		The United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials; The declaration on the police annexed to resolution 690 of the Assembly of the Council of Europe; The importance of the police function; Effects of police violations of the law; Effects of police respect for human rights.	
2023	Initial	2nd Scientific Police Specialists Course 3rd Scientific Police Specialists Course 4th Scientific Police Specialists Course (with the same subjects as the 1 st Course)	57 28 8
	Professional valorisation	Training course for the professional development of workers in the investigation and inspection career of the special corps of the former foreigners and frontiers service (1st phase) - subject: Code of ethics and disciplinary statute for workers in special and subsistence careers	240
2023/ 2024	Initial	45th Training Course for Inspectors - Disciplinary Law subject - Subject: Fundamental and Human Rights, Ethics and Deontology	85
2024	In-service	PSP course - Border Control - Generic Studies subject Fundamental rights European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms Charter of Fundamental Rights of the European Union Geneva Convention 1951 - Refugee status Asylum law Dublin Convention - Principle of non-refoulement FRONTEX Code of Conduct	52
2024 (preview)	Promotion	Training for Chief Inspectors - subject Professional Deontology and Disciplinary Law	40
	Initial	46th Training Course for Inspectors - discipline of disciplinary law: - subject of Fundamental rights, ethics and police deontology	120
	Initial	Initial Training Course for Security Guards - discipline Ethics, deontology and disciplinary law	40
	Initial	5th Scientific Police Specialists Course - discipline Ethics, Deontology and Disciplinary Law	20
	In-service	2 Courses for PSP - Border Control - Generic Studies subject	100

--	--	--	--

Moreover, we would like to inform that in 2022, the Judiciary Police (PJ) organized 15 training sessions for staff in the areas of racial discrimination and hate speech, with a total of 64 hours of training for 244 trainees.

In 2023, a 12-hour training course was organized for 57 PJ employees.

Some of these actions were promoted by civil society associations such as the Victim Support Association (APAV) and the Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual and Intersex Intervention (ILGA), as well as by the Commission for Equality and Against Racial Discrimination (CICDR) and the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG). Another part is part of the training modules given to PJ officials and focuses on Ethics, Deontology, Criminal Law, Disciplinary Rights and homicides in the context of intimate relationships.

Also noteworthy is the project '*Ódio Nunca Mais - formação e sensibilização no combate aos crimes de ódio e discurso de ódio*' (Hate Never Again - training and awareness-raising in the fight against hate crimes and hate speech) (2016 - 2018) led by APAV and developed in partnership with the Judicial Police (PJ), the Attorney General's Office (PGR) and the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG), with the aim of creating multidisciplinary tools useful for awareness-raising and training in the fight against hate crimes and hate speech, for different professionals, from a victim-centered perspective. In 2018, this project resulted in a training manual called 'Hate Never Again - Support for victims of hate crime' and several different training programs were developed.

ECRI Secretariat
Directorate General of Democracy and Human Dignity
Council of Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.