

Os Direitos Humanos em Portugal de 2008 a 2013

Filipa Homem

A Constituição da República Portuguesa (C.R.P.) identifica Portugal como um Estado de Direito Democrático, baseado no princípio da *dignidade da pessoa humana*, uma caracterização que nos dá as bases para a presente análise da situação dos direitos humanos em Portugal, desde 2008 até ao presente.

A dignidade humana constitui um “meta-princípio”, de onde decorrem os direitos fundamentais e os limites ao poder do Estado. É este princípio que confere unidade de sentido e valor ao (nosso) sistema de direitos fundamentais.

Os principais órgãos de defesa dos direitos fundamentais em Portugal são os Tribunais (artigo 20.º e 202.º da C.R.P.), em particular, o Tribunal Constitucional, defensor último das garantias constitucionais, e o Provedor de Justiça, órgão independente, sem poderes decisórios, com a função de defender e de efectivar os direitos dos cidadãos, através de meios informais (essencialmente, recomendações).

Vários institutos públicos cumprem a missão de sensibilização e de promoção de direitos humanos e de prevenção de violações dos mesmos (por ex., o ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, a CIG - Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, a CITE - Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego).

A Constituição faz receber na ordem jurídica portuguesa os tratados internacionais ratificados por Portugal, que vigoram com a mesma força que o Direito interno (artigo 8.º C.R.P.). Portugal é parte dos principais tratados de direitos humanos existentes a nível universal e regional e tem cumprido a obrigação de apresentar regularmente relatórios aos órgãos de supervisão instituídos por esses tratados – relatórios esses analisados no presente estudo, a par com os de outras organizações não-governamentais de defesa de direitos humanos.

Estes compromissos assumidos a nível internacional e o próprio compromisso interno estabelecido ao nível constitucional, que obriga o poder político a proteger os direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, criam uma expectativa elevada em torno da temática dos direitos fundamentais. Estado-Membro das Nações Unidas, do Conselho da Europa e da União Europeia, e participando na maior parte dos órgãos internacionais que se ocupam dos direitos humanos, Portugal carrega um pesado fardo de responsabilidade como país democrático, economicamente desenvolvido e integrado na comunidade berço dos direitos fundamentais. O sentido da evolução dos direitos humanos em Portugal tem sido positivo, muito embora as condicionantes dos últimos anos possam vir a comprometer este juízo, principalmente no que concerne aos direitos económicos, sociais e culturais.

Analisemos, então, os principais problemas com que Portugal se deparou nos últimos cinco anos e as soluções propostas para os mesmos.

O problema da **discriminação no acesso aos direitos**, pelas **comunidades ciganas**, em particular (principalmente, o acesso ao direito à habitação), e **imigrantes**, em geral, é referido em vários relatórios e em observações finais dos órgãos de supervisão.

Por exemplo, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa (Nils Muiznieks), destaca no seu relatório referente à visita a Portugal, em 2012, problemas relativos à comunidade cigana exacerbados com o impacto das medidas de austeridade adoptadas nos últimos anos. São estes, a discriminação e preconceito generalizados, as más condições de vida e a segregação no acesso à habitação e à educação, a exclusão social e o discurso do ódio.

Algumas das soluções tentadas constam dos relatórios apresentados pelo Estado Português e passam, muitas delas, pela acção do ACIDI na implementação e avaliação de políticas públicas de integração e promoção do diálogo entre culturas, etnias e religiões e pelos Planos Nacionais para a Inclusão (2008-2010) e para a Integração dos Imigrantes (2007-2009).

Das principais medidas adoptadas, no que concerne às **comunidades ciganas**, salientamos o Projecto-Piloto de Mediadores Municipais que coloca mediadores ciganos nos serviços das câmaras municipais ou em iniciativas promovidas por estas, com os objectivos principais de melhorar o acesso das comunidades ciganas a serviços e equipamentos locais e de promover a comunicação com a comunidade envolvente, com vista à prevenção e gestão de conflitos; a criação do Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas; e o Programa “Escolhas”, que promove a igualdade de oportunidades e a inclusão social de crianças e jovens de meios sociais desfavorecidos. Os cidadãos ciganos beneficiam também dos instrumentos de apoio disponíveis para toda a população, como o Rendimento Social de Inserção (RSI) e programas de realojamento (como o PROHABITA).

Entre as medidas dirigidas à **população imigrante**, destacam-se a criação dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante, conhecidos como “one-stop-shop”, onde se concentram todos os serviços administrativos relevantes para este grupo; a linha telefónica “SOS Imigrante” e o Sistema de Tradução Telefónica; o Programa “Português para todos”, através do qual são oferecidos cursos de língua portuguesa; e outras medidas de promoção da tolerância e multiculturalidade, como programas televisivos ou radiofónicos.

Relativamente a alterações e inovações legislativas, é de referir também a alteração à Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho), a partir da qual o recurso judicial contra a decisão de negar asilo passou a ter efeito suspensivo, e a alteração à Lei da Nacionalidade (Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril), que tornou mais fácil a aquisição da nacionalidade portuguesa por imigrantes de segunda e de terceira geração (pela adopção do critério do duplo *jus soli*). A discriminação racial é um crime punível nos termos do artigo 240.º do Código Penal, com pena privativa de liberdade (até 8 anos), a que “acresce” a possível perda de direitos eleitorais do condenado, de acordo com o artigo 246.º do mesmo diploma. Para além das autoridades normalmente competentes para receber queixas, a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (órgão independente, mas integrado no ACIDI) é responsável pela recepção e acompanhamento de queixas relativas a discriminação racial. A eficácia deste processo de queixa é, no entanto, questionada em comentários de órgãos internacionais.

Assim, ainda que não se possa afirmar que Portugal é um país livre de discriminação racial ou étnica, a verdade é que a comunidade internacional vê com bons olhos várias das medidas adoptadas pelo Estado Português nesta área. Por exemplo, a “one-stop-shop” é reconhecida

internacionalmente como uma boa prática e o Programa “Escolhas” recebeu até prémios internacionais.

A **violência doméstica e a discriminação contra as mulheres** continua a ser um problema recorrente em Portugal, vindo referido em vários dos relatórios analisados e observações finais ou comentários dos órgãos de supervisão.

O Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres expressou a sua preocupação relativamente a um fenómeno que denomina de “feminização da pobreza”: em 2008, 57% de mulheres beneficiavam de apoios sociais e 36% das famílias a receber o rendimento social de inserção eram mulheres a viver sozinhas ou com crianças a cargo. O Comité assinalou também a especial vulnerabilidade das mulheres a viver em áreas rurais.

A título preliminar, cabe enquadrar o problema no nosso ordenamento jurídico. A Constituição consagra a igualdade de género, no artigo 13.º, n.º 2, e a legislação portuguesa inclui inúmeras disposições dirigidas à garantia da igualdade de género e ao combate à violência doméstica, que adiante referiremos.

A **violência doméstica** está prevista como crime autónomo no artigo 152 do C.P.. A investigação e prevenção deste tipo de violência constituem objectivos prioritários da política criminal portuguesa, tendo sido aprovada legislação nesse sentido (Lei n.º 104/2009, de 14 de Setembro, sobre compensação de vítimas de crimes violentos e violência doméstica; Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, para a prevenção da violência doméstica e protecção e assistência a vítimas). Foi também adoptado o 3.º Plano contra a violência doméstica. Contudo, apesar de todos estes esforços, o número de queixas de violência doméstica em Portugal continua a aumentar, a par com o número de homicídios provocados por este tipo de violência. A APAV (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima) registou, em 2012, 16.970 queixas, número que significa um aumento em relação a 2011 e 2010. Acentua-se, agora, a preocupação de que este tipo de violência atinja os mais idosos e crianças, em consequência do impacto das medidas de austeridade.

A par dos esforços legislativos, algumas acções foram tomadas como o aumento da rede de casas de acolhimento de vítimas, que, em 2011, passou a cobrir todos os distritos administrativos.

É essencial e reconhecido o papel representado pela APAV, seja na recepção de queixas e acompanhamento das vítimas, seja na formação dada e na sensibilização da comunidade.

No que concerne à **discriminação contra as mulheres**, persiste ainda a desigualdade de salário e menor capacidade de acesso a altos cargos. Para combater estas tendências, legislação tem sido aprovada – por exemplo, a Lei da Paridade de 2006, que instituiu quotas de 33% de participação nas listas de candidaturas a eleições à Assembleia da República, Parlamento Europeu e Autarquias Locais, e as alterações ao Código do Trabalho de 2009, nomeadamente, no sentido de privilegiar a conciliação da vida laboral com a vida familiar. Foi também adoptado o Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Igualdade de Género (2007-2010). Por outro lado, o Estado prossegue o dever de promover a igualdade de oportunidades e de não-discriminação no acesso a posições políticas através de dois mecanismos: a CIG (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género) e a CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego) – organismos públicos com a missão de garantir a execução das políticas públicas nos âmbitos designados.

Quanto ao problema da **mutilação genital feminina**, a posição das autoridades portuguesas é claramente no sentido de prevenir e combater a sua prática. Embora esta prática não esteja prevista como crime autónomo no C.P., inclui-se na previsão do crime de ofensas à integridade física grave (artigo 144.º), sendo também razão para conceder asilo e estando coberta pela Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Risco.

O Comité dos Direitos do Homem, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, o Comité contra a Tortura e a Amnistia Internacional salientam ainda o problema da **tortura e maus-tratos exercidos pela polícia**, em particular, contra detidos, e a falta de respeito pelas **garantias processuais dos arguidos**. O sistema jurídico português é bastante garantístico, estando, inclusive, várias garantias processuais consagradas na Constituição (artigo 32.º). O Código de Processo Penal estabelece as regras relativas ao inquérito do arguido, ao tempo máximo de prisão preventiva, ao patrocínio judiciário e várias outras, gozando o arguido, desde a reforma 2007, de mais garantias em processo criminal.

O crime de tortura está previsto no artigo 243.º do C.P.. As queixas de tortura podem ser recebidas pelo Instituto Geral de Administração Interna (IGAI), responsável pela inspeção e supervisão de todas as forças e entidades sob o Ministério da Administração Interna (PSP, GNR, SEF), e são recebidas também pela Direcção-Geral de Serviços Prisionais, pela Inspecção-Geral dos Serviços de Justiça e pela Polícia Judiciária, que tem competência exclusiva para investigar. A título preventivo, são dadas acções de formação às forças policiais sobre direitos humanos. A Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, proíbe a extradição ou expulsão para país em que haja razão para crer que uma pessoa poderá ser sujeita a tortura, em especial, aplicável a requerentes de asilo.

Recentemente, registaram-se, em dois momentos, abusos de força por parte da polícia em manifestações pacíficas (em 2012) e um episódio de uso indevido de uma arma de atordoamento por guardas prisionais no estabelecimento prisional de Paços de Ferreira (em 2010). Refira-se, a este respeito, que o uso de *tasers* e armas eléctricas se encontra regulado por lei (Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro).

Acrescente-se ainda neste ponto, que as condições de higiene e as infra-estruturas dos estabelecimentos prisionais têm melhorado e que é garantido aos reclusos o direito de aceder ao Sistema Nacional de Saúde.

Outro problema, mais recente, que tem preocupado, principalmente, o Comissariado para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, é o do **impacto das medidas de austeridade** adoptadas no contexto de crise económica e financeira. No relatório da visita do Comissário (Nils Muiznieks), em 2012, frisa-se o impacto negativo das medidas “da crise” nos direitos económicos, sociais e culturais, principalmente, nos grupos mais vulneráveis: crianças, idosos e população cigana (que já antes tratámos).

Quanto ao primeiro grupo, refere-se o risco de aumento da pobreza infantil e do aumento do trabalho infantil e da violência doméstica, em consequência do impacto sentido pelas famílias dos cortes nos apoios sociais, da subida de preços nos transportes e na saúde e do aumento do desemprego. Quanto ao segundo grupo, assinala-se a particular vulnerabilidade dos idosos, de que é prova o aumento súbito da taxa de mortalidade no inverno de 2011/2012, e o risco de aumento de abuso, violência e negligência, efeito da desinstitucionalização dos idosos e do aumento do número de idosos admitidos pelas instituições existentes, sem o correspondente melhoramento das condições oferecidas.

O Estado Português apresentou como respostas a estes problemas o Programa de Emergência Social que inclui várias medidas para “suavizar” o impacto das medidas de austeridade; os Programas de combate ao desemprego (como o PEPAC, INOV, “Novas Oportunidades”, entre outros); os instrumentos disponíveis a nível local de apoio a idosos, como os Centros de Noite, a Teleassistência, o registo de situações de isolamento junto da polícia e as campanhas de consciencialização para os direitos dos idosos; o Programa de Eliminação do Trabalho Infantil (PETI), o aumento da rede da Comissão de Protecção de Jovens e Crianças em Risco (CPCJ), e o Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Criança.

Outro problema enunciado nos relatórios prende-se com os **direitos das pessoas com deficiência**, devendo destacar-se os esforços no sentido de garantir a igualdade de oportunidades, o combate à discriminação, o *empowerment* e a acessibilidade, através da acção do Instituto Nacional de Reabilitação (INR).

Por fim, **a morosidade da justiça** permanece um problema estrutural, não obstante os esforços que têm sido empreendidos, como demonstra o número de queixas apresentadas e pendentes no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem contra o Estado Português.

A sensibilização e a formação constituem medidas transversais a todos estes problemas, para melhoria das quais o Estado se associou a organizações não-governamentais (como a APAV ou a AI) e com instituições de ensino (como o CEJ).

Para terminar, cabe referir que o facto de Portugal não vir referenciado nos relatórios de outros grandes observatórios de monitorização de direitos humanos – a não ser no Relatório “Desenvolvimento Humano” da ONU, de 2009, relativo ao tema “Ultrapassar barreiras: Mobilidade e Desenvolvimento Humano”, onde Portugal é referido como exemplo de boas práticas pelos direitos concedidos aos imigrantes e serviços para a sua efectivação – é um factor positivo na avaliação da evolução dos direitos humanos no nosso país.

Em conclusão, o panorama dos direitos humanos em Portugal nos últimos cinco anos vem em linha com a evolução desde o início dos anos 2000. Há uma maior preocupação do Estado em prestar serviços que garantam os direitos fundamentais das pessoas, seja através de legislação, de planos concertados de acção, de novas entidades públicas ou privadas com apoios públicos com funções no controlo e garantia de protecção de direitos, ou da cooperação com Organizações Não Governamentais. Como referido, alguns programas portugueses foram elogiados a nível internacional pela sua criatividade e efectividade na solução de problemas concretos de acesso aos direitos, em especial, por grupos mais vulneráveis de pessoas.

Contudo, desde 2011 que algumas preocupações surgem com crescente intensidade. Em especial, a preocupação de que aos direitos económicos, sociais e culturais seja conferida uma protecção mais fraca, refém dos condicionalismos financeiros do Estado que obrigam ao corte de subsídios, salários, e apoios, no contexto de uma crise que tem conduzido a um aumento generalizado dos preços de bens e serviços.

Braga, 31 de Outubro de 2013