



Iceland
Liechtenstein
Norway grants

Multiversidade:

Livro Branco sobre Discriminação Múltipla e Interseccional

Margarida Lima Rego (coord.), Paulo Côrte-Real (coord.), Joana Brilhante,
Maria João Resende, Miguel Vale de Almeida, Veronica Corcodel

NOME FORNECEDOR:

ONDA GRAFE - ARTES GRÁFICAS, LDA.

TÍTULO:

Multiversidade - Livro Branco sobre Discriminação Múltipla e Interseccional

AUTORIA:

Margarida Lima Rego (coord.), Paulo Côrte-Real (coord.), Joana Brilhante, Maria João Resende, Miguel Vale de Almeida, Veronica Corcodel

TIPO:

Monografia

EDITOR:

Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Direito

N. DL:

528298/24

LOCAL DE PUBLICAÇÃO:

Lisboa

DATA PREVISTA DE PUBLICAÇÃO (MÊS/ANO):

02.2024

Nº DE EDIÇÃO:

1ª edição

CRIADO A:

2024.02.16

ISBN 978-989-8985-21-7 (versão impressa)

ISBN 978-989-8985-22-4 (versão eletrónica)

Através do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, a Islândia, o Liechtenstein e a Noruega são parceiros no mercado interno com os Estados-Membros da União Europeia. Como forma de promover um contínuo e equilibrado reforço das relações económicas e comerciais, as partes do Acordo do EEE estabeleceram um Mecanismo Financeiro plurianual, conhecido como EEA Grants. Os EEA Grants têm como objetivos reduzir as disparidades sociais e económicas na Europa e reforçar as relações bilaterais entre estes três países e os países beneficiários. Para o período 2014-2021, foi acordada uma contribuição total de 2,8 mil milhões de euros para 15 países beneficiários. Portugal beneficiará de uma verba de 102,7 milhões de euros. Saiba mais em eeagrants.gov.pt.

Este trabalho é também apoiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto UID/00714/2020.

Multiversidade:

Livro Branco sobre Discriminação Múltipla e Interseccional

Entidade financiadora:

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Operador do programa:


CIG
COMISSÃO PARA A CIDADANIA
E A IGUALDADE DE GÉNERO
Ministério Adjunto e dos Assuntos Parlamentares

Entidade promotora:

NOVA
NOVA SCHOOL OF LAW



CEDIS
CENTRO DE I&D SOBRE
DIREITO E SOCIEDADE

Egalia
sentar mot
diskriminering



Entidade parceira:



AGRADECIMENTOS

O Projeto Multiversidade - Livro Branco sobre Discriminação Múltipla e Interseccional contou com o contributo de diversas pessoas e entidades ao longo do processo de investigação: especialistas em diversas áreas do conhecimento e da prática do combate à discriminação, pessoas com experiências várias de discriminação, nos planos nacional e internacional. Muitas participaram a nosso convite, muitas outras tomaram a iniciativa de se nos dirigirem com o intuito de ajudarem ao sucesso do nosso projeto. Agradecemos a disponibilidade e os profundos e esclarecedores contributos de todas as partes.

Agradecemos em particular à nossa parceira internacional EGALIA - centre against discrimination, na pessoa da sua representante, Lene Løvdal, pelo trabalho sistemático de consultoria e de acompanhamento, numa partilha que foi determinante, não apenas para potenciar a compreensão da realidade norueguesa, mas também para informar o enquadramento teórico.

Dirigimos um sentido agradecimento a algumas especialistas individualmente entrevistadas, pela valiosa partilha de conhecimentos de que este estudo muito beneficiou: Athina Sachoulidou, Anabela Brízido, Anabela Leão, Dulce Lopes, Luísa Semedo, Maria Clara Sottomayor, Margarida Silva Pereira, Maria Lúcia Amaral, Nausica Palazzo, Patrícia Jerónimo, Rosa Monteiro, Teresa Pizarro Beleza.

Importa reconhecer o apoio de consultoria prestado pelas entidades internacionais com as quais articulámos, nomeadamente, Evelyne Paradis (ILGA-Europe), Tamás Kádár (Equinet), assim como as informações recebidas do European Disability Forum.

O reconhecimento da equipa dirige-se, em especial, a todas as representantes de entidades que participaram no estudo e cujos contributos se demonstraram fundamentais à visão multidisciplinar e interseccional refletida no Livro Branco. Agradecemos à ACT, à AFID, AMPLOS, APAV, APMJ, CDHOA, CICDR, CIG, CIMH-CGTP-IN, CIP, CITE, CM-UGT, CNOD, DJASS, FEMAFRO, ILGA Portugal, INR, PpDM e UMAR.

Queremos ainda deixar uma palavra de agradecimento à Bang Bang Agency, em particular a Catarina Pestana e a Miguel Sales Lopes, pelo empenho na produção da campanha de sensibilização do Projeto Multiversidade sobre discriminação múltipla e interseccional e de divulgação dos seus resultados.

Este projeto foi possível graças ao apoio financeiro dos EEA Grants, que agradecemos, saudando ainda a participação de Maria Mineiro nos momentos de apresentação pública dos resultados. Agradecemos também à CIG, entidade operadora do Programa Conciliação e Igualdade de Género, em particular à sua Presidente, Sandra Ribeiro, bem como à equipa responsável pela gestão dos EEA Grants, nomeadamente Joana Marteleira e Catarina Lopes.

Agradecemos finalmente à Senhora Secretária de Estado da Igualdade e das Migrações, Isabel Almeida Rodrigues, e à Senhora Secretária de Estado para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, Ana Sofia Antunes, pelo interesse que demonstraram pelo nosso projeto e pela preocupação demonstrada com a discriminação múltipla e interseccional.

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas

Lista de Tabelas e Figuras

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1. Objetivo | 13 |
| 2. Missão | 12 |
| 3. Metodologia | 17 |
| 4. Principais conclusões | 20 |
| INTRODUCTION | |
| 1. Objective | 22 |
| 2. Mission | 22 |
| 3. Methodology | 25 |
| 4. Main conclusions | 28 |
| CAPÍTULO 1 - DA SOCIEDADE AO DIREITO: ANÁLISE SOCIAL | |
| 1.1 A natureza estrutural, múltipla e interseccional da discriminação em Portugal | 31 |
| 1.2 Caminhos para a igualdade: experiências e desafios | 34 |
| 1.2.1 A experiência de entidades de interesse | 35 |
| 1.2.1.1 ONG portuguesas | 37 |
| 1.2.1.2 Entidades públicas | 47 |
| 1.2.1.3 Confederações patronais e sindicais | 52 |
| 1.2.2 Sobre a efetividade da implementação da lei : propostas e recomendações | 58 |
| 1.3 Conclusão | 64 |
| CAPÍTULO 2 - DO DIREITO À SOCIEDADE: ANÁLISE JURÍDICA | |
| 2.1 Igualdade e discriminação múltipla e interseccional: da teoria à prática | 68 |
| 2.2. Leis e políticas antidiscriminação em Portugal | 77 |
| 2.2.1 Direito Internacional e Europeu | 79 |
| 2.2.1.1 Instrumentos de maior abrangência | 79 |
| 2.2.1.2 Sexo | 82 |
| 2.2.1.3 Origem étnico-racial | 87 |
| 2.2.1.4 Orientação sexual e identidade e expressão de género | 91 |
| 2.2.1.5 Deficiência | 96 |
| 2.2.2 Legislação portuguesa | 98 |
| 2.2.2.1 Instrumentos de maior abrangência | 98 |
| 2.2.2.2 Sexo | 100 |
| 2.2.2.3 Origem étnico-racial | 104 |
| 2.2.2.4 Orientação sexual e identidade e expressão de género | 108 |
| 2.2.2.5 Deficiência | 111 |
| 2.2.3 Recomendações internacionais | 113 |
| 2.2.3.1 Sexo: CEDAW | 113 |
| 2.2.3.2 Origem étnico-racial: CIEDR | 122 |
| 2.2.3.3 Deficiência: CDPD | 127 |
| 2.2.4 Conclusão | 132 |

| | |
|---|-----|
| 2.3 Leis e Políticas Antidiscriminação Múltipla e Interseccional no Espaço Económico Europeu | 134 |
| 2.3.1 Noruega | 137 |
| 2.3.2 Outras experiências | 142 |
| 2.3.3 Conclusão | 152 |
| CAPÍTULO 3 - O DIREITO COM A SOCIEDADE: RECOMENDAÇÕES | |
| 3.1 Categorias | 156 |
| 3.2 Âmbitos | 159 |
| 3.3. Agência para a Igualdade | 160 |
| 3.4 Recomendações complementares | 169 |
| ANEXO | 174 |
| Anteprojeto de Lei da Igualdade e Não-Discriminação | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 199 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 200 |

LISTA DE ABREVIATURAS

- ACM** Alto Comissariado para as Migrações
ACT Autoridade para as Condições do Trabalho
AFID Fundação AFID Diferença
AMPLOS Associação de Mães e Pais pela Liberdade de Orientação Sexual e Identidade de Género
AP Administração Pública
APAV Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
APMJ Associação Portuguesa de Mulheres Juristas
AR Assembleia da República
CC Código Civil
CDHOA Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados
CDPD Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
CE Conselho da Europa
CEDAW Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
CEDH Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CICDR Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial
CIEDR Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
CIG Comissão para a Cidadania e a Igualdade
CIMH-CGTP-IN Comissão para a Igualdade entre Mulheres e Homens da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional
CIP Confederação Empresarial de Portugal
CITE Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
CM-UGT Comissão de Mulheres da União Geral de Trabalhadores
CNOD Confederação Nacional dos Organismos de Deficientes
CRP Constituição da República Portuguesa
DJASS Associação de Afrodescendentes
EEA European Economic Agreement
EEE Espaço Económico Europeu
EM Estados-Membros
Equinet European network of equality bodies
FEMAFRO Associação de Mulheres Negras, Africanas e Afro Descendentes em Portugal
FRA Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
GREVIO Grupo de Peritas para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica
ILGA Europe International Lesbian and Gay Association
ILGA Portugal Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexo
INE Instituto Nacional de Estatística
INR Instituto Nacional para a Reabilitação
MAAP Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares
MTSSS Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
OIT Organização Internacional do Trabalho
ONG Organizações Não-Governamentais
ONU Organização das Nações Unidas
PAP Plataforma de Ação de Pequim
PpDM Plataforma Portuguesa para o Direito das Mulheres

TEDH Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TFUE Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJUE Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE Tratado da União Europeia
UE União Europeia
UMAR União de Mulheres Alternativa e Resposta
UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

INTRODUÇÃO

Tabela 1 Fonte: INE. Pessoas dos 18 aos 74 anos que sofreram discriminação, por Número de fatores de discriminação identificados, 2023.

CAPÍTULO 1

Tabela 2 Entidades auscultadas

Figura 1.1 Nuvem de palavras – tópicos importantes (ONG).

Figura 1.2 Mapa de código – relações entre os temas (ONG).

Figura 1.3 Nuvem de palavras – tópicos importantes (Entidades Públicas).

Figura 1.4 Mapa de código – relações entre os temas (Entidades Públicas).

Figura 1.5 Nuvem de palavras – tópicos importantes (Confederações Sindicais e Patronais).

Figura 1.6 Mapa de código – relações entre os temas (Confederações Sindicais e Patronais).

CAPÍTULO 2

Figura 2 Fonte: Equinet. Membros da Equinet e características sob a sua tutela.

CAPÍTULO 3

Figura 3.1: Onde estamos.

Figura 3.2: Direção da Agência.

Figura 3.3: Composição do Conselho para a Igualdade.

INTRODUÇÃO

1. Objetivo

O objetivo do Projeto Multiversidade – Livro Branco sobre Discriminação Múltipla e Interseccional (EEAGRANTS/2022/SGS3-C1) é construir um conjunto de recomendações de políticas públicas, coesas e cientificamente fundamentadas, baseadas em conhecimento multidisciplinar, para nivelar e harmonizar as proteções antidiscriminação em Portugal, considerando a discriminação múltipla sequencial, aditiva e interseccional.

O projeto é promovido pela NOVA School of Law e pelo CEDIS (Centro de I&D sobre Direito e Sociedade), no âmbito da atividade do NOVA Knowledge Centre for Data-Driven Law, que tem como missão estimular a investigação jurídica e multidisciplinar baseada em dados.

O financiamento é proveniente dos EEA Grants, ao abrigo do Programa Conciliação e Igualdade de Género, cuja entidade operadora é a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

2. Missão

O projeto Multiversidade foi desenhado para incentivar o diálogo do Direito com outras ciências sociais, em particular com a Antropologia Social e com a Economia. O nome do projeto reflete também a noção de que a diversidade enriquece a ciência - e que uma Universidade requer multidisciplinaridade.

O projeto pretende recomendar proteções jurídicas completas e atualizadas, com base na combinação de metodologias de recolha e análise de dados próprias da Antropologia Social, tendo presente as implicações socioeconómicas das diversas discriminações, e recorrendo à análise detalhada, quer do quadro legal antidiscriminação em Portugal (e sua aplicação), quer de soluções encontradas noutros enquadramentos jurídicos.

O projeto teve como foco inicial a análise da proteção legal e institucional contra a discriminação com base no sexo, origem étnico-racial, orientação sexual e identidade de género e deficiência (sempre considerando as suas implicações socioeconómicas), procurando formas de nivelar e harmonizar as proteções existentes e propondo formas de proteção contra a discriminação múltipla e interseccional. A diversidade de identidades conduz frequentemente a experiências de discriminação, mas várias pessoas agregam fatores distintos de discriminação, cuja combinação pode resultar na sua fragilidade acrescida.

Aliás, o recente Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente conduzido pelo INE e publicado no final de 2023 revela que muitas pessoas em Portugal se identificam como alvo de discriminação com base em mais do que um fator.

Tabela 1 Fonte: INE. *Pessoas dos 18 aos 74 anos que sofreram discriminação, por Número de fatores de discriminação identificados, 2023.*

| | Total | |
|---|---------------------|--------------|
| | Milhares de pessoas | % |
| Número de fatores de discriminação identificados | 1 217,7 | 100,0 |
| Nenhum fator | 40,6 | 3,3 |
| Um fator | 476,1 | 39,1 |
| Dois fatores | 297,7 | 24,4 |
| Três fatores | 188,7 | 15,5 |
| Quatro fatores | 101,8 | 8,4 |
| Cinco fatores | 47,9 | 3,9 |
| Seis fatores | 32,0 | 2,6 |
| Sete e mais fatores | 33,0 | 2,7 |

Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente, 2023.

Nota: Por questões de arredondamento e situações de não respostas, os totais podem não corresponder à soma das parcelas.

A discriminação com base em diversos fatores pode assumir diferentes formas. No seu estudo sobre interseccionalidade na União Europeia,¹ Sandra Fredman propõe três formas principais de conceptualizar a discriminação com base em

¹ Fredman, Sandra. 2016. Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law, pp. 12. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

mais do que uma característica: *discriminação múltipla sequencial*, *discriminação múltipla aditiva* e *discriminação interseccional*.

Estaríamos assim perante uma situação de *discriminação múltipla sequencial*² quando uma pessoa é vítima de discriminação por diferentes características em ocasiões distintas. Por exemplo, uma mulher negra com uma deficiência pode ser discriminada em determinado momento devido ao seu sexo, noutra em função da deficiência, e ainda noutra ocasião por causa da sua origem étnico-racial. Este tipo de discriminação é o que poderá ser eventualmente mais fácil de abordar com base em instrumentos dirigidos, separadamente, a cada fator de discriminação, dado que cada incidente pode ser individualmente avaliado e julgado em conformidade.

Já a *discriminação múltipla aditiva*³ aconteceria quando uma pessoa é vítima de discriminação, numa mesma ocasião, por duas ou mais características: um casal de homens gays negros poderá não conseguir arrendar um apartamento, precisamente por acumularem identidades que são alvo de discriminação e que, em conjunto, aumentam a probabilidade de uma recusa.

A terceira manifestação é, no entanto, de uma ordem diferente, na medida em que não consiste simplesmente na adição de duas ou mais formas de discriminação, mas sim na sua sobreposição. Estes são os casos de *discriminação interseccional*,⁴ que têm lugar quando duas ou mais características operam simultaneamente e interagem de forma inseparável, produzindo formas distintas e específicas de discriminação. É o que acontece, por exemplo, com os casos das mulheres negras ou mulheres brasileiras em Portugal, que são alvo de hipersexualização; ou com mulheres mais velhas a quem (até na área da saúde, como se verá) deixa de ser atribuída uma sexualidade.

² Idem, pp. 27.

³ Idem.

⁴ Idem, pp. 27-28.

A discussão teórica⁵ sobre o impacto do conceito de interseccionalidade, ainda que alertando para riscos de identitarismo e de perda de atenção às estruturas socioeconómicas, marca também os riscos de uma abordagem uniseccional à discriminação que exclua as pessoas que serão mais fragilizadas precisamente por causa dessas estruturas. Aliás, a fragilidade de pessoas que estão na intersecção de identidades, como mulheres racializadas ou mulheres imigrantes, pode inclusivamente ser agravada pela abordagem uniseccional e pela assimetria de proteção que é gerada pelos mecanismos existentes de combate à discriminação. Noções de justiça social, de Rawls⁶ a Dworkin⁷, recomendariam, pelo contrário, a atenção às pessoas que vivem estas intersecções - e às estruturas que as fragilizam.

Assim, o nome do projeto pretende também alertar precisamente para a multiplicidade de fatores de discriminação que é frequentemente ignorada nas políticas que pretendem promover a igualdade na diversidade; e marcar que há um conjunto de possíveis intersecções de identidades que conduzem a realidades específicas de discriminação, e que exigem atenção e respostas em termos de políticas públicas.

⁵ Smith, Ben. 2016. Intersectional Discrimination and Substantive Equality: A Comparative and Theoretical Perspective. *The Equal Rights Review*, Vol 16. Rosemary Hunter, ed..

⁶ Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press (revised edition).

⁷ Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

3. Metodologia

A investigação partiu, de setembro de 2022 a maio de 2023, de **uma análise aprofundada do quadro legal antidiscriminação existente em Portugal** e das mais recentes recomendações internacionais dirigidas ao país para identificar possíveis lacunas e inconsistências. A análise das leis antidiscriminação atuais e das suas especificidades é crucial para garantir que, aquando da proposta de uma nova lei abrangente, não há lugar a recuos na proteção de direitos existentes, e que as particularidades de cada característica ou fator de discriminação são atendidas. Para além disso, no período de dezembro de 2022 a março de 2023, foram feitas diversas entrevistas semiestruturadas a especialistas da área do Direito que exercem funções em distintos setores da sociedade.

Com o objetivo de perceber de que forma as respostas fragmentadas à discriminação interseccional reduzem o nível de proteção das pessoas que sofrem por causa dela, e de maneira a perceber de que forma o *dever ser* difere do *ser* na realidade portuguesa, esta análise jurídica foi complementada através do acompanhamento do trabalho de campo da análise social, que consistiu na auscultação de pessoas e entidades de interesse de diferente natureza e representativas dos vários fatores de discriminação estudados.

Este trabalho de campo de análise social e respetiva recolha e tratamento de dados foi feito através de reuniões exploratórias, entrevistas semiestruturadas, grupos focais, entrevistas coletivas e momentos de consulta com entidades internacionais.

No total, foram mais de três dezenas os contactos, em toda a sua diversidade, que vêm contribuir para a análise jurídica. Este aspeto enriquece em muito o trabalho realizado, permitindo a confirmação mútua de resultados entre entidades e garantindo a ponte da teoria para a prática. Só assim é possível construir recomendações de políticas públicas que vão ao encontro das necessidades identificadas por quem trabalha na prevenção e combate à discriminação e que tenham um impacto real na vida das pessoas.

A par da análise do quadro jurídico e institucional português, o projeto Multiversidade comprometeu-se a conduzir, entre setembro de 2022 e maio de 2023, **uma análise comparativa dos quadros jurídicos institucionais antidiscriminação num conjunto de países europeus, com especial incidência na Noruega**. Os países inicialmente selecionados foram a Alemanha, a Suécia, a Grécia e a Noruega, por terem já uma lei antidiscriminatória considerada abrangente e de forma a garantir a diversidade de cenários - mais e menos próximos ao português - dentro do continente europeu. Contudo, ao longo da investigação, revelou-se particularmente difícil o acesso a informação (nomeadamente por falta de fontes originais oficialmente traduzidas) e o contacto com pessoas e entidades de interesse dos três primeiros países.

Assim, optou-se por uma análise mais detalhada do enquadramento existente na Noruega, desde logo facilitado pela proximidade proveniente do financiamento EEA Grants e parceria com a Egalia, o centro contra a discriminação norueguês, a par de uma análise geral de outras experiências e avanços que têm vindo a ser feitos no Espaço Económico Europeu (EEE) quanto à antidiscriminação, através de informação oficial e comparativa disponibilizada pela União Europeia, e que valem a pena ser mencionadas e equacionadas.

Previa-se igualmente a preparação e lançamento, entre janeiro e junho de 2023, de uma **campanha de consciencialização pública e de divulgação científica sobre a realidade da discriminação múltipla** e a necessidade de instrumentos legais que a previnam e combatam. A campanha, posteriormente divulgada nas redes sociais do projeto, foi lançada, como antecipado, no Workshop Intermédio que teve lugar no dia 23 de junho de 2023, a par da apresentação dos resultados intermédios da investigação, criando espaço para diálogo adicional entre e com todas as partes interessadas.

Está também prevista a **elaboração de um artigo científico** que será ulteriormente concluído e submetido para publicação em revista internacional com revisão por pares.

Por fim, o resultado último do projeto consiste na **produção e publicação deste Livro Branco**, a apresentar na conferência final em fevereiro de 2024, que detalhe a pesquisa realizada e que inclua uma proposta de um novo quadro conceptual antidiscriminação para o panorama português, complementado pela sugestão de uma base para um projeto legislativo.

O Capítulo 1 deste Livro Branco reflete todo o trabalho de análise social, conduzido por Joana Brilhante, sob a supervisão de Miguel Vale de Almeida. O Capítulo 2 reflete, por seu turno, todo o trabalho de análise jurídica, conduzido por Maria João Resende, sob a supervisão de Veronica Corcodel⁸. Naturalmente, a equipa de coordenação do projeto, Margarida Lima Rego e Paulo Côrte-Real, acompanhou de forma próxima ambos os trabalhos.

Entre setembro de 2022 e fevereiro de 2024, todas as atividades antecipadas foram realizadas dentro do período de tempo previsto no cronograma inicial e sem alterações significativas, permitindo concluir que os desígnios propostos foram cumpridos. Apenas a publicação do artigo científico acima referido ocorrerá, por natureza, já depois de findos os 18 meses de duração do projeto Multiversidade.

Estes 18 meses culminam assim no que cremos ser um contributo para a Agenda 2030, mais precisamente para os objetivos do desenvolvimento sustentável números 5 (igualdade de género), 10 (redução de desigualdades) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes).

⁸ Uma versão inicial do Capítulo 2 foi apresentado por Maria João Resende como trabalho final para obtenção do grau de Mestre, tendo para esse efeito o trabalho sido orientado por Margarida Lima Rego e co-orientado por Nausica Palazzo.

4. Principais conclusões

Combinando a análise social e a análise jurídica, vimos propor um redesenho do sistema legal e institucional de proteção contra as várias formas de discriminação, incluindo a discriminação múltipla e interseccional.

Em particular, e face à disparidade de proteções conferidas pelas atuais leis antidiscriminação unisseccionais, recomendamos a aprovação de uma nova Lei da Igualdade e da Não-Discriminação que abranja todas as categorias de discriminação que foram consideradas inicialmente no projeto (incluindo ainda algumas categorias adicionais, como a idade, a religião e a língua), nivelando e harmonizando as proteções existentes, e conferindo também proteção explícita contra a discriminação múltipla e interseccional.

Recomendamos ainda a criação de uma única instituição de promoção da igualdade e prevenção da discriminação, a Agência para a Igualdade, dotada de independência e também de um orçamento e de recursos adequados às suas atribuições. Esta Agência concentrará funções distintas, promovendo desde logo a reparação face a situações específicas de discriminação (com base em qualquer dos fatores elencados e também com base na discriminação múltipla), proporcionando uma porta única para receber denúncias que garanta clareza e simplicidade processual. Mas outro enfoque fundamental será também um trabalho de promoção da igualdade substantiva. Entre as atribuições previstas, que detalhamos no capítulo final, destacamos a possibilidade de formular recomendações de políticas públicas que tenham também em atenção as causas e consequências socioeconómicas da discriminação, ou seja, recomendações atentas à natureza estrutural das discriminações; o desenho e implementação de um programa alargado de formação e sensibilização que permita garantir um efetivo acesso universal a setores-chave, da segurança à justiça, passando pela educação e saúde; e ainda a construção de índices de diversidade, quer para empresas de diferentes dimensões, quer para órgãos de comunicação social, que premeiem as boas práticas, para que o trabalho de promoção da igualdade não se cinja ao setor público e possa ter um impacto no quotidiano de todas as pessoas.

Propomos, assim, com base num trabalho assente na união de campos do saber, que a união seja também a resposta às intersecções de categorias de discriminação: reforçando o papel do Estado na prossecução da igualdade, mas aliando-o também ao papel do setor privado; e, sobretudo, conjugando categorias, reunindo recursos, e criando finalmente espaço na arquitetura legal e institucional para abordar a discriminação múltipla e interseccional em Portugal.

INTRODUCTION

1. Objective

The objective of the Multiversity Project - White Paper on Multiple and Intersectional Discrimination (EEAGRANTS/2022/SGS3-C1) is to develop a set of cohesive and scientifically grounded recommendations for public policies, based on multidisciplinary knowledge, to level and harmonize anti-discrimination protections in Portugal, considering sequential, additive, and intersectional multiple discrimination.

The project is promoted by the NOVA School of Law, within the scope of the NOVA Knowledge Centre for Data-Driven Law activity, which aims to stimulate legal and multidisciplinary research based on data, together with CEDIS (Research Center on Law and Society).

Funding comes from the EEA Grants, under the *Conciliação e Igualdade de Género* Program, operated by the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG).

2. Mission

The Multiversity project was designed to encourage dialogue between Law and other social sciences, particularly with Social Anthropology and Economics. The project's name also reflects the notion that diversity enriches science - and that a University requires multidisciplinary. Thus, the project aims to recommend comprehensive and updated legal protections, based on a combination of data collection and analysis methodologies specific to Social Anthropology, taking into account the socioeconomic implications of various forms of discrimination, and resorting to detailed analysis of both the legal anti-discrimination framework in Portugal (and its application), and solutions found in other legal frameworks.

The project initially focused on analyzing legal and institutional protection against discrimination based on sex, ethnic-racial origin, sexual orientation and gender

identity, and disability (always considering their socioeconomic implications), seeking ways to level and harmonize existing protections and proposing forms of protection against multiple and intersectional discrimination. The diversity of identities often leads to experiences of discrimination, but many people combine different discrimination factors that can result in increased vulnerability.

In fact, the recent Survey on Living Conditions, Origins, and Trajectories of the Resident Population conducted by the INE and published at the end of 2023 shows that many people in Portugal perceive themselves as targets of discrimination based on more than one factor.

Chart 1. Source: INE. *People aged 18 to 74 who suffered discrimination, by number of discrimination factors identified, 2023.*

| | Total | |
|---|---------------------|--------------|
| | Milhares de pessoas | % |
| Número de fatores de discriminação identificados | 1 217,7 | 100,0 |
| Nenhum fator | 40,6 | 3,3 |
| Um fator | 476,1 | 39,1 |
| Dois fatores | 297,7 | 24,4 |
| Três fatores | 188,7 | 15,5 |
| Quatro fatores | 101,8 | 8,4 |
| Cinco fatores | 47,9 | 3,9 |
| Seis fatores | 32,0 | 2,6 |
| Sete e mais fatores | 33,0 | 2,7 |

Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente, 2023.

Nota: Por questões de arredondamento e situações de não respondidas, os totais podem não corresponder à soma das parcelas.

Discrimination based on various factors can take different forms. In her study on intersectionality in the European Union,⁹ Sandra Fredman proposes three main ways of conceptualizing discrimination based on more than one characteristic: sequential multiple discrimination, additive multiple discrimination, and intersectional discrimination.

⁹ Fredman, Sandra. 2016. Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law, pp. 12. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

According to this understanding, we would thus be facing a situation of *sequential multiple discrimination*¹⁰ when a person is discriminated against due to different characteristics on separate occasions. For example, a black woman with a disability may be discriminated against at one time because of her sex, at another time because of the disability, and yet another time because of her ethnic-racial origin. This type of discrimination may be potentially easier to address based on instruments directed at each discrimination factor, since each incident can be individually assessed and judged accordingly.

*Additive multiple discrimination*¹¹ would occur when a person is discriminated against on the same occasion, but due to at least two characteristics: a couple of black gay men may be unable to rent an apartment precisely because they combine identities that are subject to discrimination and that, together, increase the likelihood of refusal.

The third manifestation, however, is of a different order, as it does not simply consist of the addition of two or more forms of discrimination, but rather in their overlap. These are cases of *intersectional discrimination*¹², which occur when two or multiple characteristics operate simultaneously and interact inseparably, producing distinct and specific forms of discrimination. This is what happens, for example, with the cases of black women or Brazilian women in Portugal, who are subject to hypersexualization; or with older women to whom sexuality is no longer attributed (even in the health sector, as will be seen).

The theoretical discussion¹³ about the impact of the concept of intersectionality, while warning of risks of excessive focus on identities and loss of attention to socioeconomic structures, also highlights the risks of a unisectional approach to discrimination that excludes people who will be more vulnerable precisely because of these structures. Moreover, the vulnerability of people who are at the intersection of identities, such as racialized women or immigrant women, can

¹⁰ Idem, pp. 27.

¹¹ Idem.

¹² Idem, pp. 27-28.

¹³ Smith, Ben. 2016. Intersectional Discrimination and Substantive Equality: A Comparative and Theoretical Perspective. *The Equal Rights Review*, Vol 16. Rosemary Hunter, ed..

even be exacerbated by the unisectional approach and the asymmetry of protection generated by existing mechanisms to combat discrimination. Notions of social justice, from Rawls¹⁴ to Dworkin¹⁵, would recommend, on the contrary, attention to people living at these intersections - and to the structures that weaken them.

Thus, the project's name also aims to alert to the multiplicity of discrimination factors that are often ignored in policies aiming to promote equality in diversity; and to mark that there is a set of possible intersections of identities that lead to specific realities of discrimination, demanding attention and responses in terms of public policies.

3. Methodology

The research, from September 2022 to May 2023, started with an in-depth analysis of the existing anti-discrimination legal framework in Portugal and the most recent international recommendations addressed to the country, to identify possible gaps and inconsistencies. The analysis of current anti-discrimination laws and their specificities is crucial to ensure that, when proposing a new comprehensive law, there is no regression in the protection of existing rights, and that the particularities of each characteristic or discrimination factor are addressed. In addition, from December 2022 to March 2023, several semi-structured interviews were conducted with experts in the field of Law who work in different sectors of society.

In order to understand how fragmented responses to intersectional discrimination reduce the level of protection for those who suffer from it, and to understand how the ought-to-be differs from the reality in Portugal, this legal analysis was complemented by monitoring the social analysis fieldwork, which consisted of

¹⁴ Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press (revised edition).

¹⁵ Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

listening to a diverse set of individuals and stakeholders representing the various discrimination factors studied.

This social analysis fieldwork and its data collection and processing was carried out through exploratory meetings, semi-structured interviews, focus groups, collective interviews, and consultation moments with international entities.

In total, there were over three dozen contacts, in all their diversity, which contributed to the legal analysis. This aspect greatly enriches the work done, allowing for mutual confirmation of preliminary results between entities and bridging the gap between theory and practice. Only this way is it possible to build public policy recommendations that meet the needs identified by those who work in the prevention and combat of discrimination, and to therefore have a real impact on people's lives.

In addition to analyzing the Portuguese legal and institutional framework, the Multiversity project committed to conducting, between September 2022 and May 2023, a comparative analysis of institutional legal frameworks against discrimination in a set of European countries, with a special focus on Norway. The initially selected countries were Germany, Sweden, Greece, and Norway, as they already have a considered comprehensive anti-discrimination law and to ensure diversity of scenarios - closer and farther from the Portuguese one - within the European continent. However, during the research, access to information (particularly due to lack of officially translated original sources) and contact with people and stakeholders from the first three countries proved to be particularly difficult. Thus, a more detailed analysis of the existing framework in Norway was chosen, facilitated by the proximity resulting from EEA Grants funding and the partnership with Egalia, the Norwegian anti-discrimination center, alongside a general analysis of other experiences and advances being made in the European Economic Area (EEA) regarding anti-discrimination, through official and comparative information provided by the European Union, which are worth mentioning and considering. Another planned activity was the preparation and launch, between January and June 2023, of a public awareness and scientific dissemination campaign on the reality of multiple discrimination and the need for legal instruments to prevent and combat it. The campaign, subsequently

disseminated on the project's social media, was launched, as anticipated, at the Intermediate Workshop held on June 23, 2023, alongside the presentation of the interim research results, creating space for additional dialogue between and with all stakeholders.

We are also preparing a scientific article to be subsequently concluded and submitted for publication in an international peer-reviewed journal.

Finally, the ultimate result of the project consists of the production and publication of this White Paper, to be presented at the final conference in February 2024, detailing the research conducted and including a proposal for a new conceptual anti-discrimination framework for the Portuguese landscape, complemented by a suggestion for a legislative project.

Chapter 1 of this White Paper reflects all the social analysis work, conducted by Joana Brilhante, under the supervision of Miguel Vale de Almeida. Chapter 2, in turn, reflects all the legal analysis work, conducted by Maria João Resende, under the supervision of Veronica Corcodel¹⁶. Naturally, the project coordination team, Margarida Lima Rego and Paulo Côrte-Real, closely followed both works.

Between September 2022 and February 2024, all planned activities were carried out within the expected timeframe and without significant changes, allowing us to conclude that the proposed aims were successfully achieved. Only the publication of the aforementioned scientific article remains pending, which, by its nature, will occur after the 18-month duration of the Multiversity project. These 18 months thus culminate in what we believe to be a contribution to Agenda 2030, more precisely to sustainable development goals numbers 5 (gender equality), 10 (reduction of inequalities), and 16 (peace, justice, and effective institutions).

¹⁶ An initial version of Chapter 2 was presented by Maria João Resende as the final project to obtain the Master's degree, for which the work was supervised by Margarida Lima Rego and co-supervised by Nausica Palazzo.

4. Main conclusions

By combining social analysis and legal analysis, we propose a redesign of the legal and institutional system of protection against various forms of discrimination, including multiple and intersectional discrimination.

In particular, and given the disparity of protections conferred by current unisectional anti-discrimination laws, we recommend the approval of a new Equality and Non-Discrimination Law that covers all categories of discrimination initially considered in the project (including some additional categories, such as age, religion, and language), leveling and harmonizing existing protections, and also providing explicit protection against multiple and intersectional discrimination.

We also recommend the creation of a single institution for the promotion of equality and prevention of discrimination, the Equality Agency, endowed with independence and also with a budget and resources adequate to its functions. This Agency will concentrate distinct functions, promoting reparations for specific situations of discrimination (based on any of the listed factors and also on multiple discrimination), ensuring a single entry point for complaints that guarantees clarity and procedural simplicity. But another fundamental focus will also be on promoting substantive equality. Among the planned attributions, detailed in the final chapter, we highlight the possibility of formulating policy recommendations that also take into account the socioeconomic causes and consequences of discrimination, i.e., recommendations attentive to the structural nature of discriminations; the design and implementation of a comprehensive training and awareness program that ensures effective universal access to key sectors (from security to justice, through education and health); and the construction of diversity indices, both for companies of different sizes and for the media, that allow adequate rewards for good practices, so that the work of equality promotion is not limited to the public sector and can have a daily impact.

We thus propose, based on work grounded in the union of fields of knowledge, that union is also the response to intersections of categories of discrimination: reinforcing the role of the State in pursuing equality, while also aligning it with the role of the private sector; but, above all, combining categories, gathering resources, and finally creating space in legal and institutional architecture to address multiple and intersectional discrimination in Portugal.

CAPÍTULO 1

DA SOCIEDADE AO DIREITO:
ANÁLISE SOCIAL

CAPÍTULO 1

DA SOCIEDADE AO DIREITO: ANÁLISE SOCIAL

1.1 A natureza estrutural, múltipla e interseccional da discriminação em Portugal

A democracia portuguesa, focada, nas suas primeiras décadas, nos direitos cívicos e políticos, no estabelecimento de um estado social e nas relações entre classes sociais, bem como na inserção no espaço europeu na sequência da descolonização, demoraria algum tempo até considerar as desigualdades e discriminações resultantes de estruturas de poder como o género e a sexualidade, a racialização e a etnicidade, ou a deficiência, entre outras.

A partir da década de 1990, e sobretudo na transição para o século XXI, estas agendas ganharam o palco nas preocupações quer de movimentos sociais, quer da sociedade em geral e, por fim, no sistema partidário mais central e dominante na governação do Estado.

O progresso legislativo foi significativo, sobretudo na área do género, da orientação sexual e da identidade de género; terá sido mais débil no combate ao racismo, uma vez que o foco - de saldo fundamentalmente positivo - nas questões de imigração e de acesso à nacionalidade não foi acompanhado de um reconhecimento da natureza etno-racial diversa da sociedade portuguesa e de como esta se estrutura como desigualdade e discriminação.

O ponto de partida deste trabalho é a convicção, sustentada pela produção das ciências sociais e pela demanda dos movimentos sociais das categorias identitárias discriminadas, de que as formas de desigualdade e discriminação são simultaneamente estruturais e vividas de modo pessoal e interacional. A desigualdade de género ou a desigualdade etno-racial, por exemplo, resultam de estruturas históricas reproduzidas em instituições e relações sociais de lenta e difícil transformação; e são vividas, no quotidiano e na socialidade, como questões identitárias, materiais e emocionais.

As transformações legais resultam no reconhecimento dessas estruturas de poder e deveriam visar a sua transformação, algo que nem sempre acontece. Elas focam-se sobretudo nos mecanismos da queixa e reparação de atos discriminatórios que afetam indivíduos. Algumas mudanças tiveram dimensão estrutural - por exemplo, as quotas de género ou o acesso ao casamento civil por parte de casais do mesmo sexo. Outras, como o estabelecimento de princípios de igualdade e de agências anti-discriminação, têm por vezes limitado a implementação e a ação à verificação de casos inter-pessoais (ou entre pessoas e instituições) específicos.

Simultaneamente, prevalece a perceção social generalizada de que existe um hiato entre os princípios legais anti-discriminatórios e a aplicação dos mesmos e dos instrumentos legais disponíveis, falhando ainda os mecanismos de promoção da igualdade, formação e educação para a mesma, bem como de avaliação e verificação da aplicação das leis.

Por outro lado, a criação de diferentes agências consoante as categorias de discriminação tem impedido a consideração das situações de discriminação múltipla, de intersecção entre discriminações, e do carácter sistémico e articulado das mesmas.

Nos 50 anos do 25 de abril encontramos-nos numa situação em que, quer ao nível dos movimentos sociais identitários, quer ao nível do reconhecimento legal e das agências criadas, estão identificadas e reconhecidas as categorias de discriminação operantes na sociedade. Simultaneamente, o nosso ordenamento político e constitucional privilegia o universalismo da cidadania. Este impede, por vezes e quando invocado de forma rígida, o reconhecimento de que ele não é uma realidade conseguida mas sim um objetivo a almejar, pois as categorias discriminadas estão impedidas de aceder à universalidade justamente devido à discriminação e à desigualdade estrutural.

Esta última precisa, pois, de ser reconhecida e tornada em objeto de políticas de ação positiva para a sua superação. Muitas vezes o risco do “identitarismo” fragmentador é apontado como justificativa para não prosseguir essa via. Todavia, e além de esse identitarismo ser estrategicamente necessário numa

certa conjuntura histórica (de reivindicação do reconhecimento face à ocultação e silenciamento), ele pode ser ultrapassado justamente através da assunção de uma perspectiva interseccional.

Precisamos simultaneamente de reconhecimento de especificidades nas categorias de discriminação e de universalismo como objetivo. Ao mesmo tempo, o potencial de cristalização das identidades e das categorias de discriminação pode e deve ser compensado por uma articulação interseccional entre elas, que resulta do reconhecimento de que gênero, sexualidade, racialidade e etnicidade, e outras, bem como a desigualdade socio-económica ou de classe, se articulam como estruturas de poder com profundidade histórica e natureza sistémica.

No nosso estudo foram também identificadas pelas entidades de interesse as principais dificuldades dos nossos mecanismos de aplicação e verificação dos avanços legislativos na área da igualdade e anti-discriminação, a saber:

- (a) a carência de capacitação de vários setores-chave da sociedade em matérias de igualdade;
- (b) a fraca efetividade na aplicação das leis;
- (c) a excessiva fragmentação e dispersão dos diplomas legais;
- (d) a débil monitorização da aplicação das leis;
- (e) a escassez de articulação entre as diferentes tutelas na área da igualdade e anti-discriminação;
- (f) a preocupante precariedade laboral e falta de recursos nas agências relevantes;
- (g) as fragmentadas recolha, tratamento e encaminhamento de dados sobre discriminação;
- (h) e a ausência de uma leitura holística e interseccional das diferentes discriminações.

Assente na identificação destes problemas e debilidades, sustentado pela investigação social na área, atento às reivindicações de quem vive e combate a desigualdade e a discriminação, e inspirado pelos exemplos de democracias mais consolidadas e avançadas, este estudo aponta, pois, no sentido de uma conjugação das agências na área da igualdade e do combate à discriminação, reconhecendo a natureza estrutural, múltipla e interseccional do fenómeno.

1.2 Caminhos para a igualdade: experiências e desafios

Este capítulo oferece uma visão abrangente do trabalho de campo que foi realizado pela equipa de investigação, com renomadas entidades de interesse nacionais e internacionais que atuam nas áreas da igualdade sob análise no projeto Multiversidade. Serão abordados os principais objetivos, as metodologias utilizadas, e as conclusões fundamentais à luz da experiência de quem trabalha no terreno.

Ao auscultar representantes de ONG portuguesas e internacionais, representantes de entidades públicas e confederações sindicais e patronais, pretendeu-se fazer o levantamento e análise de estratégias, práticas comuns e desafios de quem, diariamente, trabalha na promoção da igualdade em diferentes âmbitos e contextos.

Optou-se por uma metodologia qualitativa multimétodos, que possibilitou uma análise aprofundada, na qual se inclui uma análise exploratória com *key informants*, entrevistas semiestruturadas e grupos focais em formato presencial e online, permitindo uma flexibilidade capaz de abranger uma amostra diversificada.

A análise temática do material recolhido ao longo dos 10 meses de condução dos trabalhos de análise social salienta a carência de capacitação de vários setores-chave da sociedade em matérias de igualdade. Esta conclusão apresentou-se intimamente ligada a outro ponto de relevo: a preocupação manifestada por um conjunto de entidades sobre a efetividade na aplicação das leis. Este tema desdobra-se em várias ramificações, como a fragmentação e

dispersão dos diplomas legais, a falta de monitorização da aplicação da lei, a escassez de articulação entre as diferentes tutelas, entre outras, todas elas detalhadas ao longo da secção 1.2.1 deste capítulo.

Destacam-se ainda os desafios persistentes e transversais da precariedade e da falta de recursos. Acrescem a esta dificuldade questões relativas à recolha, tratamento e encaminhamento de dados sobre discriminação, o que, seja pela sua ausência ou pela sua excessiva fragmentação, impede uma leitura holística e interseccional das questões das desigualdades em Portugal.

Informado pelas principais conclusões da condução dos trabalhos, este capítulo reflete as dificuldades e recomendações práticas oferecidas pelas entidades de interesse, procurando estratégias e mudanças alinhadas com a harmonização das proteções antidiscriminação em Portugal, tornando-as mais inclusivas, abrangentes e capazes de impulsionar mudanças significativas para a construção de uma sociedade mais igualitária.

1.2.1 A experiência das entidades

De novembro de 2022 a março de 2023 foram enviados mais de 40 convites a entidades de interesse nacionais e internacionais, com demonstrada experiência nas áreas de interesse do *Projeto Multiversidade - Livro Branco sobre Discriminação Múltipla e Interseccional*, nomeadamente género, origem étnico-racial, deficiência e orientação sexual e identidade de género. O objetivo da auscultação de entidades com reconhecido trabalho e conhecimento nestas variadas áreas de igualdade e não-discriminação foi a realização de um diagnóstico, através da recolha de material empírico original, capaz de refletir as principais necessidades e desafios de quem trabalha no terreno. Os dados recolhidos foram analisados qualitativamente e as reflexões realizadas complementadas com a experiência partilhada pelas entidades internacionais. Deste modo, os resultados apresentados ao longo deste capítulo servem de complemento ao trabalho da equipa da análise jurídica, informando as propostas

que se apresentam ao longo deste Livro Branco através de uma perspetiva multidisciplinar, crítica e interseccional.

O bom acolhimento do convite enviado pelo Projeto Multiversidade por 21 entidades e 3 informantes privilegiadas/os (*key informants*), permitiu a realização de 3 reuniões exploratórias; 7 entrevistas semiestruturadas; 2 entrevistas coletivas e a condução de 2 grupos focais. Ainda na fase do trabalho de campo, tivemos também 3 momentos de consulta com entidades europeias, para além das reuniões que mantivemos ordinariamente com a entidade parceira do projeto, a EGALIA - *centre against discrimination* (Noruega). A Tabela 2 resume as entidades que aceitaram participar no estudo.

| Entidades Auscultadas | Categoria de Interesse |
|---|------------------------|
| ACT- Autoridade para as Condições do Trabalho | EP |
| AFID- Fundação AFID Diferença | ONG |
| AMPLOS- Associação de Mães e Pais pela Liberdade de Orientação Sexual e Identidade de Género | ONG |
| APAV- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima | ONG |
| APMJ- Associação Portuguesa de Mulheres Juristas | ONG |
| CICDR- Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial | EP |
| CIG- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género | EP |
| CIMH-CGTP-IN- Comissão para a Igualdade entre Mulheres e Homens da CGTP-IN | CS/P |
| CIP- Confederação Empresarial de Portugal | CS/P |
| CITE- Comissão para a Igualdade no Trabalho e Emprego | EP |
| CM-UGT- Comissão de Mulheres da UGT | CS/P |
| CNOD- Confederação Nacional dos Organismos de Deficientes | ONG |
| DJASS- Associação de Afrodescendentes | ONG |
| Equinet- European network of equality bodies | Rede Europeia |
| European Disability Forum | Org. Europeia |
| FEMAFRO- Associação de Mulheres Negras, Africanas e Afro Descendentes em Portugal | ONG |
| ILGA Europe | ONG-Europeia |
| ILGA Portugal- Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexo | ONG |
| INR- Instituto Nacional para a Reabilitação | EP |
| PpDM- Plataforma Portuguesa para o Direito das Mulheres | ONG |
| UMAR- União de Mulheres Alternativa e Resposta | ONG |

Legenda: EP- Entidade Pública; ONG- Organização Não Governamental; CS/P- Confederações Sindicais e Patronais.

Tabela 2 Entidades auscultadas.

No total, o trabalho de campo (TC) teve a duração de 8 meses (de setembro 2022 a abril 2023), tendo sido consultadas 21 entidades, das quais 10 ONG Portuguesas; 5 Entidades Públicas; 3 Confederações Sindicais/Patronais e 3 Entidades Europeias.

O tratamento do material recolhido foi feito através de ferramentas de análise qualitativa, nomeadamente de análise de conteúdo¹⁷ e redes temáticas¹⁸, até à saturação dos dados¹⁹. As transcrições (*verbatim*) e posterior análise de dados, foram feitas com recurso ao software MAXQDA. A apresentação de excertos resultantes do TC é feita de maneira a respeitar a confidencialidade da pessoa oradora.

As secções que se seguem resumem os principais resultados do trabalho de campo conduzido com cada um dos grupos-alvo nacionais.

1.2.1.1 Organizações Não-Governamentais (ONG) portuguesas

O trabalho de auscultação de Organizações Não Governamentais (ONG) portuguesas resultou da condução de duas entrevistas individuais, duas entrevistas coletivas e a condução de um grupo focal. A diversidade de metodologias para a recolha de dados decorreu da dificuldade de articulação das agendas das várias entidades envolvidas.

No total, o processo de auscultação resultou no envolvimento de 10 representantes de diversas instituições, cujas competências ocorrem em

¹⁷ Moretti, Francesca; van Vliet, Liesbeth; Bensing, Jozien; Deledda, Giuseppe; Mazzi, Mariangela; Rimondini, Michela; Zimmermann, Christa; Fletcher, Ian. 2011. A standardized approach to qualitative content analysis of focus group discussions from different countries. *Patient Education and Counseling* 82(3): pp. 420-428. Cho, Ji Young; Lee, Eun-Hee. 2014. Reducing Confusion about Grounded Theory and Qualitative Content Analysis: Similarities and Differences. *The Qualitative Report*, 19(32): pp. 1-20.

¹⁸ Attride-Stirling, Jennifer. 2001. Thematic Networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative research*, 3: pp. 385-405.

¹⁹ Braun, Virginia; Clarke, Vitoria. 2021. To saturate or not to saturate? Questioning data saturation as a useful concept for thematic analysis and sample-size rationales. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 13(2): pp. 201-216.

diferentes domínios de igualdade e não discriminação. Foram consideradas entidades em que o trabalho incide nas áreas da igualdade de género, da origem étnico-racial, da deficiência, bem como da diversidade sexual e de género.

Ao longo desta secção serão elencados os pontos principais da análise de conteúdo realizada. A ferramenta visual “nuvem de palavras” (Figura 1.1) representa os tópicos com maior ocorrência durante a auscultação das ONG, sendo o tamanho da palavra proporcional à sua frequência ao longo das transcrições.

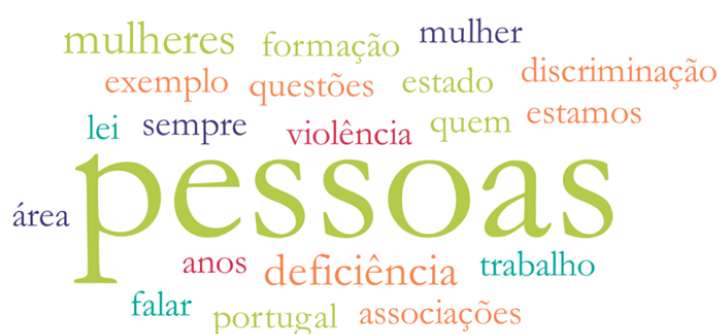


Figura 1.1 Nuvem de palavras – tópicos importantes ONG

Tendo as “pessoas” como objeto central da sua atenção, as ONG portuguesas deram especial ênfase às desigualdades vivenciadas pelas mulheres, revelando uma compreensão abrangente das múltiplas barreiras enfrentadas por estas em várias esferas da sociedade. A intersecção entre questões de género e as diferentes áreas de especialização das ONG auscultadas é demonstrativa da sensibilização das organizações não-governamentais para a desigualdade de género.

Dos temas mais recorrentes na codificação das transcrições realizadas com este grupo-alvo foi a carência de capacitação (e.g. “falta de formação”) em matéria de igualdade em vários setores-chave da sociedade. Foram dados como exemplos os serviços públicos e administrativos; o setor da saúde; o da educação; o da justiça e as forças de segurança. A identificação deste sintoma apresentou-o fortemente relacionado com as dificuldades e problemas relativos à aplicação da

lei. Veja-se a ferramenta visual “mapa de código” (Figura 1.2), onde se mostram os códigos que mais se relacionam na análise dos resultados.

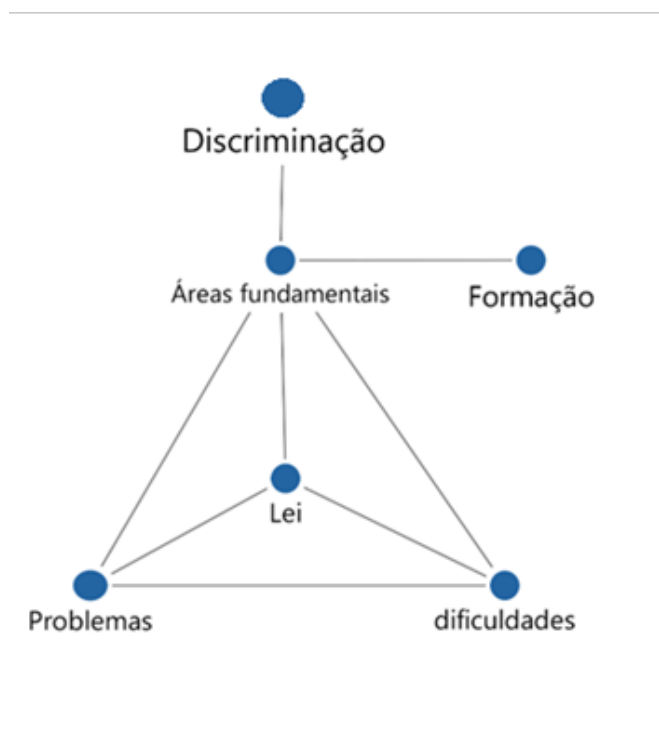


Figura 1.2 Mapa de código – relações entre os temas (ONG).

A triangulação piramidal que serve de base ao mapa é ilustrativa das relações entre os tópicos relativos à aplicação da lei. Os problemas e dificuldades identificados pelas ONG portuguesas estão diretamente associados com a **falta de formação** das áreas identificadas como fundamentais. Os excertos que se seguem ilustram alguns dos exemplos levantados:

A própria segurança social... as pessoas que lá estão a trabalhar não sabem a lei. **Não sabem informar as pessoas**. Agora estão-se a criar alguns balcões de inclusão para serem pessoas especializadas a ajudar (...) porque a gente vai à segurança social e eles não sabem informar as pessoas... E isto é triste... Porque a própria segurança social tem de ter áreas de assistência seja na área da deficiência, seja na área dos migrantes, seja noutras áreas, para poder prestar o devido serviço público às pessoas.

Grupo Focal (1) – ONG

[H]avendo **formação adequada**, desde revisão dos currículos escolares, formação dos professores, formação de comissões independentes (...) Por exemplo, o SEF [Serviço de Estrangeiros e Fronteiras] três pessoas diferentes podem dizer três coisas diferentes e parece que não há um organismo que faça uma fiscalização para perceber. Não, três pessoas diferentes têm de dar o mesmo parecer!

Entrevista (4) – ONG

A não discriminação não pode estar assente nas visões pessoais dos docentes, tem de ser uma exigência do sistema que está implementado. Portanto, deveria haver essa **formação dos docentes**. A **formação dos profissionais de saúde**, que também temos muitos casos [de discriminação neste contexto]. Sobretudo nos serviços públicos, porque o Estado, acima dos privados, ainda tem essa obrigação acrescida de cumprir a lei.

Grupo Focal (1) – ONG

Pronto, eu tenho muitas queixas da polícia, claramente **muita falta de formação**.

Grupo Focal (1) - ONG

Uma porção significativa das ONG com que falámos direciona parte dos seus recursos a fornecer formações nas suas áreas de competência a alguns destes setores que consideram essenciais. No entanto, a **precariedade e falta de recursos** – outro aspeto transversal às ONG auscultadas – limita fortemente a continuidade, alcance e, por vezes, a própria qualidade da prestação deste trabalho.

Recorre-se muito ao trabalho barato, precário. Ou seja, para nós termos trabalho qualificado e com formação profissional, é também preciso reconhecer e valorizar, e ter salários mais especializados. Uma remuneração maior, porque depois temos uma grande rotatividade (...) e é o nivelar por baixo... nos serviços, nos cuidados sociais, é o nivelar por baixo e o mais barato possível.

Grupo Focal (1) - ONG

Quando temos pessoas que infelizmente... **Nas IPSS em vez de estarem 3 pessoas, está uma a fazer o trabalho de três.** Estão muito sobrecarregadas, não têm sequer disponibilidade mental para às vezes analisar as coisas de outra forma. E estão numa de números, tratam as pessoas como se fossem coisas, é despachar tarefas e isso afeta os cuidados a todo o nível (...) Como é nos hospitais, como é nas escolas, como é nos lares. Portanto, é preciso ter trabalhadores qualificados.

Grupo focal (1) – ONG

Muitos dos exemplos práticos elencados foram relativos à **falta de recursos**, sendo uma porção significativa associada às questões de deficiência e falta de equipamentos sociais. Foi dito que as associações se sentem como “pensos rápidos” para colmatar as desigualdades no nosso país.

Não há equipamentos sociais, é preciso perceber que a bolsa da pobreza ataca muitas pessoas com deficiência.

Entrevista Coletiva (2) – ONG

Há aqui dois níveis: [o] da educação (...) mas também o papel do Estado, que o Estado tem de assegurar o cuidado com estas pessoas. Assegurar os mecanismos de respostas que neste momento estão constantemente postos sobre as organizações de mulheres, as IPSS, ou a noção de caridade. Organizações da sociedade civil que **têm um papel quase solitário** a fazer estas duas coisas.

Entrevista Coletiva (2) - ONG

Fica também demonstrada uma ideia generalizada sobre as **leis na área da igualdade como sendo boas** mas que peca por vários motivos. Entre eles, a **fragmentação e dispersão dos diplomas legais** apontadas como entrave ao acesso à informação, e uma **dissonância** clara entre a lei e a prática. A necessidade de **monitorizar a aplicação da lei** foi claramente evidenciada em variadas ocasiões.

Tenho a sensação que está tudo **excessivamente fragmentado**, está tudo de tal maneira fragmentado que,

depois, quando queremos fazer um diálogo como este que aqui está a acontecer, não sabemos muito bem a quem recorrer.

Entrevista Coletiva (2) – ONG

Portanto, **temos leis muito boas** mas depois **ninguém as executa** porque não existe essa obrigação. Tem de haver uma forma de obrigar a implementar as leis que estão escritas porque as leis são muito boas, temos leis muito boas.

Entrevista (1) – ONG

Consideramos que há um problema muito grande na **dispersão dos diplomas legais** e isso coloca entraves grandes a quem depois opera no terreno, nomeadamente autoridades, mas também serviços administrativos.

Entrevista Coletiva (1)- ONG

Notou-se também uma certa reserva em relação à capacidade das instituições competentes em acautelar casos de discriminação, sendo que, muitas vezes, as ONG optam por “tratar” os casos que lhes chegam dentro das suas próprias redes de contactos informais e de recursos próprios. Este retraimento traduz-se na falta de confiança e medo em direccionar casos práticos para as instituições fora das suas redes. Estas reservas foram justificadas através da sinalização de **falta de formação** dos/as profissionais que trabalham em várias entidades, desde o sector da Justiça, Educação, Saúde e instituições do Estado como a Segurança Social. Acresce o facto do **sistema ser excessivamente burocrático** “mata[ndo] as pessoas pelo cansaço”.

[N]em todos os serviços têm procedimentos que acautelem a especificidades das pessoas que nós acompanhamos. E portanto, muitas vezes, as **próprias estruturas não têm conhecimento da lei**. E aqui entra a questão da formação e da sensibilização. Mas de facto, muitas pessoas funcionárias não têm conhecimento das leis que estão em vigor.

Entrevista Coletiva (1) – ONG

(...) nós tentamos, quase no imediato, tentar falar com aquelas pessoas que já sabemos que acompanharam casos connosco e

que serão mais recetivas. E a partir do momento em que não há conhecimento da lei e em que a lei está muito dispersa, acabamos por cair neste registo da informalidade, porque **preferimos que os casos sejam acompanhados por alguém que já os saiba trabalhar, do que deixar as pessoas na mão de alguém que as vá discriminar mais uma vez.**

Entrevista Coletiva (1) - ONG

Outro ponto de extrema relevância levantado pelas ONG portuguesas é a **falta de dados**. Dos motivos elencados para esta falta de dados sobressaem quatro, que se passam a enumerar:

1) **Dificuldade de obtenção de prova** em situações como o assédio, o racismo, entre outros, levando ao arquivamento dos processos. Veja-se nas seguintes passagens:

Como é que se prova o racismo, não é? O que eu vejo é que a sociedade e as pessoas já estão mais acordadas e já se oferecem para testemunhas de atos racistas e homofóbicos, ou seja o que for, porque se não for isso a pessoa **não tem dados**.

Entrevista (1) – ONG

E muitas vezes não conseguimos ativar os mecanismos porque não conseguimos enquadrar a violência de género nos contextos legais atuais. E depois é muito **difícil para nós fazer a prova**, mesmo junto das próprias autoridades.

Entrevista Coletiva (1) – ONG

2) **O registo ineficaz e/ou incompleto dos casos de discriminação nos serviços administrativos** das entidades competentes, dificultando a leitura dos processos no que toca à motivação da discriminação.

[Quando há queixas nas instituições] nos processos de recolha dos dados, depois a motivação não fica... Não consta sequer para estatísticas (...) E portanto **não há a tomada de consciência de dados**.

Entrevista Coletiva (1) – ONG

Este tipo de dificuldade foi utilizado, por exemplo, para justificar a inexistência de crimes/incidentes de ódio em relação a pessoas LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexo) no RASI (Relatório Anual de Segurança Interna);

3) A “**falta de vontade política**” foi outro dos motivos apontados para a ausência de dados. A ausência de recolha de dados relativos a características étnico-raciais, nos censos, foi um dos exemplos levantados por mais do que uma das ONG auscultadas.

Porque não interessa ter números. Nós sabemos, toda a gente sabe o que se passa! E se nós sabemos, as autoridades sabem melhor que nós. **Mas uma coisa é sabermos empiricamente, outra coisa é sabermos com dados.** Portanto, quando os dados aparecerem vai ser um problema porque vão ter de agir.

Entrevista (1) – ONG

Porque é muito difícil para nós, mesmo do ponto de vista da reivindicação pública, não fosse o nosso observatório de discriminação, não fosse o da [ONG], teríamos muitos **poucos dados** para conseguir pressionar publicamente e sustentar as nossas reivindicações. Portanto **sentimos a necessidade de criar os nossos próprios observatórios** para criar mecanismos de discussão pública.

Entrevista Coletiva (1) – ONG

4) E, por fim, a **falta de articulação entre as diferentes tutelas**. Esta limitação foi indicada enquanto obstaculizante e impeditiva de uma leitura holística e integrada das questões das desigualdades em Portugal.

Mesmo o facto do **ponto de vista estrutural**, governamental, as tutelas serem separadas, acaba por criar aqui também... muita **dificuldade no contacto entre tutelas**. Muitas vezes, nós temos essa dificuldade quando queremos dialogar com a saúde, ou dialogar com a administração interna, ou dialogar com a igualdade (...) Mas sentimos que esta dificuldade no corpo da igualdade se revela na própria estrutura orgânica do governo. Acaba por não haver - **quase que se exigiria aqui um Ministério da Igualdade**, porque - de facto, começa a ser uma área muito... muito importante.

Entrevista coletiva (1) - ONG

Eu acho que devia estar bem articulado, que não está. Acho que se estivesse bem articulado e oleado e trabalhassem em cooperação, se calhar poderia ajudar. O problema é que é cada uma por si. (...) Faria sentido pelo menos entender-se que há um conjunto de áreas que são fundamentais para a construção dos caminhos de igualdade no nosso país. E **juntar essas áreas**, mesmo que cada uma depois tenha a sua tutela (...) Eu acho que se forem verdadeiramente interseccionais, têm de ver que isto não funciona. É o óbvio, não é? Porque é óbvio que é cada um para a sua capelinha, **isto não comunica**. Acho que se forem realmente comprometidos [com a interseccionalidade] é óbvio.

Entrevista coletiva (1) – ONG

Ainda que a ideia da desarticulação entre as diferentes tutelas tenha sido um ponto recorrente nas conversas com as ONG portuguesas, a consideração de que a centralização dos órgãos afetos à igualdade, que podemos identificar nos excertos supracitados, não é homogénea entre as entidades auscultadas. Se, por um lado, a hipótese de **centralização aparece enquanto possível facilitador de uma leitura mais abrangente e interseccional**, por outro lado foi identificado **medo** relativo ao excesso de poder num único órgão, medo de **hierarquização de alguns critérios de alteridade** em relação a outros, e ainda, receio de que ao juntar as várias áreas seja, na verdade, uma **forma de cortar recursos**. Vejam-se os seguintes excertos:

O problema disso - eu tenho stress pós traumático das CPCJ [risos] - um organismo único, interseccional, que verifique se há condições de facto de não discriminação... e... eu penso me-do (!) porque **quem controlar esse organismo é que vai definir o que é que é políticas de não discriminação**.

Grupo Focal (1) - ONG

A questão é, ao centralizar tudo, coisas muito diferentes, pode-se **correr o erro de uma coisa ser mais relevante que outra**. Consoante a pessoa que está à frente, uma coisa toma prioridade sobre outra. Às vezes é difícil coordenar muitos interesses divergentes porque às vezes eles chocam.

Grupo Focal (1) – ONG

O meu ponto de vista é completamente diferente, a passagem de termos uma Secretaria de Estado da Igualdade que agora é da Igualdade, Juventude e Migrações, **a ideia de que tu juntas tudo e subitamente há mais interseccionalidade, é falso**, não há interseccionalidade nenhuma, simplesmente é a mesma pessoa com três pastas em vez de uma.

Entrevista Coletiva (2) - ONG

Ao longo dos vários momentos de auscultação deste grupo de interesse foram feitas chamadas de atenção para a necessidade de consideração de outros critérios de alteridade, que não estavam inicialmente previstos enquanto alvo de análise nesta investigação, nomeadamente a **discriminação com base na idade, na nacionalidade e na língua**. Estas chamadas de atenção foram acolhidas pela equipa do projeto tendo sido adicionadas estas características às nossas análises e propostas.

Nesta secção, resumiram-se os conteúdos mais recorrentes e relevantes levantados pelas ONG portuguesas, com o objetivo de reproduzir fielmente algumas das preocupações e dificuldades enfrentadas por estas organizações da sociedade civil.

A próxima secção terá os mesmos objetivos, sendo, a esta parte, objeto de análise o trabalho de campo desenvolvido com Entidades Públicas portuguesas.

1.2.1.2 Entidades Públicas

A recolha de dados com Entidades Públicas (EP) resultou da condução de um grupo focal e de duas entrevistas semiestruturadas. Os resultados da análise têm em comum com os resultados do TC com as ONG a indicação da **falta de recursos** como fator limitador à execução das suas competências e das entidades com quem articulam. Nalguns casos, foi também indicada a **falta de qualificação e falta de motivação** de profissionais. A falta de qualificação foi, por vezes, associada a profissionais da própria entidade, noutras, relativa a profissionais de entidades com quem colaboram. Já a questão da falta de motivação das/os profissionais, foi associada a entidades que não possuem quadro de pessoal e nas quais funcionárias/os trabalham em regime de

mobilidade. Este dado foi apontado como justificação para a **fraca motivação** das pessoas que trabalham nas entidades (e.g. não havendo possibilidade de progressão na carreira), assim como **obstáculo à atuação/intervenção** de algumas instituições.

O relevo dado às questões relacionadas com o trabalho fica demonstrado na centralidade do tema na nuvem de palavras (Figura 1.3) deste grupo alvo. Sendo este um resultado esperado, visto que duas das cinco entidades auscultadas são especializadas na promoção da melhoria das condições de trabalho.

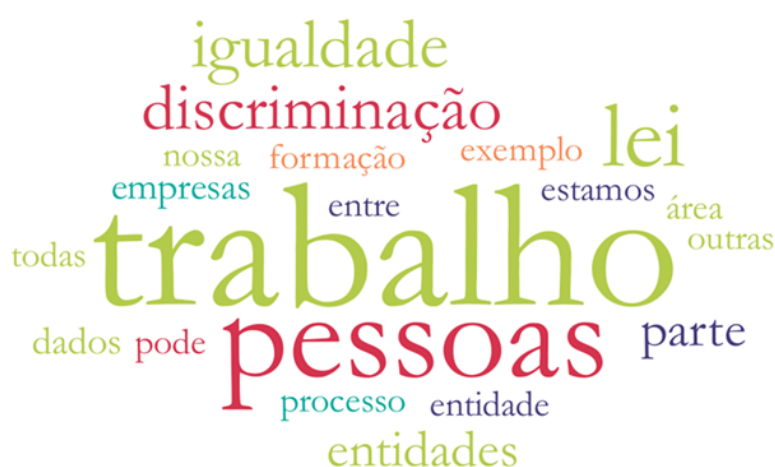


Figura 1.3. Nuvem de palavras – tópicos importantes EP.

A falta de orçamento para as políticas públicas de igualdade de género foi outro dos problemas discutido. Algumas entidades apontaram, enquanto pontos a melhorar, a capacitação das organizações competentes, de parceiros sociais e das confederações, e foi identificada uma **dissonância entre as colaborações interentidades previstas na lei e a prática**.

[E]u até posso avançar... a nossa lei prevê. A nossa lei prevê que este relatório fosse elaborado numa perspetiva em conjunto com [outras entidades públicas]. [A lei] [a]caba por dizer mais ou menos isto. Esta articulação seria... quer dizer... não sei como é que se iria concretizar. Nós fazemos a consulta [à Entidade X e Y] para articular na elaboração do relatório, como fazemos a diversas entidades, mas por exemplo... Será? ... Nós fazemos o levantamento [da categoria Z] por que é... porque.. quer dizer,

não é nada que seja difícil de perceber... Agora, para a [Entidade X] e para a [a Entidade Y] se calhar é difícil ir fazer levantamento de dados [da nossa categoria de trabalho] (...) já entra o domínio que se calhar não recolhem esses dados.

Grupo Focal (2)- Entidades Públicas

Ou seja, lá está, essa dimensão da interseccionalidade como é trabalhada na mesma por nós, não fazemos essa análise profunda que se calhar tínhamos de fazer em articulação com a [Entidade X] para **fazer uma leitura diferente dos nossos dados**. E isso... acaba por não ser feito ...

Grupo Focal (2)- Entidades Públicas

Por vezes, esta **dificuldade de articulação** é colmatada pelo facto de existirem boas relações pessoais entre dirigentes das entidades.

O que eu gostava era que o dinamismo das instituições e a articulação e a interação fosse uma coisa freq... que não estivesse dependente daquilo que é o relacionamento, ou quem dirige em determinado momento a casa.

Entrevista (3) – Entidades Públicas

À semelhança do trabalho de auscultação de ONG portuguesas, com as Entidades Públicas a questão dos **dados** também aparece enquanto tema de extrema relevância durante o trabalho de campo. No entanto, a problemática encontrada não seria tanto a ausência de dados, como indicado pelas ONG, mas sim a sua **fragmentação**.

Sim é difícil. É que depois **fragmentamos muito os dados**. E depois não permite **uma leitura mais transversal** das... isso é que é a grande dificuldade.

Grupo Focal (2) - Entidades Públicas

Tendo este projeto foco de interesse na discriminação múltipla, interseccional e aditiva, não foi possível através do trabalho de campo obter informação de relevo relativamente a casos com estas características. A fragmentação dos dados, sustentada por uma desarticulação de procedimentos e sistemas informáticos, poderá ser um dos fatores principais pelos quais **casos de discriminação múltipla continuam ausentes dos relatórios periódicos das diferentes**

instituições. As entidades possuem **técnicas de recolha de dados distintas**, as **categorias recolhidas são diferentes** - as entidades não parecem recolher dados fora do(s) seu(s) âmbito(s) - sendo o sexo/género a exceção -, acresce que os sistemas informáticos utilizados pelas entidades também são distintos, não permitindo o cruzamento fácil e rápido de informações interentidades. Foi também apontada a **falta de articulação entre as várias entidades** como justificação para esta fragmentação, visto que existem muitos encaminhamentos entre entidades e que levam “à perda do acompanhamento por quem reencaminhou”.

[À]s vezes **temos dificuldade**, de facto, de articulação entre nós.

Grupo Focal (2) – Entidades Públicas

(...) que é uma das coisas que nos queixamos muito, é que nós mandamos para lá os processos (...), e nós enviamos e depois não sabemos o que acontece porque eles **não nos dão feedback**.

Entrevista (2) – Entidades Públicas

Cumprе destacar que esta fragmentação, aliada à **demora de tratamento dos casos**, foram referidas como possíveis fatores para as pessoas que apresentam queixas não darem continuidade aos processos quando notificadas para esclarecer pontos nas suas queixas. Veja-se no seguinte excerto:

[Há muitas queixas que nos chegam (...) e muitas vezes chegam a nós já algum tempo depois e que quando a pessoa é notificada para esclarecer algum ponto (...) E aí temos muitas queixas que acabam por... se calhar nós notificamos e a pessoa não vem responder. Não sabemos se a pessoa (...) não responde porque já não está interessada, ou porque nem percebe bem como é que faz a queixa num serviço e aparece outra entidade a responder. (...) Era bom que as coisas fossem imediatas, faz a queixa e estava logo tudo tratado, mas não é assim, tem o seu tempo.

Grupo Focal (2)- Entidades Públicas

Ainda neste ponto sobre as queixas, foi salientado que existem muitos casos de queixas incompletas que não permitem avançar com os casos. Os motivos

elencados para este facto foram a eventual desinformação por parte das pessoas e a possibilidade de os **métodos de recolha de queixas serem “pouco amigos do utilizador”**.

Foi também discutido o impacto de haver “**várias capelinhas**” que trabalham as várias áreas de igualdade/não discriminação e levantada a hipótese de isto poder ser visto como uma não abertura das instituições para uma visão interseccional das questões de igualdade. Quando recebem as queixas, as entidades procuram perceber se o objeto da queixa “cabe” nas suas competências. Foi assumido que esta composição fragmentada poderá levar as pessoas a “escolher” o fator pelo qual acham que estão a ser discriminadas, ou simplesmente entender que naquele local só se podem queixar do tema da Entidade em questão.

A única entidade apontada como sendo institucionalmente capaz de atuar no âmbito das discriminações de vários tipos foi a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT). No entanto, foram levantadas dúvidas sobre a capacidade da ACT dar conta de casos de discriminação. Por um lado, atribuídas à falta de formação em matérias de igualdade dos profissionais afetos à instituição, por outro, a “dificuldade de detetar casos de discriminação em ações inspetivas, a não ser que haja uma sinalização direta”.

Porque casos de discriminação, ou chegam através de sinalização, de pedidos de intervenção inspetiva, ou de sinalização por qualquer outro meio, porque são **difícilmente detetados numa visita inspetiva**.

Entrevista (3) – Entidades Públicas

(...) [P]ela experiência que eu tenho tido (...) o domínio que eles trabalham é só as condições de trabalho, (...) não percebem nada sobre igualdade. (...) Porque desconhecem, **não tem formação sobre essa área**, muitas das pessoas não são de direito, são de várias áreas quando se candidatam para a área de inspeção e depois não se dá formação.

Grupo Focal (2) Entidades Públicas

O trabalho de campo (TC) conduzido com Entidades Públicas portuguesas apresentou vários pontos em comum com os resultados do trabalho realizado com as ONG. Dos pontos em comum, salientam-se as opiniões sobre o quadro

legal português como sendo bom e progressista em matéria de igualdade e não discriminação, e as queixas sobre a falta de recursos e de formação. Outros dois pontos comuns, mas que são apresentados de pontos de vista distintos, são a questão dos dados e da articulação entre as entidades. Se, nos resultados do TC com as ONG, os problemas sinalizados relativamente a estes dois pontos seriam a **falta de dados** e a **falta de articulação** entre as entidades, o que se extrai do tratamento do material empírico com as EP é uma **grande especialização** de cada entidade relativamente ao seu campo de atuação e, conseqüentemente, não a falta ou ausência de articulação com outras entidades, mas a **dificuldade nesta articulação**. Esta atuação altamente demarcada aos seus campos de trabalho, aliada às características previamente identificadas que levam à imensa **fragmentação dos dados**, parece estar intimamente ligada às **dificuldades de cruzamento de dados** entre entidades e, conseqüentemente, à sua articulação. Esta relação é também verificável através da ferramenta visual “Mapa de Código” (Figura 1.4), que nos mostra a relação entre os conteúdos das transcrições.

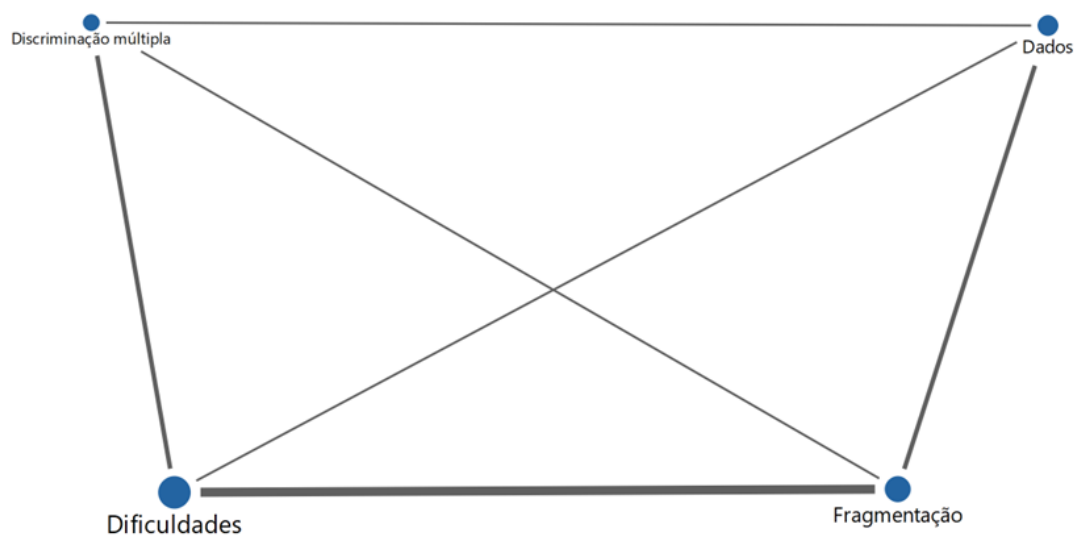


Figura 1.4 Mapa de código – relações entre os temas (Entidades Públicas).

É também perceptível através da leitura da figura, que estes conteúdos se relacionam com a questão da discriminação múltipla, o que parece justificar o

facto de, durante os 8 meses de trabalho de campo de análise social, e apesar do reconhecimento por parte de várias das entidades auscultadas de que existem pessoas que agregam vários critérios de alteridade e que poderão ser alvos de discriminação interseccional, não termos conseguido recolher **nenhum caso registado de discriminação múltipla**. Voltaremos a este ponto no final da análise do trabalho de campo.

Nesta secção resumiram-se os principais resultados da análise da auscultação de entidades Públicas Portuguesas. Na secção seguinte apresentar-se-ão os resultados da auscultação das Confederações Sindicais e Patronais.

1.2.1.3 Confederações Sindicais e Patronais

A recolha de dados com as Confederações Sindicais e Patronais foi feita através da condução de três entrevistas semiestruturadas.

Sendo o âmbito destas confederações as questões do trabalho, foi sempre este o pilar das conversas conduzidas, como se pode verificar através da nuvem de palavras resultante da análise das entrevistas realizadas a este grupo de interesse (ver Figura 1.5).

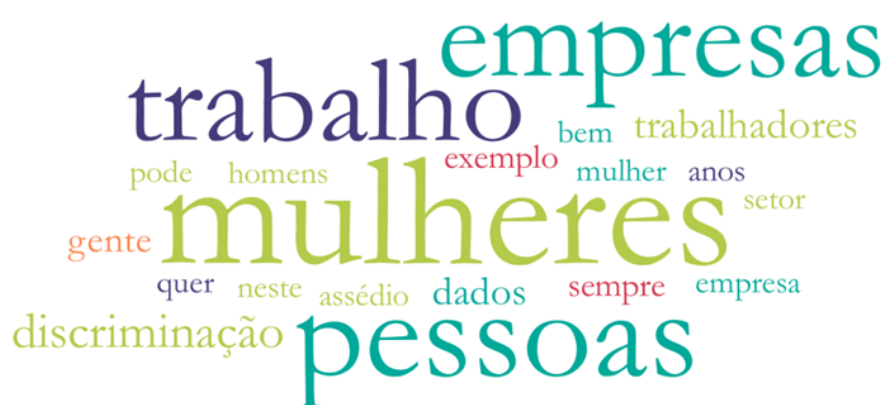


Figura 1.5 Nuvem de palavras – tópicos importantes Confederações SP

Um dos códigos com mais relevância, resultado que vai ao encontro das restantes entidades auscultadas, foi precisamente a questão dos dados. Obtivemos duas perspetivas muito distintas em relação à utilização deste tema (dados). Por um lado, a utilização de dados estatísticos (e.g. poucas queixas de discriminação laboral ou a elevada percentagem de satisfação dos trabalhadores nos seus locais de trabalho) para demonstrar que o **quadro legal está bem estabelecido**, não havendo necessidade de “**criar mais obrigações** para as empresas” e que os “**números dizem que a lei está a ser bem implementada**”. Não obstante, é necessária uma eventual **consolidação do quadro jurídico** para facilitar a sua utilização e colmatar alguns vazios legais.

De acordo com o INE (...) 84.3% dos trabalhadores dizem que não têm qualquer problema de conciliação. [Em referência a outro relatório] 72,6% [dos trabalhadores] disseram - e agora estou a citar- disseram que se sentiam em casa no seu local de trabalho. (...) Para fazer uma síntese: o **quadro legal está bem estabelecido** e os números dizem-nos que a **lei está a ser corretamente implementada**. Porque se não estivesse a ser corretamente implementada, nós não conseguíamos ter estes números.

(...)

(...) [F]ace à dimensão das empresas, ao nível de qualificação baixíssimo de ambos os lados [empregadores e empregados], **não podemos criar mais obrigações** para um universo que, na sua maioria, quer ser resiliente, quer sobreviver. Temos de ter consciência disso. E os dados dizem: entrevistas em que 90% dos trabalhadores dizem que estão bem e que não tem qualquer tipo de problema. Quer dizer, em princípio, acho que não tem problema supor que não estão a ser discriminados pela sua religião, pela sua pele, pela sua mobilidade.

Entrevista (6) – Confederações Sindicais e Patronais

Por outro lado, a indicação de que a **falta de uma visão integrada das questões da igualdade** leva à **ausência de dados** que sejam capazes de traduzir a realidade vivida nos vários contextos laborais; o assinalamento de que o **medo desmotiva** as pessoas a apresentarem queixa; e a indicação de que problemas como o assédio laboral estão ausentes dos dados estatísticos por ser

difícil de provar; e que a morosidade dos processos também contribui para a ausência de dados.

Pois, as entidades **não têm uma visão integrada** e depois não avançam mais. No fim de contas falamos de pessoas que muitas vezes **não constam das estatísticas** e que parece que não existem. **Não existem.** São os pobres, os marginalizados, os excluídos.

Entrevista (7) – Confederações Sindicais e Patronais

Aqui [à entidade] diretamente não têm chegado queixas (...). Mas a gente vai ouvindo os tais relatos porque **as pessoas têm receio de se exporem**, de fazer este tipo de queixa. (...) Eu acho que as pessoas já estão tão habituadas e já sofrem discriminação há tanto tempo que às tantas já pensam que isto é normal.

Entrevista (5) – Confederações Sindicais e Patronais

E, de vez em quando, temos, assim, casos exemplares como o [caso da pessoa X] que deu a cara contra o assédio. [Este caso] deu para perceber o que é o assédio, como é que este pode ser um processo de desgaste continuado, pensado para levar a pessoa a um estado de humilhação e de isolamento tal, que abandona posto de trabalho para não terem de pagar. **Nós acompanhámos este, mas não temos muitos** porque **há muito medo.** E os **processos demoram** um ano, ou dois, ou três e, até lá, muitas interferências se colocam, da própria pessoa, da família, dos amigos, do meio.

Entrevista (7) – Confederações Sindicais e Patronais

No excerto que se segue, verificam-se vários dos pontos que foram levantados durante a apresentação dos resultados apresentados anteriormente neste capítulo, nomeadamente com as ONG e Entidades Públicas, agregando pontos como a falta de articulação entre as entidades, a falta de competências/formação, falta de recursos a dispersão de tutelas e a falta de fiscalização da aplicação da lei:

Resumindo, acho que sim, que poderia haver **esse trabalho articulado** desde que essas comissões tivessem as competências e as aumentassem. Nós, por exemplo, [somos da opinião de que] a ACT deve fiscalizar as condições de trabalho

no setor privado. [Mas] **[n]ão têm meios, não têm técnicos, não têm inspetores**, não têm... e têm um funcionamento que, na prática, avisando sempre as empresas que vai lá... as empresas alteram o cenário. Quando lá chegam aquilo é uma coisa diferente. Depois, a administração **pública ficou relegada** para a inspeção geral de finanças, que é a entidade que fiscaliza. Eu interrogo-me o porquê? Não conheço um caso [de discriminação]. **As leis não são cumpridas**. Às vezes compensa pagar uma multa ou uma coima. E continua tudo igual. Portanto, essa **inoperacionalidade da lei e da fiscalização** e da **sanção aos infratores**. Às entidades infratoras... se fosse diferente provavelmente ajudaria a melhorar muita coisa. Porque criou-se a ideia de que ninguém intervém.

Entrevista (7) – Confederações Sindicais e Patronais

Foram também utilizados **dados estatísticos** para demonstrar problemas como a **desigualdade salarial entre homens e mulheres**; demonstrar a preocupação relativamente ao número de **trabalhadores precários**, com especial ênfase no caso de mulheres jovens (<35 anos); e a falta de emprego de qualidade.

Em suma, o tema Dados relaciona-se fortemente com o tema Problemas (ver Figura 1.6) porque foram utilizados dados para demonstrar que não há problemas, como para demonstrar que os há. Acresce ainda o facto da ausência de dados ser também indicada como um problema. Este assinalamento, não sendo consensual dentro deste grupo de interesse, vai ao encontro dos resultados do trabalho conduzido com as ONG portuguesas.

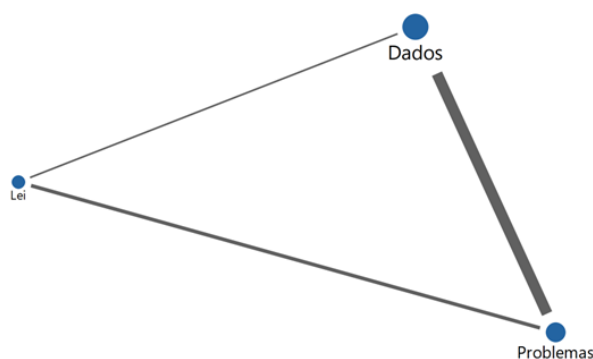


Figura 1.6 Mapa de código – relações entre os temas (Confederações Sindicais e Patronais).

Outro ponto em comum, desta vez entre todos os grupos de interesse auscultados ao longo desta investigação, foi a opinião de que existe muita legislação na área da igualdade, mas muito dispersa.

Eu acho que nós a nível da igualdade até temos **muita legislação**, mas depois acaba por ser **dispersa**. É aqui, é aqui, é acolá. E depois, em algumas coisas, há aquele vazio legal. Por exemplo, nas questões do assédio, são coisas que são sempre muito difíceis de provar, porque existe o tal vazio legal.

Entrevista (5) – Confederações Sindicais e Patronais

Acresce que este tema (igualdade) é apontado como sendo importante, mas estando “longe de fazer parte das prioridades dos empregadores comuns no nosso país”, visto ter custos elevados para as empresas que já se encontram sob “stress de sobrevivência”.

(...)[Q]uando digo grande parte é uma perceção minha, uma parte significativa do tecido empresarial em Portugal está sob um stress de sobrevivência.

(...)

E por isso a questão da discriminação, da igualdade, da equidade no mercado de trabalho, **sem dúvida que é um assunto importante**, mas **está longe das prioridades** para o empregador comum. Ele está preocupado que consiga obter as matérias o mais rápido possível, que lhe paguem (...) **Não é minimizar** a importância do tema, **mas claramente, não é prioridade neste contexto**.

Entrevista (6) – Confederações Sindicais e Patronais

Nesta secção apresentaram-se os resultados da auscultação do último dos três grupos de interesse auscultados, as Entidades Sindicais e Patronais. Fica demonstrada uma clara sobreposição dos conteúdos resultantes da análise destes dados com os restantes. Aspetos como a falta de fiscalização da aplicação da lei, a falta de recursos, a insuficiência de dados (ainda que esta seja uma opinião não homogénea neste grupo de interesse), a fragmentação das tutelas, a falta de formação, entre outros problemas, demonstram a necessidade e urgência em agir de forma a proporcionar soluções que tornem as políticas (e práticas) de igualdade no nosso país mais eficientes: práticas e políticas de visão

holística e abrangente, que permitam a recolha de dados claros, objetivos e completos, capazes de projetar um reflexo fidedigno da realidade. Acresce que resultados como a indicação do medo de apresentar queixa de discriminação no local de trabalho são demonstrativos da urgência de investir em estratégias de igualdade afirmativas, capazes de criar ambientes seguros para todas as pessoas.

Sendo que este projeto de investigação tem como um dos seus principais objetivos nivelar e harmonizar as proteções antidiscriminação em Portugal, dedicaremos a próxima secção à implementação da lei, abordando os pontos levantados pelos diversos grupos de interesse à volta deste tópico.

1.2.2 Sobre a efetividade e implementação da lei: propostas e necessidades

Durante a segunda secção deste capítulo apresentou-se o diagnóstico de necessidades que foi realizado após auscultação de Organizações Não Governamentais, Entidades Públicas e Confederações Sindicais e Patronais portuguesas. Nesta secção, far-se-á um levantamento mais pormenorizado do tópico “Lei” fazendo um resumo das propostas e necessidades levantadas durante a recolha dos dados empíricos.

Como demonstrado na secção antecedente, a larga maioria das pessoas em representação das entidades considera que o quadro jurídico nacional é bem desenhado e progressista. Não obstante, as críticas relativamente à **aplicação da lei** foram uma presença marcada nos testemunhos recolhidos:

- As escolas, o país não está preparado para as coisas. Nós temos leis muito boas e a [colega] já disse isso, até na área que ela domina. Nós temos as leis, somos dos melhores países da Europa para as questões LGBT e depois, na prática, andamos aqui todos...

- **[as leis] [n]ão saem do papel..**

Grupo Focal (1) - ONG

Para colmatar este hiato “*law in books and law in action*” foi sugerido que fosse criado algum mecanismo para **monitorização da aplicação das leis**, assim como dos seus impactos.

Era o que eu ia propor, a **monitorização** das leis. Isso é uma coisa extremamente importante. A lei sai e daqui a um tempo saber: Que impacto é que isto teve? Isto ajudou?

Grupo focal (1) - ONG

Para além da urgência de monitorização da lei, a fragmentação dos diplomas legais, aspeto também já elencado, informa a necessidade da **consolidação do quadro jurídico** que, aliás, é um dado que resulta diretamente da análise:

Pronto, mas em termos de monitorização a legislação em Portugal tem esse... e eu falo por experiência própria, eu sou [formação académica de base], eu não percebo nada de lei. Portanto eu quando tenho de pegar numa lei na área da [categoria de discriminação em que trabalha] e essa lei **reverte para outra**, depois **reverte para outra**, depois **reverte para outra**, para mim, isto só **complica** as coisas.

Grupo focal (1) - ONG

(...) [d]o ponto de vista de consolidação de legislação, em que à partida as pessoas são favoráveis, se conseguirmos **consolidar numa única lei**, um determinado regime jurídico, é naturalmente importante porque vai **facilitar a utilização por parte do utilizador**.

Entrevista(6) - Confederações Sindicais e Patronais

À necessidade de nivelar, harmonizar, consolidar e monitorizar as proteções contra a discriminação em Portugal, acresce que os dados empíricos recolhidos apontam no sentido da **inexistência de uma visão integrada** das questões da igualdade. Um dos motivos pelos quais se intui esta carência, deve-se ao facto de não ter sido possível recolher casos oficiais de discriminação múltipla ao longo dos vários meses de trabalho de campo. Esta ausência é identificada pelas próprias Entidades Públicas, como se pode verificar através do seguinte excerto:

Agora, posso-vos dizer que se houvesse um mecanismo, digamos, no sentido de identificar logo à partida (...) que nos indique que essa discriminação (...) é de uma pessoa que é de

uma determinada etnia, ou de uma... ou por ser mulher, ou por ser mulher porque a mulher é deficiente, ou por outras... é multidiscriminações, **se calhar as coisas atuavam-se de outra maneira**. Tínhamos uma situação **muito mais apurada** de todas as dimensões. Mas isso **não está feito na lei portuguesa**. Nós temos boas leis, mas **é avulso**. É a nossa noção. Temos a noção de que temos, de facto, muito boas leis em Portugal. Até estamos na linha da frente, mas depois, na aplicação, destas dimensões... por exemplo, a questão da orientação sexual (...) não nos chegam. Ninguém nos manda nada...

Grupo Focal (2) - Entidades Públicas

Não obstante, a impossibilidade da recolha de casos - que atribuímos à falta de visão integrada das questões da igualdade, o vazio nos dados oficiais é contrariado pelo conhecimento empírico das entidades que trabalham no terreno:

Onde é que estão as mulheres com discriminação múltipla? Muitas delas estão num setor que é semiclandestino, que é o setor da limpeza doméstica e industrial. O setor da limpeza industrial ainda está mais organizado. Porque são mulheres, algumas delas com vínculos efetivos a algumas empresas, mas são geralmente, e não é por acaso, **mulheres negras e imigrantes**. Em termos de **deficiência ainda temos menos conhecimento** porque são tão poucas por local de trabalho que, se não forem ter connosco, **a gente nem as vê**.

(...) E por isso, verdadeiramente, em termos das **múltiplas discriminações nós estamos ainda atrasados**. (...) [A]cho que fazia sentido uma visão integrada de multidiscriminações e de diversidade, deveria de haver esta **articulação de serviços**.

Entrevista (7) - Confederações Sindicais e Patronais

Preocupa-me o que eu vejo, que é a acção da CPCJ desmesurada e que fere muitas vezes a integridade e o bem-estar das crianças, e **essa intervenção excessiva é sempre acutilante nos casos em que há vários critérios de alteridade envolvidos**. Nomeadamente, a raça, o serem pessoas migrantes, a pobreza, famílias monoparentais em que é só uma mãe.

Grupo Focal (1) - ONG

Mulheres que vêm da **Guiné, ou de Moçambique**, vem com os filhos e por casos de doença **perdem [os filhos]**.

Entrevista (4)- ONG

E as **mulheres trans**, a maior parte dela trabalham em *call center*, são exploradas... há uma **dupla discriminação**, porque são obrigadas a aceitar os trabalhos que ninguém quer, é horrível.

Grupo Focal (1) - ONG

Em adição, as entidades consultadas apresentaram várias **sugestões e preocupações** relativas ao tema “**emprego**”. Entre elas, chamadas de atenção para a urgência de combater formas extremas de precariedade como os recibos verdes e subcontratações; a necessidade de Portugal ratificar a convenção mundial da OIT de 2019 contra a violência e assédio no trabalho; a importância de alargar a lista de doenças profissionais certificadas, com especial relevância para a inclusão de doenças relacionadas com a saúde mental; foi sugerido que a nova lei sobre a licença parental exclusiva do pai, que à data da entrevista se encontrava para promulgação do Presidente da República, fosse corrigida para dias úteis ao invés de dias seguidos, como consta no novo diploma; e, finalmente, houve quem mencionasse a importância de voltar atrás na dispensa das entidades patronais do envio de alteração dos horários de trabalho à ACT, para evitar abusos de poder por parte de entidades empregadoras.

Afora questões relacionadas com o emprego, a **lei da nacionalidade** também foi apontada como tendo vazios que é necessário colmatar:

Atualmente, esta lei [da nacionalidade] tem vindo a melhorar. Mas tem vindo a melhorar para [as pessoas de] agora, depois temos toda uma geração entre [os anos] 80 e 90, que sofreu e vai continuar a sofrer porque [a lei] não abrange muito bem essa população. E depois há situações muito complicadas porque pessoas que já foram condenadas por mais de 3 anos não podem ter a nacionalidade. E infelizmente encontra-se muitas pessoas [nesta situação]. E às vezes são crimes menores, mas acabaram por ser condenados. Estas pessoas não podem ter a nacionalidade e também não têm a nacionalidade dos supostos

países de origem porque é um país onde nunca foram, nunca lá estiveram e são pessoas sem pátria, num limbo, não podem ter uma nacionalidade. Há um vazio legal.

Entrevista (4) - ONG

A lei da “identidade de género”, como é comumente chamada a lei nº 38/2018 que estabelece o direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e o direito à proteção das características sexuais de cada pessoa, foi apontada como sendo uma lei de muito difícil aplicação, não só pelo grande desconhecimento relativamente à mesma, mas também por “falta de vontade” de algumas instituições:

Temos muito isso. Há um **desconhecimento** muito grande, **há um não querer** especialmente esta lei, **[não querer] que seja cumprida**. Põem todos os entraves e mais alguns.

Grupo focal (1) - ONG

Ainda relativamente a esta lei, foi também mencionada a importância de alargá-la a todas as pessoas residentes em território nacional:

Olhem, uma coisa que a lei 38 falhou... pronto falhou em bastantes coisas, mas pronto, foi um avanço. Uma coisa que não foi falada nesta lei, e que é importante, é **que a lei abranja todas as pessoas que vivam no território nacional**. Porque se a pessoa for imigrante, não tem direito a esta lei. E isto não pode acontecer.

Entrevista coletiva (1) - ONG

Outra sugestão concreta feita pelas entidades de interesse foi que as autoridades deixassem de denunciar ao (antigo) SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) quando uma pessoa migrante, em situação irregular, faz queixa:

[E]sta obrigatoriedade de as autoridades denunciarem ao SEF quando uma pessoa migrante faz uma queixa, seja por que motivo for. As autoridades são obrigadas, se a pessoa estiver em situação irregular, são obrigadas a informar o SEF de que esta pessoa está no país. Isto é claramente discriminatório e **desincentiva imenso pessoas migrantes a apresentar queixa**.

Grupo focal (1) – ONG

Durante o primeiro grupo focal, conduzido com ONG, foi também discutido o vazio legal relativo ao Artigo 240.º - Discriminação e incitamento ao ódio e à violência, do Código Penal:

- Eu tinha só mais uma sugestão, o **vazio legal que existe a nível penal quanto aos crimes de ódio**, o facto do Artigo 240 do Código Penal só incluir a fundação, organização, participação, o que seja... financiamento de organizações, e depois, a nível de discurso de ódio, ser necessário para que se enquadre nesse discurso de ódio uma divulgação muito ampla do discurso. Ou seja, a maioria das situações do dia-a-dia de uma pessoa - por exemplo, que está a ser sempre insultada, insultos xenófobos, ou homofóbicos, por parte de um vizinho, isto nunca cai num crime de ódio! E eu acho que um insulto... Ou seja, insultarem-me de parva, ou estúpida, não é a mesma coisa do que me insultarem com comentários homofóbicos! (...) E ainda que hajam alguns artigos, por exemplo, o de ofensa à integridade física, ameaças, e tudo isso, existe mesmo no próprio artigo a agravante tendo em conta as motivações por detrás da prática do crime. Aqui, por exemplo, a questão das injúrias e da difamação, não tem.... Claro que temos sempre o artigo geral, acho que é o 71, da agravante da pena, portanto o juiz tem em consideração a motivação, mas nem sempre isto é aplicado na prática.

- Não é!

- Não se faz muito recurso a este artigo, desta agravante. E portanto, a **maioria das questões de discriminação de questões do dia-a-dia não se aplica... não tem qualquer proteção**. É tratado como um mero insulto, quando não o é. Ou não deveria ser. E é claramente um vazio legal.

- Tenho muitas vezes pessoas a ligar [para a ONG] a dizer que foram vítimas de discurso de ódio e, pronto, tenho de ser sempre eu a dizer: **“olhe, de facto é discurso de ódio, mas à luz da nossa lei não se enquadrará”**. E às vezes até menciono a disposição no Código Penal e tenho que lhes dizer que não se enquadra, e acho que é um **vazio legal grave**.

Grupo Focal (1) – ONG

Por fim, registou-se também a necessidade de criar um estatuto que “balize e determine” o trabalho das pessoas que trabalham nas ONG e das entidades públicas com as quais têm de fazer pontes.

Nesta secção resumiram-se os pontos fundamentais relacionados com o tópico “Lei”, que foram registados ao longo do trabalho de campo com entidades de interesse nacionais. De seguida, far-se-á um levantamento das principais conclusões dos 10 meses de investigação dedicada à Análise Social do Projeto Multiversidade.

1.3 Conclusões

Como demonstrado ao longo deste capítulo, o trabalho na imprescindível área da igualdade e não discriminação em Portugal carece de atenção imediata e ações estratégicas capazes de promover mudanças significativas.

É indispensável apostar em mais e melhor **capacitação de recursos humanos** em entidades estruturais na sociedade civil, como os serviços públicos e administrativos; o setor da saúde; o da educação; o da justiça e o setor das forças de segurança. Deste modo, capacitar-se-ão profissionais aptos a trabalhar na prevenção da discriminação e, se/quando necessário, capazes de criar um ambiente seguro, habilitado a receber queixas. Neste ponto inclui-se a necessidade de **mais formação, mais abrangente e, imperativamente interseccional**, também de profissionais que se encontram responsáveis pela promoção da igualdade, que, ademais, se demonstra ser uma área onde há uma **extensa falta de recursos humanos**. Ter **mais profissionais e com melhores qualificações** possibilita evitar problemas como o registo ineficaz e, por vezes, incompleto de casos de discriminação, que posteriormente redundam na ausência de dados, contrastando fortemente com a experiência partilhada pelas Organizações Não Governamentais auscultadas.

Evidencia-se também a necessidade de **consolidação do quadro legal** - atualmente com leis aptas, mas dispersas e fragmentadas - e a **facilitação dos mecanismos de queixas na área da igualdade**, de forma a simplificar a sua utilização e compreensão. Acresce que, a **monitorização eficaz da aplicação das leis na área da igualdade** se revelou também fundamental, a fim de se evitar a dissonância repetidamente identificada entre a lei e a prática.

Tal como as leis, a fragmentação/dispersão das entidades especializadas em igualdade, com diferentes tutelas, serviços informáticos distintos e técnicas diferentes de recolha de dados, impede o eficaz e competente **cruzamento de informações** que seria imprescindível para uma **leitura integrada**, capaz de traduzir o que se passa no campo, incluindo a realidade de questões complexas como a discriminação múltipla e interseccional. É essencial **recolher com precisão e reunir os dados**, incentivando um esforço colaborativo das várias áreas de especialização (origem étnico racial, género, orientação sexual, deficiência, idade, nacionalidade) a fim de se compreender a extensão das discriminações existentes.

Partindo do conhecimento empírico partilhado pelas entidades de interesse que auscultámos ao longo deste projeto de investigação, este capítulo pretendeu traçar um roteiro claro de aspetos passíveis de ser melhorados na área da igualdade e não discriminação em Portugal.

Conclui-se com este capítulo de Análise Social que existe uma necessidade premente de um compromisso e ação eficazes na área da igualdade e não discriminação em Portugal. Urge estabelecer uma abordagem capaz de **unificar e consolidar** os esforços que têm sido empreendidos, nomeadamente, no que diz respeito à ratificação de leis progressistas e inclusivas.

CAPÍTULO 2

DO DIREITO À SOCIEDADE:
ANÁLISE JURÍDICA

CAPÍTULO 2

DO DIREITO À SOCIEDADE: ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Igualdade e discriminação múltipla e interseccional: da teoria à prática

Existem três fontes jurídicas com particular importância para a definição e desenvolvimento dos conceitos de igualdade e não discriminação no contexto jurídico europeu: as tradições constitucionais dos Estados Membros e dos países do EEE; o Direito da União Europeia; e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.²⁰

A maioria dos países tem uma ou mais disposições constitucionais em matéria de igualdade e/ou discriminação, existindo, no entanto, diferenças de várias ordens entre elas: temporais (tendo em conta a altura em que foram introduzidas, sendo mais ou menos recentes), de invocabilidade (havendo ou não a possibilidade de serem invocadas em tribunal por pessoas singulares) ou até de aplicabilidade (total ou limitada). Consequentemente, o grau de interpretação judicial autorizado destas disposições é afetado.²¹ Nesse âmbito, tanto o Direito da União Europeia quanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos desempenham um importante papel na criação de paradigmas quanto à igualdade e não discriminação.

A igualdade, na primeira aceção de *igualdade e racionalidade*,²² exige que casos semelhantes não sejam tratados de forma diferente e casos diferentes não sejam tratados de forma semelhante, exceto se existir uma justificação adequada. Esta justificação pode muitas vezes ser altamente deferente em relação às decisões tomadas pelos organismos públicos: se a ação tomada for “racional”, tal pode

²⁰ McCrudden, Christopher; Prechal, Sacha. 2009. The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach: pp. 2. Bruxelas: European Network of Legal Experts in the field of Gender Equality. Os autores desenvolvem as quatro categorias de igualdade e não discriminação previamente identificadas pelo primeiro autor em trabalhos anteriores, aplicáveis no contexto jurídico europeu.

²¹ Idem, pp. 3.

²² Idem, pp. 11.

ser suficiente.²³ A maioria das jurisdições da Europa continental adota esta abordagem, apresentando disposições ao abrigo das quais cidadãos e cidadãs (e, por vezes, não só), devem ter um igual tratamento perante a lei ou ao seu abrigo.²⁴ Esta conceção está tão profundamente enraizada nos sistemas continentais europeus que, muitas vezes, mesmo quando a Constituição inclui uma disposição antidiscriminação que proíbe a discriminação com base em determinadas características, o entendimento prevalecente continua a ser o da igualdade como princípio de aplicação geral.²⁵

Num segundo significado, a igualdade torna-se um complemento da *proteção de bens públicos valiosos* (onde se incluem direitos fundamentais),²⁶ que devem, em princípio, ser distribuídos a todas as pessoas sem distinção, exceto quando haja diferenças que possam ser justificadas. O critério de justificação a satisfazer tende a ser mais rigoroso neste contexto do que no primeiro caso.²⁷

De acordo com a terceira abordagem, que relaciona *não-discriminação, características particulares e “motivos” de discriminação*,²⁸ não é permitido fazer uma distinção com base numa característica de um grupo que seja considerada irrelevante ou de outra forma inaceitável, a menos que haja uma justificação. Assim, a justificação da diferença de tratamento será, em geral, analisada com considerável rigor e o critério a satisfazer será tendencialmente elevado.²⁹ Por outras palavras, o foco deixa de ser a importância do “bem público valioso” (particularmente o direito fundamental em questão) para passar a ser a associação entre um número limitado de características particulares e a discriminação sofrida pelas pessoas que têm, ou que são consideradas como tendo, essas características.³⁰ Contrariamente a muitos dos seus Estados-

²³ Idem.

²⁴ Palazzo, Nausica. 2021. *Legal Recognition of Non-Judicial Families: New Frontiers in Family Law in the US, Canada and Europe*: pp. 31-32. 1.º ed. Reino Unido: Hart Publishing.

²⁵ Idem, pp.32.

²⁶ Cfr. McCrudden, Christopher; Prechal, Sacha. 2009. *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*: pp. 17.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem, pp. 23.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

Membros, os sistemas da CEDH e a UE optam por esta abordagem baseada nos motivos de discriminação.³¹

Por fim, a *igualdade enquanto medidas de ação afirmativa para promover a igualdade de oportunidades e a igualdade de facto*³² pressupõe que certas autoridades públicas (e alguns agentes privados) têm um dever ativo de promoção de igualdade de oportunidades para determinados grupos, constituindo um desenvolvimento da terceira abordagem. No entanto, o conceito de “igualdade de oportunidades” ultrapassa qualquer dos conceitos de discriminação característicos dos significados anteriores, e o dever deixa de ser essencialmente negativo para se tornar um dever positivo.³³

É importante ter em conta que, apesar da identificação e descrição destas quatro conceções de igualdade, estas não são estanques, mas sim permeáveis, com desenvolvimentos numa categoria influenciando a abordagem de outras. Para além disso, aquela que foi considerada em tempos a abordagem mais indicada quanto à discriminação não raras vezes se altera com o tempo. São desaconselháveis visões demasiado fechadas quanto a estas categorias, dado que muitas das vezes determinadas manifestações da igualdade parecem enquadrar-se em mais do que uma categoria. Esta categorização serve, principalmente, como uma ferramenta jurídica.³⁴

Como se percebe, a palavra “discriminação” assume muitas vezes um sentido amplo, valorativamente neutro, sinónimo de “diferenciação”. Neste Livro Branco, o termo tem sido usado com um sentido mais restrito, para fazer referência às formas de diferenciação proibidas, negativamente valoradas porque

³¹ Cfr. Palazzo, Nausica. 2021. Legal Recognition of Non-Judicial Families: New Frontiers in Family Law in the US, Canada and Europe: pp. 32; e Rego, Margarida Lima. 2014. Da inconstitucionalidade das normas permissivas de “discriminação racional”, em *Estudos em memória do Conselheiro Artur Maurício*: pp. 869-888, a pp. 871-872. Coimbra: Editora Coimbra.

³² Cfr. McCrudden, Christopher; Prechal, Sacha. 2009. The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach: pp. 41.

³³ Idem.

³⁴ Idem, pp. 57.

desconformes com o princípio da igualdade, e que constituem violações de direitos humanos³⁵.

A legislação europeia antidiscriminação estabelece, à semelhança do primeiro significado, “que as pessoas que se encontram em situações semelhantes devem receber um tratamento semelhante e não ser tratadas de forma menos favorável simplesmente por apresentarem uma determinada característica «protegida»” (discriminação direta).³⁶ Por outro lado, em alguns casos, um tratamento neutro pode também constituir discriminação, se tiver como consequência o desfavorecimento de uma pessoa ou grupo de pessoas que apresentam certa característica (discriminação indireta).³⁷

No entanto, e atualmente cada vez mais se reconhece que a discriminação pode ocorrer com base em mais do que uma característica, criando desvantagens e obstáculos cumulativos a quem dela sofre.³⁸ Para além disso, é também crescente o entendimento de que a abordagem da discriminação da perspectiva de uma única característica não possibilita a atenção devida a distintas e diversas manifestações de desigualdade de tratamento.³⁹

Desde o início do século que o conceito discriminação múltipla começou a aparecer no debate político e em documentos jurídicos da UE (no entanto, sem qualquer tipo de definição ou regulação). Não obstante, já há mais de três décadas que o conceito vinha a ser discutido ao nível internacional, em particular no seio das Nações Unidas e no meio académico e jurídico na América.⁴⁰

Em 1977, o Combahee River Collective (um coletivo negro, feminista e lésbico sediado em Boston) declarou no seu manifesto que “os principais sistemas de

³⁵ Cfr. Rego, Margarida Lima. 2014. Da inconstitucionalidade das normas permissivas de “discriminação racional”, em *Estudos em memória do Conselheiro Artur Maurício*: pp. 869-888, a pp. 869-870.

³⁶ Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa. 2021. Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação: Edição de 2018: pp. 44. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem, pp. 64.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Bello, Barbara Giovanna. 2009. Multiple Discrimination Between the EU Agenda and Civic Engagement: the Long Road of Intersectional Perspective. *Roma Rights Quarterly*, 2: pp. 11.

opressão estão interligados,” comprometendo-se a lutar contra a opressão racial, sexual, heterossexual e de classe.⁴¹ Anos mais tarde, em 1989, o conceito de *interseccionalidade* é materializado através do trabalho de Kimberlé Crenshaw,⁴² que demonstrou que o facto de a legislação antidiscriminação se basear na proteção de uma única característica invisibilizava as pessoas que se encontravam em intersecções de identidade (no caso, a proibição de racismo e de sexismo que, protegendo respetivamente os homens negros e as mulheres brancas, as pessoas mais privilegiadas dentro destes grupos, deixavam de fora as mulheres negras).

A interseccionalidade possibilita, assim, uma abordagem mais abrangente, consubstanciando uma ferramenta adequada para combater a discriminação para além das categorias tradicionais: desafia tanto as construções monolíticas de grupos específicos como a sua homogeneização e estigmatização.⁴³

Embora relativamente recente, e apesar de uma ampla aceitação, o conceito de discriminação múltipla, incluindo de discriminação interseccional, não se reflete verdadeiramente na lei nem na prática jurídica. Pelo contrário, a prática usual em relação à aplicação das leis antidiscriminação consiste na adoção de uma perspectiva de eixo único, identificando e lidando apenas com características isoladas em casos de discriminação.

Uma vez que a lista de motivos prevista no âmbito da CEDH (no artigo 14.º e no Protocolo adicional n.º 12) não é exaustiva, o TEDH pode alargá-la de forma a abranger características que não são expressamente protegidas. Contudo, o Tribunal tem demonstrado resistência na utilização dos conceitos de “discriminação múltipla” ou “discriminação interseccional”.⁴⁴

⁴¹ Combahee River Collective. 1982. A Black Feminist Statement: pp. 432. *All the Women Are White, All the Blacks Are Men, But Some of Us are Brave: Black Women's Studies*. Feminist Press.

⁴² Crenshaw, Kimberlé. 1989. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Anti-Discrimination Doctrine, Feminist Theory and Anti-Racist Politics. *The University of Chicago Legal Forum*, Vol. 140: pp. 139.

⁴³ Cfr. Bello, Barbara Giovanna. 2009. Multiple Discrimination Between the EU Agenda and Civic Engagement: the Long Road of Intersectional Perspective: pp. 12.

⁴⁴ Cfr. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa. 2021. Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação: Edição de 2018: pp. 65.

No processo *B.S. contra Espanha*,⁴⁵ uma mulher nigeriana, com residência legal em Espanha e que se prostituía, alegou que a polícia espanhola a maltratou física e verbalmente devido ao seu sexo, raça e profissão. Ao contrário das colegas de origem europeia, a demandante era constantemente submetida a controlos policiais e alvo de comentários não só sexistas, como racistas. Tendo sido pedido, por terceiros intervenientes, que o Tribunal reconhecesse a sua situação como discriminação interseccional, este tomou a iniciativa de analisar “se as autoridades tinham falhado ao não investigar a existência de um possível nexo de causalidade entre as alegadas atitudes racistas e os atos violentos da polícia.”⁴⁶ O TEDH acabou por concluir pela violação do artigo 14.º, considerando que “os tribunais nacionais não tinham tido em conta a vulnerabilidade especial da requerente inerente à sua posição de mulher africana que trabalhava como prostituta”.⁴⁷ O Tribunal adotou, assim, uma abordagem interseccional, sem nunca a caracterizar, porém, como tal.

Por sua vez, no processo *Carvalho Pinto de Sousa Morais contra Portugal*,⁴⁸ a queixosa instaurou uma ação civil contra um hospital por negligência médica durante uma cirurgia ginecológica. Depois da alta médica, esta começou a sentir dores intensas e perda de sensibilidade, passando a sofrer de incontinência urinária, a ter dificuldade em se sentar e caminhar e deixou de poder ter relações sexuais. O tribunal administrativo pronunciou-se a seu favor, condenando a outra parte ao pagamento de uma indemnização. Contudo, o Centro Médico recorreu para o Supremo Tribunal Administrativo que, apesar de confirmar a decisão da primeira instância, reduziu o montante da indemnização por considerar que, à data da cirurgia, tendo a demandante 50 anos e dois filhos adultos, a sexualidade já não seria tão importante e “só precisava de cuidar do marido”. A requerente alegou, assim, que a decisão do Supremo era discriminatória em razão do sexo

⁴⁵ TEDH, *B. S. contra Espanha*, n.º 47159/08, 24 de julho de 2012. Sumário do caso adaptado de Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa, Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação: Edição de 2018: pp. 65-66.

⁴⁶ *Idem*, pp. 66.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ TEDH, *Carvalho Pinto de Sousa Morais contra Portugal*, n.º 17484/15, 25 de julho de 2017. Sumário do caso adaptado de Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa, Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação: Edição de 2018: p.66-67.

e da idade. O TEDH entendeu que as considerações tecidas pelo Supremo Tribunal Administrativo português traduziam uma visão tradicional da sexualidade feminina, restringindo-a à procriação e ignorando os seus impactos no bem-estar físico e mental da mulher. Para além de uma redação pouco feliz, esta reflete um tratamento discriminatório baseado na idade e sexo da requerente. Embora a decisão do Tribunal não se refira expressamente ao conceito de discriminação interseccional, este caso cabe perfeitamente no seu escopo e reflete a sua progressiva ressonância nas decisões do TEDH.⁴⁹

Também o artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia contém uma lista não exaustiva de motivos de discriminação. Contudo, a abordagem que o TJUE tem vindo a sublinhar em várias das suas decisões⁵⁰ é a de que “não é possível alargar os motivos de discriminação previstos no direito derivado da UE porque os motivos abrangidos pelas diretivas relativas à igualdade são enumerados de forma exaustiva.”⁵¹ Outra hipótese seria combinar características que fazem parte da lista existente sem considerar estar em causa um novo subgrupo. Não obstante, esta possibilidade também tem as suas limitações, uma vez que o âmbito de cada diretiva é distinto.⁵²

Assim, a resistência à inclusão do conceito de “discriminação múltipla” reflete-se, igualmente, nas decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia. Quando

⁴⁹ Calheiros, Clara. 2022. Género e Igualdade no século XXI, desde a perspectiva do conceito de discriminação interseccional (comentário ao caso Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal), em *Direitos Humanos das Mulheres*: pp.196. Lisboa: Universidade Católica Editora.

⁵⁰ TJUE, C-13/05, Sonia Chacón Navas contra Eurest Coletividades SA, 11 de julho de 2006, n.º 56: “É certo que entre os direitos fundamentais que fazem parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário figura, designadamente, o princípio geral da não discriminação. Este princípio vincula os Estados-Membros quando a situação nacional em causa no processo principal está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito comunitário (...). Todavia, daí não resulta que o âmbito de aplicação da Diretiva 2000/78 deva ser alargado por analogia para lá das discriminações baseadas nos motivos enumerados de maneira exaustiva no artigo 1.º desta”. Ver também C-303/06, S. Coleman contra Attridge Law e Steve Law, 17 de julho de 2008, n.º 46 e C-406/15, Petya Milkova contra Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol, 9 de março de 2017.

⁵¹ Cfr. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa. 2021. Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação: Edição de 2018: pp. 67.

⁵² Idem, pp. 68.

confrontado com formas complexas de discriminação, o Tribunal tem forçado o enquadramento dos casos numa só característica discriminada.⁵³

No processo de 2014 *Z. contra A Government department e The Board of Management of a Community School*,⁵⁴ a recorrente era uma mulher nascida sem útero que decidiu recorrer à gestação de substituição para ter uma criança. Quando solicitou a licença de maternidade, a sua entidade patronal recusou-se a concedê-la com base no facto de esta não ter estado grávida e não ter dado à luz a criança. A requerente alegou que esta recusa constituía uma forma de discriminação com base no sexo e de discriminação com base na deficiência. Contudo, o Tribunal não considerou a situação particular como esta mulher sofria de uma forma específica de deficiência baseada no género – a natureza complexa da sua experiência de discriminação. Assim, acabou por adotar uma abordagem que separou cada uma das características, concluindo que a mulher não tinha sido discriminada em relação a outras mulheres (que efetivamente deram à luz, dado que se trata de duas situações diferentes que justificam um tratamento diferente) nem que tinha sofrido uma discriminação em razão de deficiência.

Por sua vez, o caso *Léger contra Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de Droits des femmes e Établissement français du sang*,⁵⁵ dizia respeito a uma proibição permanente de doação de sangue para homens numa relação com pessoas do mesmo sexo, estando em causa uma forma específica de discriminação com base no sexo e simultaneamente na orientação sexual. Apesar de o Tribunal não ter reconhecido esta discriminação como interseccional, a opinião do Advogado-Geral Mengozzi revelou consciência de uma experiência particular e múltipla de discriminação.

⁵³ Ferrari, Daniele; Valenzi, Ilaria; Palazzo, Nausica. 2022. Intersectionality as a legal approach: a multilevel perspective between international law, European law, Italian law, and comparative perspectives. Itália: Center for Religious Studies at Bruno Kessler Foundation.

⁵⁴ TJUE, C-363/12, *Z. contra A Government department e The Board of Management of a Community School*, 18 de março de 2014.

⁵⁵ TJUE, C-528/13, *Geoffrey Léger contra Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes e Établissement français du sang*, 29 de abril de 2015.

Em *Parris contra Trinity College e o.*,⁵⁶ o órgão jurisdicional de reenvio colocou a possibilidade de estar em causa um caso de discriminação múltipla, tendo o TJUE que se pronunciar sobre a questão. Parris pediu que, quando falecesse, o seu parceiro do mesmo sexo, unido de facto registado, beneficiasse da pensão de sobrevivência prevista pelo regime de pensões. Tal pedido foi indeferido “com fundamento no facto de essa união de facto registada só ter sido constituída após o seu sexagésimo aniversário, pelo que não cumpria os requisitos do regime de pensões.”⁵⁷ Não obstante, a união de facto foi registada no Reino Unido em 2009, depois de Parris ter completado 60 anos; por sua vez, na Irlanda, só foi reconhecida a partir de 2011. Ao abrigo deste regime, não seria possível o cônjuge ou parceiro registado de uma pessoa homossexual nascida antes de 1 de janeiro de 1951 ter direito a uma pensão de sobrevivência. O TJUE decidiu que, “se uma medida não for suscetível de criar discriminação com base em qualquer um dos motivos proibidos na Diretiva 2000/78/CE [Diretiva da igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional] – quando estes motivos são encarados isoladamente –, não se pode considerar que constitui discriminação por força do efeito combinado de tais motivos, neste caso, orientação sexual e idade.”⁵⁸

Assim, e ainda que seja essencial, por vários motivos, a previsão e proteção explícita da discriminação múltipla e interseccional, é importante não esquecer o papel que os Tribunais podem ter na apreciação destas situações.

2.2 Leis e políticas antidiscriminação em Portugal

Em Portugal, existem atualmente algumas leis cuja finalidade principal é a proteção de grupos especialmente vulneráveis contra a discriminação. Não

⁵⁶ TJUE, C-443/15, David L. Parris contra Trinity College Dublin e o., 24 de novembro de 2016. Sumário do caso adaptado de Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa, Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação: Edição de 2018: pp. 68.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem.

obstante, a maior parte das disposições legais antidiscriminação estão ainda dispersas, inseridas em diplomas com um escopo mais amplo.

Como constatado na secção de análise social, entre as fragilidades identificadas no sistema antidiscriminatório português atual encontram-se, precisamente, a dispersão de diplomas legais e respetivos organismos de tutela, assim como o desconhecimento e iliteracia das vítimas de discriminação quanto aos direitos consagrados e mecanismos de proteção já existentes. Acresce ainda o facto de as entidades e pessoas responsáveis pela aplicação da lei e das políticas públicas antidiscriminação nem sempre terem a formação necessária a uma correta e efetiva implementação de uma abordagem interseccional. Nesta ótica, muitas são também as oportunidades para uma possível reestruturação deste sistema.

Os compromissos internacionais a que Portugal se vinculou nesta matéria são importantes pontos de partida para identificar os limites das reformas que podemos (ou mesmo que devemos) implementar no plano nacional. Antes de olharmos para a realidade do nosso ordenamento jurídico, este capítulo começa por nos apresentar uma breve análise dos instrumentos de maior abrangência, com posterior enfoque nos fatores sexo, origem étnico-racial, orientação sexual e identidade de género e deficiência.

Segue-se uma explanação do quadro jurídico e institucional antidiscriminação existente em Portugal, em parte decorrente de compromissos europeus e internacionais, com respaldo no artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa.

Por fim, e de forma a refletir sobre o cumprimento de Portugal em relação a esses compromissos, far-se-á referência às várias recomendações internacionais dirigidas ao país, que servirão como ponto de partida de eventuais propostas do nosso estudo.

2.2.1 Direito Internacional e Europeu

2.2.1.1 Instrumentos de maior abrangência

Até hoje, Portugal ratificou mais de 60 tratados internacionais em matéria de direitos humanos⁵⁹.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 8.º da CRP, as normas constantes destes documentos “vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português”. Portugal opta, assim, pela adoção de um sistema monista com primado do Direito internacional – “nem sempre levado, embora, até às últimas consequências, em virtude, fundamentalmente, do sistema de fiscalização da constitucionalidade e da recusa do Direito internacional poder só por si determinar a nulidade, ou mesmo a mera inaplicabilidade, do Direito interno contrário. Disto resulta que o Direito internacional vigora no Direito português nessa qualidade e que, num caso concreto, sempre que a norma internacional dê uma resposta distinta daquela que é oferecida pelo Direito interno, tenderá a prevalecer a solução do Direito internacional”.⁶⁰

Desde o surgimento da Carta das Nações Unidas, em 1945, que vários outros instrumentos de direito internacional têm vindo a incluir o direito à igualdade e à proibição ausência da discriminação nas suas disposições, frequentemente nomeando certas características merecedoras de proteção.

Ao nível europeu, e como mencionado *supra*, existem dois quadros legislativos diferentes em matéria de igualdade e não discriminação: o da União Europeia e o do Conselho da Europa.

⁵⁹ A Lei n.º 45/2019 de 27 de junho procedeu à revisão global da linguagem utilizada nas convenções internacionais relevantes em matéria de Direitos Humanos a que a República Portuguesa se encontra vinculada, determinando que onde se lê “Direitos do Homem” deve ler-se “Direitos Humanos”, optando por uma linguagem neutra e inclusiva que abranja todas as pessoas. Todos os tratados podem ser consultados em: <https://www.ministeriopublico.pt/tratados/resultados?ti=721>.

⁶⁰ Ribeiro, Marta Chantal. 2001. O Direito internacional, o Direito comunitário e a nossa Constituição – Que rumo?, em *Estudos em comemoração dos cinco anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*: pp. 940-941. Porto: Coimbra Editora.

Existem também convenções das Nações Unidas que constituem um quadro legislativo internacional mais amplo neste domínio: a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Todas estas convenções dispõem de um órgão supervisor que, apesar de com limitados poderes de execução, verifica e avalia o desempenho dos Estados no cumprimento das prerrogativas anunciadas principalmente através da análise de relatórios periódicos e emissão de observações, como veremos adiante: o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, o Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e o Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência, respetivamente. Através da assinatura dos Protocolos Opcionais das duas últimas convenções, Portugal reconheceu a competência dos respetivos comités para receberem e apreciarem participações de pessoas (ou grupos de pessoas) que afirmem ser vítimas de violação de qualquer um dos direitos previstos nas Convenções.

O próprio Tratado da União Europeia (TUE) estabelece, no seu artigo 2.º,⁶¹ que o projeto europeu se funda nos valores do “respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias”. O n.º 3 do artigo 3.º, por sua vez, subscreve este compromisso, nomeadamente através do combate da exclusão social e das discriminações, da promoção da justiça e da proteção social, inclusive a igualdade entre homens e mulheres. Também os artigos 10.º, 19.º e 67.º (n.º 3) do TFUE, a par dos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais, constituem uma sólida base dos princípios da igualdade e da proibição da discriminação para qualquer dos diferentes motivos sob análise.⁶²

⁶¹ O artigo 2.º não era tradicionalmente aplicável, mas, atualmente, com o aparecimento de ameaças aos valores da UE por parte de alguns Estados-Membros (como a Polónia e a Hungria) e de forma a ativar o mecanismo previsto no artigo 7.º do TUE, a abordagem do TJUE está a mudar. Ver acórdãos dos casos C-156/21 Hungria contra Parlamento e Conselho e C-157/21 Polónia contra Parlamento e Conselho.

⁶² Groot, David de. 2023. EU legislation and policies to address racial and ethnic discrimination: pp. 6. Bruxelas: European Parliamentary Research Service.

Quanto ao direito derivado da União, predominam iniciativas setoriais nas diretivas antidiscriminação (quer quanto ao âmbito de aplicação como em relação aos grupos e características protegidas, como se verá). Não obstante, em 2008, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de diretiva ao Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento fora do mercado de trabalho, independentemente da idade, deficiência, orientação sexual ou crença religiosa, com o objetivo de alargar a proteção contra a discriminação através de uma abordagem horizontal (isto é, não hierárquica). Contudo, o projeto continua bloqueado nessa fase desde então por falta de unanimidade no Conselho (apesar dos vários apelos, inclusive do Parlamento).⁶³

Apesar de reconhecerem a importância da luta contra a discriminação, alguns Estados-Membros receberam com relutância a proposta de diretiva, considerando que a horizontalidade da iniciativa da Comissão se imiscui na competência nacional e contraria os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.⁶⁴ Outros, ainda, opõem-se à inclusão da proteção social e educação e levantam reservas à exequibilidade da inclusão do conceito de *discriminação múltipla* na proposta de diretiva.⁶⁵ Em novembro de 2022 a (à época) Presidência Checa da UE emitiu um relatório de progresso concluindo que, embora se tenham registado alguns avanços, é necessário um trabalho adicional significativo (nomeadamente esclarecimentos quanto ao prazo para a transposição da diretiva e acomodações razoáveis para as pessoas com deficiência) antes de se poder alcançar a unanimidade necessária no Conselho.⁶⁶

⁶³ Proposta de Diretiva Antidiscriminação da Comissão Europeia, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-anti-discrimination-directive>.

⁶⁴ Anti-discrimination directive, “Legislative Train Schedule, Parlamento Europeu.” Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-undamentalrights/file-anti-discrimination-directive>.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Conselho da União Europeia. 2022. “Proposta de Diretiva do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual - Relatório de progresso.” Bruxelas. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_13070_2022_INIT&from=EN.

2.2.1.2 Sexo

Não raras vezes a igualdade entre homens e mulheres surge, explicitamente, como um desígnio em instrumentos de direito internacional e europeu,⁶⁷ de que são exemplo os tratados previstos no anexo II, assim como as convenções da OIT sobre igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor (n.º 100) e discriminação em matéria de emprego e profissão (n.º 111).

Internacionalmente, o surgimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) em 1979 marca o reconhecimento internacional da necessidade de uma proteção holística, sistemática e, principalmente, juridicamente vinculativa dos direitos das mulheres.

Esta Convenção tornou-se no mais importante documento de promoção e defesa dos direitos das mulheres, com vista a assegurar a igualdade entre mulheres e homens em todas as áreas da vida e a eliminar as formas de discriminação baseadas no sexo.⁶⁸

Ao abrigo da Convenção, “a promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres é baseada em três princípios: igualdade substantiva, não-discriminação e responsabilidade do Estado.”⁶⁹

O primeiro compreende a igualdade de oportunidades, a igualdade de acesso e a igualdade de resultados, tendo como objetivo garantir que leis, políticas públicas e programas de ação são sensíveis às questões de género.⁷⁰

⁶⁷ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. 2010. Recomendação Geral N.º 28: Obrigações fundamentais dos Estados Parte decorrentes do artigo 2.º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (47.ª sessão): pp. 1.

⁶⁸ Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. 2011. Guia Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e Protocolo Opcional: pp. 9. Lisboa.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

Por sua vez, o princípio da não-discriminação, materializado nos artigos 1.º e 2.º da Convenção, exige que os governos dos Estados Parte se certifiquem que as suas políticas públicas e medidas não discriminem as mulheres, mas antes assegurem que “as mulheres não se encontrem numa situação de desvantagem quer pelos seus atributos biológicos, físicos e psicológicos quer em razão de normas culturais e sociais.”⁷¹ A Convenção não distingue entre o setor público e privado, pelo que o princípio da não-discriminação abarca “tanto ações governamentais como ações de entidades privadas sejam elas família, comunidade, empresas ou instituições religiosas e quer atuem no campo político, social, cultural ou outro.”⁷²

Finalmente, o princípio da responsabilidade do Estado traduz-se no vínculo jurídico de cumprimento das obrigações fixadas na Convenção, mais concretamente no artigo 3.º.⁷³

O Comité sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, cujo funcionamento está regulado no artigo 17.º e seguintes da Convenção, tem como principal missão supervisionar a implementação das obrigações decorrentes deste tratado multilateral através da análise dos relatórios submetidos pelos Estados Parte relativos aos esforços legislativos, judiciais e administrativos adotados.⁷⁴ O Comité poderá ainda elaborar sugestões (a entidades das Nações Unidas) e recomendações (aos Estados Parte) de forma a melhor garantir o cumprimento da Convenção.

Mais recentemente, com a entrada em vigor do Protocolo Opcional à Convenção (início de vigência em 2000 na ordem internacional e em 2002 em Portugal),⁷⁵ o Comité adquiriu competência para “receber e analisar petições individuais e

⁷¹ Idem.

⁷² Idem, pp. 10.

⁷³ Idem.

⁷⁴ Idem, pp. 23.

⁷⁵ *Decreto do Presidente da República n.º 15/2002, de 8 de março*. Diário da República n.º 57/2002, Série I-A..

assim investigar indícios fiáveis de violações graves e sistemáticas dos direitos contidos na Convenção que se refiram a Estados Parte do Protocolo.”⁷⁶

Em 1995, com a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim (PAP) os governos comprometeram-se explicitamente a pôr em prática um programa de trabalho que contempla e recomenda a adoção de um vasto leque de medidas destinadas a eliminar os obstáculos à participação ativa das mulheres em todas as esferas e a todos os níveis da vida pública e privada, com o objetivo de garantir a sua intervenção plena nas tomadas de decisão políticas, económicas, sociais e culturais.⁷⁷ Assim, e desde 1995, a cada cinco anos as Nações Unidas têm levado a cabo uma avaliação da implementação da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim, de modo a reforçar os compromissos assumidos e emitir recomendações para uma melhor e mais completa aplicação da PAP.⁷⁸

Ainda, as obrigações assumidas pelos Estados no contexto dos sistemas regionais de direitos humanos vêm complementar este quadro universal.

A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, conhecida como a Convenção de Istambul, representa um quadro jurídico vasto que abrange padrões mínimos para a resposta de um Estado à violência contra mulheres e sua prevenção. Foi inclusive ratificada em junho de 2023 pela União Europeia, o que representa um importante esforço conjunto no combate à violência de género. A monitorização da sua implementação⁷⁹ é feita através de dois pilares: o GREVIO (Grupo de peritas para o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica) e o Comité das Partes.

⁷⁶ Cfr. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. 2011. Guia Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e Protocolo Opcional: pp. 23.

⁷⁷ Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, Direitos Humanos: “Plataforma de Ação de Pequim.” Disponível em: <https://plataformamulheres.org.pt/projectos/platacaopequim/>.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Capítulo IX (Mecanismo de monitorização).

Em vigor na ordem jurídica portuguesa desde 2014, o país foi o primeiro da União Europeia a ratificar a Convenção.⁸⁰ O instrumento multilateral estabelece dois tipos de procedimentos de monitorização: uma avaliação individual do Estado Parte e um inquérito.⁸¹ A avaliação individual do Estado passa por considerar informações apresentadas pelo Estado Parte em resposta ao questionário desenvolvido pelo GREVIO ou a quaisquer outros pedidos de informação.⁸² Posteriormente, é elaborado um relatório composto pela análise da aplicação das disposições e por recomendações sobre a forma como o Estado pode sanar os problemas identificados pelo GREVIO (dependendo da quantidade e qualidade da informação recebida, pode ser necessário efetuar uma visita ao país).⁸³

De acordo com o artigo 19.º do TFUE, “o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual”. No entanto, no domínio específico da igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres em matéria de emprego e de trabalho aplica-se o processo legislativo ordinário, que não exige unanimidade, mas apenas a maioria qualificada (art. 157.º TFUE).

Em 2002, a Diretiva de igualdade de tratamento entre homens e mulheres quanto ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho, representou um grande ponto de viragem no panorama antidiscriminação europeu, garantindo não só proteção nestas áreas como, por exemplo, benefícios sociais. Por sua vez, em 2004, surge a Diretiva que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a

⁸⁰ Secretariado do Mecanismo de Monitorização da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica. 2019. Relatório de avaliação (base) do GREVIO sobre medidas legislativas e outras medidas de aplicação das disposições da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (Convenção de Istambul) em Portugal: pp. 65

⁸¹ Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, Direitos Humanos: “Convenção de Istambul.” Disponível em: <https://plataformamulheres.org.pt/artigos/direitos-humanos/convencao-istambul/>.

⁸² Idem.

⁸³ Idem.

bens e serviços e seu fornecimento, alargando esta proteção a outras esferas da vida quotidiana para além do mercado de trabalho e vida profissional.

Em 2020, a Comissão adotou a sua Estratégia para a Igualdade de Género 2020–2025, baseada numa visão inclusiva da diversidade existente na Europa e que pretende que todas as pessoas vivam sem ter de enfrentar violência e estereótipos e tenham a oportunidade de ser bem-sucedidas e de liderar, independentemente do seu género.⁸⁴

Ainda, a Comissão aprovou, em março de 2022, uma proposta de diretiva relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica.⁸⁵

Em julho de 2022, o Parlamento Europeu adotou ainda uma resolução sobre a discriminação interseccional na União Europeia, relativa à situação socioeconómica das mulheres de origem africana, latino-americana, asiática e do Médio Oriente, o que representa um grande incentivo para o desenho de futura legislação e políticas públicas, assim como para que decisões judiciais tenham em conta a discriminação com base em múltiplos fatores.⁸⁶

Também a Estratégia do Conselho da Europa para a Igualdade de Género 2018-2023⁸⁷ considera a discriminação interseccional, admitindo que a etnia, idade, deficiência, orientação sexual e/ou identidade de género, entre outras características, marginalizam de forma desproporcionada determinados grupos de mulheres.⁸⁸

⁸⁴ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>.

⁸⁵ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105>.

⁸⁶ Parlamento Europeu, “Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de julho de 2022, sobre discriminação intersectorial na União Europeia: a situação económica das mulheres de origem africana, latino-americana, asiática e do Médio Oriente” (2021/2243(INI)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0289_PT.html.

⁸⁷ Disponível em: <https://rm.coe.int/prems-093618-gbr-gender-equality-strategy-2023-web-a5/16808b47e1>.

⁸⁸ Idem, pp. 11.

2.2.1.3 Origem étnico-racial

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial é o principal instrumento neste âmbito. Foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1965, tendo entrado em vigor em Portugal a partir de 1982.⁸⁹

O preâmbulo apresenta uma série de considerações que fundamentam a necessidade de adoção da Convenção, tais como a promoção do respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todas as pessoas, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Para além disso, o texto destaca a condenação “do colonialismo e de todas as práticas de discriminação e segregação que o acompanham,”⁹⁰ assim como afirma que “as doutrinas da superioridade fundada na diferenciação entre as raças são cientificamente falsas, moralmente condenáveis e socialmente injustas e perigosas,”⁹¹ considerando a existência de barreiras raciais incompatível com os ideais de qualquer sociedade humana. Por fim, destaca a importância da adoção de medidas práticas para promover o bom entendimento entre pessoas de diferentes origens étnicas e raciais e “edificar uma comunidade internacional liberta de todas as formas de segregação e de discriminação raciais.”⁹²

No seu artigo 1.º, a Convenção define discriminação racial enquanto “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha como objetivo ou efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, de direitos humanos e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social e cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública”.

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, os Estados Partes obrigam-se a prosseguir “uma política tendente a eliminar todas as formas de discriminação racial e a favorecer a harmonia entre todas as raças”. Para tal, obrigam-se “a não se

⁸⁹ *Lei n.º 7/82, de 29 de abril*. Diário da República n.º 99/1982, Série I.

⁹⁰ *Idem*, Preâmbulo.

⁹¹ *Idem*.

⁹² *Idem*.

entregarem” a qualquer ato ou prática de discriminação racial, assim como todas as suas autoridades e instituições públicas (alínea a)). Para além disso, comprometem-se igualmente a “não encorajar, defender ou apoiar a discriminação racial” (alínea b)), para isso revendo as políticas governamentais nacionais e locais e modificando, revogando ou anulando as leis e disposições que a criem ou a perpetuem (alínea c)). Por fim, os Estados devem, por todos os meios (incluindo medidas legislativas) proibir a discriminação racial e pôr-lhe termo (alínea d)), “favorecendo, se necessário, as organizações e movimentos integracionistas multirraciais, e outros meios próprios para eliminar as barreiras entre as raças, e desencorajando o que tende a reforçar a divisão racial” (alínea e)). Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, é possível a adoção de medidas especiais de carácter temporário “de forma a assegurar convenientemente o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de pessoas pertencentes a esses grupos.”

A Convenção estabelece um Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, composto por especialistas independentes, que é responsável por monitorizar a implementação da Convenção pelos Estados Partes.⁹³ Os Estados Partes são obrigados a apresentar relatórios periódicos, a serem analisados pelo Comité, sobre as medidas de ordem legislativa, judiciária, administrativa ou outra adotadas com o objetivo de eliminar a discriminação racial.⁹⁴

Existem outros tratados internacionais de Direitos Humanos que contêm disposições relevantes para a prevenção e proibição da discriminação em função da origem étnico-racial, nomeadamente a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Contudo, e apesar das recomendações internacionais nesse sentido, Portugal ainda não ratificou a convenção, ao contrário de mais de 50 outros Estados. Estes e outros tratados estabelecem padrões internacionais de direitos humanos para a prevenção e eliminação da discriminação racial e são importantes complementos à Convenção.

⁹³ Idem, Artigo 8.º.

⁹⁴ Idem, Artigo 9.º.

Em 1986, a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu adotaram uma Declaração Conjunta contra o Racismo e a Xenofobia, que condenou vigorosamente todas as formas de intolerância, hostilidade e uso da força contra pessoas ou grupos de pessoas por motivos raciais, religiosos, culturais, sociais ou nacionais. Esta declaração reconheceu igualmente a importância da informação, da sensibilização e da prevenção. Em 1997, a UE organizou o Ano Europeu contra o Racismo para apoiar as ações nacionais neste domínio. As iniciativas incluíram a decisão de criar um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia permanente, para ajudar a UE e os Estados-Membros a desenvolver políticas, investigando a dimensão do problema, analisando as causas subjacentes e divulgando exemplos de boas práticas. O mandato do observatório foi alargado em 2003, quando passou a ser a Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA).⁹⁵

Antes da adoção do Tratado de Amesterdão em 1999, a legislação da UE abordava apenas a discriminação em razão da nacionalidade e do sexo. O atual artigo 19.º do TFUE conferiu à União poderes para adotar medidas contra a discriminação com base noutros motivos, incluindo a origem racial e étnica.⁹⁶

O primeiro e principal instrumento da UE com o objetivo de proibir a discriminação com base na origem racial e étnica foi a Diretiva relativa à Igualdade Racial. Em comparação com a Diretiva da Igualdade no Emprego, que proíbe a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, mas que se limita ao emprego e à atividade e formação profissional, a Diretiva da Igualdade Racial tem um âmbito de aplicação mais vasto, obrigando os Estados a adotarem legislação antidiscriminação em diversas áreas, tais como educação, proteção social e acesso a bens e serviços.⁹⁷ Esta Diretiva teve bastantes efeitos positivos nos diversos sistemas jurídicos nacionais, nomeadamente quanto à criação de organismos de igualdade.

⁹⁵ Cfr. Groot, David de. 2023. EU legislation and policies to address racial and ethnic discrimination.” Bruxelas: European Parliamentary Research Service: pp. 9.

⁹⁶ Idem, pp. 6.

⁹⁷ Idem, pp. 6-7.

No seguimento da Ação comum de 1996 relativa à luta contra o racismo e a xenofobia, surge em 2008 a Decisão-Quadro por via do Direito Penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia.⁹⁸ Esta Decisão exige que certas manifestações graves de racismo e xenofobia constituam uma infração em todos os países da UE e sejam puníveis com sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas. Além disso, a Decisão requer igualmente que a motivação racista e xenófoba seja considerada uma circunstância agravante. Embora a maioria do público esteja ciente de que o incitamento é uma infração penal, muitas pessoas não sabem que a negação e a banalização do genocídio, dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra também constituem uma infração.⁹⁹

Atualmente, e até 2025, está em vigor o Plano de Ação Antirracista da UE (2020-2025), que prevê uma série de medidas legislativas e não legislativas no combate à discriminação. Nesse sentido, foi nomeada a primeira Coordenadora Antirracismo da UE, Michaela Moua. Para além disso, no final de 2021, a Comissão apresentou uma iniciativa para alargar a lista de crimes da UE ao abrigo do artigo 83.º do TFUE a todas as formas de discurso e crimes de ódio, como parte da resposta à proliferação de discursos de ódio racistas e xenófobos na internet. Por fim, o Plano tem também como objetivos melhorar a recolha de dados desagregados por origem étnica ou racial e garantir uma maior diversidade nas instituições da UE.¹⁰⁰

Todos estes documentos abordam a questão da discriminação étnica e racial em diferentes contextos e estabelecem normas e padrões internacionais para a proteção dos direitos humanos e a promoção da igualdade das pessoas racializadas. Como se verá, ainda há muito a fazer por Portugal para assegurar o seu efetivo cumprimento.

⁹⁸ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0913>.

⁹⁹ Cfr. Groot, David de. 2023. EU legislation and policies to address racial and ethnic discrimination.” Bruxelas: European Parliamentary Research Service: pp. 7.

¹⁰⁰ Idem, pp. 10.

2.2.1.4 Orientação sexual e identidade e expressão de género

A proteção internacional e europeia da discriminação em razão da orientação sexual está, de certa forma, estabelecida e prevista há vários anos em alguma legislação, enquanto a inclusão de características como identidade e expressão de género continua a ser uma luta nos dias de hoje.

Os Princípios de Yogyakarta representam o mais relevante instrumento neste âmbito. Adotados em 2006, consistem num “guia universal para os direitos humanos” que estabelece diretrizes internacionais que todos os Estados devem cumprir”.¹⁰¹ Em 2017 foram aprovados os Princípios de Yogyakarta +10, que surgem da junção dos desenvolvimentos na legislação internacional sobre direitos humanos com a crescente perceção das violações sofridas por pessoas com base na orientação sexual e na identidade de género e o reconhecimento dos fatores diversos e interseccionais da expressão de género e das características sexuais.¹⁰² Não obstante, uma vez que não foram adotados pelos Estados no âmbito de um tratado, não são considerados como parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o que impede desde logo a sua monitorização.

Em 2008, a Assembleia Geral da ONU adotou uma Resolução sobre a Proteção contra a Violência e a Discriminação com base na Orientação Sexual e Identidade de Género, condenando as violações de direitos humanos baseadas na orientação sexual e na identidade de género, tais como assassinatos, tortura, detenções arbitrárias e privação de direitos económicos, sociais e culturais, incluindo o direito à saúde.¹⁰³

No seio do Conselho da Europa, a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais estabelece que o gozo dos direitos e liberdades reconhecidos “deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais

¹⁰¹ Disponível em: <https://yogyakartaprinciples.org/>

¹⁰² Idem.

¹⁰³ De acordo com o preâmbulo da Recomendação CM/Rec(2010) do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre medidas de combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/recomendacao_cm_rec_2010_5.pdf.

como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação” (artigo 14.º). Apesar de não haver uma proibição de discriminação explícita em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, o TEDH tem entendido que estes motivos de discriminação cabem no artigo 14.º. Para além disso, o Tribunal argumentou ainda que, quando a discriminação se baseia na orientação sexual, as razões apresentadas pelos Estados devem ser especialmente ponderadas. Tal abordagem configura uma forma de escrutínio rigorosa, que torna este tipo de discriminação especialmente proibido.

A título de exemplo, no caso *Beizaras e Levickas contra Lituânia*,¹⁰⁴ os demandantes, dois jovens que mantinham uma relação, alegaram que tinham sido discriminados com base na orientação sexual devido à recusa das autoridades em abrir um inquérito antes do julgamento sobre os comentários de ódio no perfil de Facebook de um deles, que tinha publicado uma fotografia de ambos a beijarem-se e que deu origem a centenas de comentários de ódio online. Alguns destes comentários diziam respeito à comunidade LGBTQ no seu todo, mas outros ameaçavam particularmente os indivíduos. O Tribunal considerou que tinha havido uma violação do artigo 14.º em conjugação com o artigo 8.º (direito ao respeito pela vida privada e familiar) da Convenção, argumentando que os requerentes tinham sofrido discriminação com base na orientação sexual e que o Governo lituano não apresentou qualquer justificação que demonstrasse que a diferença de tratamento era compatível com as disposições da Convenção. O Tribunal observou, especificamente, que a orientação sexual dos requerentes desempenhou um papel na forma como estes foram tratados pelas autoridades, que expressaram a sua reprovação pelo facto de terem demonstrado publicamente a sua homossexualidade ao recusarem a abertura do inquérito. Tal postura discriminatória não garantiu a proteção dos indivíduos contra as violações da sua integridade física e mental, como prevista

¹⁰⁴ TEDH, *Beizaras e Levickas contra Lituânia*, n.º 41288/15, de 14 de janeiro de 2020.

pelo direito penal, tendo o TEDH também considerado que houve lugar a uma violação do artigo 13.º (direito a um recurso efetivo).

Em 2010, surge a Recomendação do Comité de Ministros aos Estados-Membros do Conselho da Europa sobre medidas para o combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género. Esta Recomendação reconhece que “as pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transexuais foram durante séculos e continuam a ser sujeitas a homofobia, transfobia e outras formas de intolerância e discriminação, mesmo no seio da sua família - incluindo a criminalização, a marginalização, a exclusão social e a violência - com base na orientação sexual ou na identidade de género, e que é necessária uma ação específica para garantir o pleno gozo dos direitos humanos dessas pessoas”.¹⁰⁵

Assim, este documento recomenda que os Estados-Membros:¹⁰⁶

- Examinem as medidas legislativas e outras existentes, procedam à sua revisão e recolham e analisem os dados pertinentes de modo a acompanhar e corrigir qualquer discriminação direta ou indireta em razão da orientação sexual ou da identidade de género;
- Assegurem a adoção e a aplicação efetiva de medidas legislativas e outras para combater a discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género, garantindo o respeito dos direitos humanos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transsexuais;
- Assegurem que as vítimas de discriminação conheçam e tenham acesso a efetivas vias de tutela jurisdicional, nomeadamente junto de uma autoridade nacional, e que as medidas de combate à discriminação incluam sanções para infrações e a concessão de uma adequada indemnização;
- Se orientem, na sua legislação, políticas e práticas, pelos princípios e medidas da Recomendação;

¹⁰⁵ Preâmbulo da Recomendação CM/Rec(2010) do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre medidas de combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género.

¹⁰⁶ Idem.

- Assegurem, através dos meios e ações adequados, a tradução e respetiva divulgação da Recomendação tão amplamente quanto possível.

No que diz respeito às diretivas europeias, a Diretiva 2000/78/CE do Conselho veio estabelecer um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional que abrange a proteção da discriminação em razão da orientação sexual (nomeadamente nos seus artigos 1.º e 2.º).¹⁰⁷

Ainda, a Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao trabalho temporário¹⁰⁸ veio estabelecer, no seu artigo 5.º, que “a igualdade de tratamento de homens e mulheres, e ainda quaisquer ações destinadas a combater a discriminação por motivos de sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual” devem ser respeitadas.

Em 2020 a União Europeia adotou, pela primeira vez, a Estratégia em favor da igualdade das pessoas LGBTQI 2020-2025,¹⁰⁹ um ponto de viragem na salvaguarda dos direitos da comunidade. Esta estratégia define uma série de objetivos-chave que assentam em quatro pilares: combater a discriminação contra as pessoas LGBTQI, garantir a sua segurança, construir sociedades que as integrem plenamente e liderar o combate das pessoas LGBTQI em todo o mundo. A Comissão comprometeu-se igualmente a integrar a luta contra a discriminação das pessoas LGBTQI em todas as políticas da UE.

Ainda, na sua estratégia para a Igualdade de Género (2020-2025), a União Europeia utiliza a expressão *em toda a sua diversidade* de modo que a se compreenda “que, sempre que se faça referência a mulheres ou a homens, estas são categorias heterogéneas, nomeadamente em relação ao seu sexo, características sexuais, identidade de género ou expressão de género”.¹¹⁰

¹⁰⁷ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0078>.

¹⁰⁸ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0104&from=en>.

¹⁰⁹ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0698>.

¹¹⁰ Disponível em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/04/Estratégia-para-a-Igualdade-de-Género-2020-2025.pdf>.

Por fim, para assegurar a proteção das pessoas LGBTQI na UE, seria importante, como aliás veio afirmar a ILGA-Europe,¹¹¹ a adoção da Diretiva Horizontal única contra a discriminação, considerando que esta decisão constitui um passo essencial e muito necessário para pôr termo à hierarquia de direitos entre as diferentes características de discriminação na UE. Embora não seja exaustiva, esta diretiva poderá proibir a discriminação com base na religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual em todas as áreas da vida social, incluindo a educação, a habitação e o acesso a bens e serviços. Estas proteções são extremamente necessárias uma vez que, recorde-se, neste momento, uma proteção abrangente só está disponível ao abrigo da diretiva comunitária relativa ao emprego.

Também através da adoção desta diretiva, e como afirmou a ILGA-Europe já em 2008 na sua resposta escrita¹¹² à consulta da Comissão Europeia sobre novas medidas antidiscriminação, qualquer nova legislação deve incluir a possibilidade de invocar discriminação com base numa característica ou na combinação de várias características. Assim, uma única diretiva antidiscriminação abrangente, seria uma forma mais eficaz de abordar a discriminação múltipla e interseccional.

Prova disso mesmo foi a mobilização conjunta,¹¹³ volvida uma década de inação, gerada entre plataformas e ONG europeias de apoio à diretiva, à qual, para além da ILGA-Europe, se juntaram a AGE Platform Europe (idade), o European Disability Forum (deficiência), o European Women's Lobby (sexo), a International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer & Intersex Youth & Student Association (orientação sexual, identidade e expressão de género, e idade) e a Transgender Europe (identidade e expressão de género). O mesmo aconteceu

¹¹¹ ILGA-Europe. 2008. ILGA-Europe's position on the proposal for a Council Directive on the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation. Disponível em: <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2022/06/ILGA-Europes-position-proposed-Directive.pdf>.

¹¹² ILGA-Europe. 2008. Written Response by ILGA-Europe to the European Commission Consultation on New Anti-Discrimination Measures: pp. 2. Disponível em: <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2022/06/ILGA-Europes-Written-Response-European-Commission-Consultation-New-Anti-Discrimination-Measures.pdf>.

¹¹³ Joint NGO Statement on the 10th Anniversary of the Horizontal Directive. 2018. Ten years on and nothing to show for it. Disponível em: https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/final_horizontal_directive_statement_10th_anniversary.pdf.

com a associação da European Network Against Racism (origem étnico-racial).¹¹⁴

2.2.1.5 Deficiência

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2006, tendo entrado em vigor em Portugal em 2009.¹¹⁵

A adoção de uma Convenção sobre direitos humanos no início deste século “resultou do consenso da comunidade internacional sobre a necessidade de garantir o respeito pela integridade, dignidade e liberdade individual das pessoas com deficiência e de reforçar a proibição da sua discriminação através de leis, políticas e programas que tenham em conta especificamente as suas características e promovam a sua participação na sociedade.”¹¹⁶

Talvez por ser um dos mais recentes tratados, tem em consideração as difíceis condições que as pessoas com deficiência se deparam, estando “sujeitas a múltiplas ou agravadas formas de discriminação com base na raça, cor, sexo, língua, religião, convicções políticas ou de outra natureza, origem nacional, étnica, indígena ou social, património, nascimento, idade ou outro estatuto”.¹¹⁷ Para além disso, adota uma abordagem interseccional através de artigos específicos destinados às mulheres com deficiência (artigo 6.º) e às crianças com deficiência (artigo 7.º).

Reconhecendo que “a deficiência é um conceito em evolução,”¹¹⁸ considera pessoas com deficiência, no seu artigo 1.º, como “aquelas que têm

¹¹⁴ ILGA-Europe, European Network Against Racism. 2022. Why does the European Commission need to propose a Horizontal Directive on the principle of equal treatment? The Case for a Horizontal Anti-Discrimination Directive. Disponível em <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2022/06/Case-Horizontal-Anti-Discrimination-Directive.pdf>.

¹¹⁵ *Decreto do Presidente da República n.º 71/2009, de 30 de julho*. Diário da República n.º 146/2009, Série I.

¹¹⁶ Instituto Nacional para a Reabilitação, “Convenção.” Disponível em: <https://www.inr.pt/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>.

¹¹⁷ Preâmbulo da Convenção.

¹¹⁸ Idem.

incapacidades duradouras físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, que em interação com várias barreiras podem impedir a sua plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade com os outros”.

Por sua vez, *discriminação com base na deficiência* inclui “qualquer distinção, exclusão ou restrição com base na deficiência que tenha como objetivo ou efeito impedir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade com os outros, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, económico, social, cultural, civil ou de qualquer outra natureza. Inclui todas as formas de discriminação, incluindo a negação de adaptações razoáveis” (artigo 2.º).

Com o objetivo de garantir eficazmente os direitos das pessoas com deficiência, é instituído um sistema de monitorização internacional da aplicação da Convenção, através da criação do Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência (artigo 34.º). A Convenção integra também o Protocolo Opcional anexo, que reconhece o direito de as pessoas ou grupo de pessoas apresentarem queixas individuais ao Comité.

À semelhança do sexo e da origem étnico-racial, os Tratados da União Europeia proíbem a discriminação com base na deficiência. Para além disso, a Diretiva 2000/78/EC, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, proíbe também a discriminação em razão da deficiência em relação ao emprego, à atividade e formação profissional, promoção e condições de trabalho, obrigando igualmente as entidades empregadoras a prever adaptações razoáveis para as pessoas com deficiência, de modo a permitir que estas desempenhem as suas funções em condições de igualdade com as pessoas sem deficiência.

A Estratégia Europeia para a Deficiência (2010-2020) estabeleceu um quadro de ação para melhorar a vida das pessoas com deficiência na UE. Atualmente está em vigor a estratégia 2021-2030,¹¹⁹ que estabelece como algumas das suas

119

Disponível

em:

<https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20200604STO80506/a-estrategia-ambiciosa-da-ue-para-a-deficiencia-para-2021-2030>.

prioridades: a implementação do projeto-piloto da UE relativo ao Cartão Europeu de Deficiência, que permite o reconhecimento mútuo de deficiências em alguns países da UE; medidas de recuperação e mitigação para evitar que pessoas com deficiências sejam afetadas desproporcionalmente por crises sanitárias como a da COVID-19; a participação das pessoas com deficiência, das suas famílias e organizações no processo de implementação.

Por fim, a Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços (2019) teve como objetivo melhorar o funcionamento do mercado interno de produtos e serviços acessíveis para as pessoas com deficiência e também para as pessoas idosas, eliminando os obstáculos criados por regras divergentes nos Estados-Membros.¹²⁰

2.2.2 Legislação portuguesa

2.2.2.1 Instrumentos de maior abrangência

A igualdade constitucional manifesta-se numa tripla condição: como valor superior do sistema jurídico (artigo 2.º CRP); como princípio (artigo 13.º/1 CRP), cuja realidade e eficácia cabe aos poderes públicos promover (nos termos das alíneas b) c) d) do artigo 9.º da CRP, que possibilita a criação de medidas de ação afirmativa); e como direito fundamental (artigo 13.º/2 CRP). Explicitam-se, assim, e ao mesmo tempo, três dimensões: liberdade, democrática e social.¹²¹

Neste sentido, o artigo 13.º da Lei Fundamental prevê, no seu n.º 1, a dignidade social e a igualdade perante a lei. O n.º 2, por sua vez, estabelece uma proibição de discriminação, nos termos da qual “ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição

¹²⁰ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0882>.

¹²¹ Martínez, Fernando Rey; Neto, Luísa; Leão, Anabela. 2021. Direito antidiscriminatório: pp. 18. Lisboa: AAFDL Editora.

social ou orientação sexual”. Como nota a Juíza Clara Sottomayor,¹²² esta enumeração é apenas exemplificativa, pelo que podem ser equacionados outros fatores potencialmente discriminatórios, como a idade ou deficiência, que estão aliás plasmados noutros documentos.¹²³ Estes desígnios são posteriormente desenvolvidos nos capítulos referentes aos direitos das/os trabalhadoras/es, às liberdades e garantias e aos direitos económicos, sociais e culturais.¹²⁴

Como mencionado inicialmente, em Portugal existem atualmente leis cuja finalidade principal é a proteção de grupos especialmente vulneráveis contra a discriminação. Contudo, a maior parte das disposições legais antidiscriminação estão ainda dispersas, inseridas em diplomas com um escopo mais amplo (referentes ao trabalho, direito penal, seguros, educação, asilo e até habitação).

Muita da atual legislação portuguesa antidiscriminação nasce ou evolui através da transposição de diretivas da União Europeia, como de seguida se constatará.

Existem quatro principais leis antidiscriminação que serão devidamente analisadas, sem detrimento da convivência com diversas provisões normativas antidiscriminação *ad hoc* na legislação portuguesa. Esta análise é essencial para garantir que, aquando da proposta de uma nova lei, não existem retrocessos de direitos e as particularidades de cada grupo são atendidas. Para além disso, é importante para perceber que opções se querem e se devem tomar no desenho desta nova lei, de forma que seja o mais garantística possível e capaz de acautelar situações de discriminação múltipla.

¹²² Sottomayor, Maria Clara. 2021. Vulnerabilidade e discriminação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, n.º 62(1): pp. 707.

¹²³ Lopes, Dulce; Vicente, Joana. 2022. Country Report on Non-Discrimination: Portugal, 2022: pp. 6-7. Bruxelas: European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination.

¹²⁴ *Idem*, pp. 8.

2.2.2.2 Sexo

Portugal ocupa o 15.º lugar no ranking do Instituto Europeu da Igualdade de Género (67.4/100),¹²⁵ com uma pontuação geral ainda abaixo da média europeia (70.2/100).

Atualmente está em curso uma revisão, atualização e melhoria do conteúdo e abrangência da base de dados de género do INE,¹²⁶ de forma a disponibilizar dados que permitam a comparabilidade inter-regional e internacional, acompanhar o desenvolvimento das medidas de política definidas na Estratégia Portuguesa para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030 e responder a outras necessidades de informação. Este é um passo importante e uma oportunidade para a recolha de dados desagregados que facilitem uma abordagem interseccional nas políticas públicas portuguesas.

São cada vez mais as disposições que pretendem promover a igualdade de género,¹²⁷ nomeadamente através da representação equilibrada entre mulheres e homens¹²⁸ e da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal,¹²⁹ assim como prevenir a violência contra as mulheres¹³⁰ e a violência doméstica.

¹²⁵ Disponível em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2023/10/Gender-Equality-Index-2023-Towards-a-green-transition-in-transport-and-energy.pdf>.

¹²⁶ Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=IGenero_RevBaseDadosGen&xpid=IGEN&xlang=pt.

¹²⁷ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2008 veio adotar medidas de promoção da transversalidade da perspetiva de género – *gendermainstreaming* – na administração central do Estado, o que se deve refletir igualmente em Orçamentos do Estado com impacto de género.

¹²⁸ De que são exemplo: a Lei n.º 62/2017 de 1 de agosto, que estabelece o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa; a Lei n.º 26/2019 de 28 de março, que estabelece o regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública; e a Lei Orgânica n.º 1/2009, de 28 de março, também conhecida como Lei da Paridade, e que estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação.

¹²⁹ Como previsto nos artigos 59.º e 67.º da CRP, artigos 127.º e 212.º do CT e nas Resoluções da Assembleia da República n.º 184/2019 e 260/2017 que recomendam ao Governo a adoção de medidas de promoção da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal e que garantam o cumprimento efetivo dos horários de trabalho, respetivamente.

¹³⁰ Ao nível da educação por exemplo, a Lei n.º 60/2009 de 6 de agosto veio estabelecer o regime de aplicação da educação sexual em meio escolar, nomeadamente com a finalidade de eliminar comportamentos baseados na discriminação sexual ou na violência em função do sexo ou orientação sexual.

Ainda assim, são praticamente nulas as disposições que o fazem incluindo uma perspetiva interseccional.

Nesta secção, será analisada a **Lei n.º 14/2008 de 12 de março**,¹³¹ alterada pela Lei n.º 9/2015 de 11 de fevereiro, a principal lei antidiscriminação com base no sexo, e que proíbe e sanciona a discriminação em função do sexo no acesso a bens e serviços e seu fornecimento, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva da Igualdade de Tratamento.

Esta lei tem como objeto, previsto no artigo 1.º, “prevenir e proibir a discriminação, direta e indireta, em função do sexo, no acesso a bens e serviços e seu fornecimento e sancionar a prática de atos que se traduzam na violação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres”. Aplica-se “às entidades públicas e privadas que forneçam bens e prestem serviços disponíveis ao público a título gratuito ou oneroso,” do qual se excluem bens e serviços oferecidos e transações no quadro da vida privada e familiar, o conteúdo dos meios de comunicação e publicidade, o setor da educação e as questões de emprego e profissão, incluindo o trabalho não assalariado (artigo 2.º).

De acordo com este enquadramento, consideram-se discriminatórias as práticas ou cláusulas contratuais das quais resultem a recusa de fornecimento ou o impedimento da fruição de bens ou serviços, assim como o seu fornecimento e fruição desfavoráveis, a recusa ou o condicionamento de compra, arrendamento ou subarrendamento de imóveis e a recusa ou o acesso desfavorável a cuidados de saúde (n.º 1 do artigo 4.º). São igualmente consideradas discriminatórias quaisquer instruções ou ordens com vista à discriminação, assim como o assédio e o assédio sexual (n.º 3 e 4 do mesmo artigo).

Ainda, é importante mencionar que “a garantia de plena igualdade entre homens e mulheres não prejudica a manutenção ou aprovação de medidas de ação positiva específicas destinadas a prevenir ou compensar situações factuais de

¹³¹ Disponível em: https://cite.gov.pt/documents/14333/164722/Lei_14_08_c_al_Lei_9_15.pdf/53b247f3-3ea6-457f-9280-423de8465d0e.

desigualdade ou desvantagem relacionadas com o sexo” (n.º 7 do mesmo artigo).

Existem, na lei, proteções específicas relacionadas com a gravidez e a maternidade, como a proteção em situação laboral e na área dos seguros (artigos 5.º a 7.º).

Segundo o artigo 8.º, “as partes podem submeter a resolução dos litígios emergentes a estruturas de resolução alternativa de litígios,” sem prejuízo do recurso à via judicial.

Relativamente ao ónus da prova, previsto no artigo 9.º, “cabe a quem alegar ter sido lesado por um ato de discriminação direta ou indireta apresentar os factos constitutivos do mesmo, incumbindo à parte demandada provar que não houve violação do princípio da igualdade de tratamento”. Provando-se a prática de qualquer ato de discriminação, quer por ação como por omissão, há direito a uma indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais conforme previsto no artigo 10.º.

No artigo 11.º são reconhecidos direitos processuais às associações e ONG que se dediquem à “promoção dos valores da cidadania, da defesa dos direitos humanos, dos direitos das mulheres, da igualdade de género e de defesa dos direitos dos consumidores”. Em caso de assédio, porém, só a pessoa assediada dispõe de legitimidade processual nos termos da lei.

A prática de qualquer ato discriminatório, por pessoa singular ou coletiva de direito público ou privado, constitui contraordenação nos termos do artigo 12.º, podendo ainda haver lugar às sanções acessórias previstas no artigo 13.º em função da gravidade do ato de discriminação e da culpa.

A instrução do processo de contraordenação (artigo 14.º) compete às entidades administrativas cujas atribuições incidam sobre a matéria objeto da infração, assim como a definição da medida e a aplicação das coimas e sanções acessórias (artigo 15.º), recebendo a CIG uma cópia do processo já instruído. Contudo, estas entidades e os tribunais têm de comunicar todas as decisões comprovativas das práticas discriminatórias à CIG, que organiza um registo das mesmas (artigo 17.º).

Por fim, o acompanhamento da lei é feito pela CIG (artigo 20.º), que emite parecer sobre os processos instaurados sempre que solicitado, tendo ainda de elaborar um relatório anual, divulgado no seu site, no qual seja mencionada a informação recolhida sobre a prática de atos discriminatórios e as sanções aplicadas.

Ora, uma visita ao site oficial da Comissão mostra que o relatório mais recente relativo à aplicação desta lei é referente aos anos de 2018, 2019 e 2020.¹³² Para além disso, das 62 queixas recebidas pela CIG durante estes três anos e no âmbito das suas atribuições, sendo 53 relativas a situações de discriminação em razão do sexo, apenas 9 foram praticadas no acesso a bens e serviços e seu fornecimento.¹³³

Neste relatório, a CIG indica ainda que entre 2018 e 2020 não recebeu decisões comprovativas de práticas discriminatórias proferidas pelos tribunais, nem tomou conhecimento de sentenças condenatórias em sede de responsabilidade civil.¹³⁴

Como aliás refere a Comissão, “a incipiência da informação torna prematura qualquer conclusão no sentido de atribuir um qualificativo ao nível de igualdade e não discriminação entre mulheres e homens no acesso a bens e serviços [sendo de] sugerir, por isso, a análise às condições de divulgação e execução da lei pelas entidades competentes pela sua aplicação”.¹³⁵

Para além disso, o facto de a principal lei antidiscriminação portuguesa com base no sexo cobrir apenas o acesso a bens e serviços (e por muito que proliferem disposições normativas noutros documentos) é manifestamente insuficiente tendo em conta todas as esferas da vida em que as mulheres (ainda) são discriminadas.

¹³² Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. 2022. Relatório sobre a aplicação da Lei n.º 14/2008, de 12 de março: anos de 2018, 2019 e 2020. Disponível em: https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2022/11/Relatorio-Lei-14_2008-2018-2019-e-2020_Final-CIG.pdf.

¹³³ Idem, pp. 15-19.

¹³⁴ Idem, pp. 22.

¹³⁵ Idem, pp. 23-24.

2.2.2.3 Origem étnico-racial

No que à legislação doméstica diz respeito, a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, veio estabelecer o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem no âmbito da proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde, dos benefícios sociais, da educação, do acesso a bens e serviços e seu fornecimento, colocados à disposição do público, incluindo a habitação, e da cultura.¹³⁶

Esta lei consubstancia um passo crucial na promoção da “existência de instrumentos legislativos que sistematizem e atualizem a legislação produzida no quadro das políticas de igualdade e não-discriminação, contrariando a dispersão legislativa que se tem vindo a acentuar neste contexto e ajustando o regime atual às orientações mais recentes de política pública nacional, europeia e internacional, com vista a um combate mais eficiente ao fenómeno da discriminação nas suas múltiplas dimensões.”¹³⁷

Assim, este documento legislativo alarga a lista de motivos protegidos relativamente ao seu antecessor (a Lei n.º 134/1999 de 28 de agosto), e dá uma definição mais ampla de discriminação no seu artigo 3.º, enquanto “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência em razão dos fatores indicados (...), que tenha por objetivo ou efeito a anulação ou restrição do reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de direitos, liberdades e garantias ou de direitos económicos sociais e culturais”. São também protegidos os casos de discriminação por associação – aqueles que ocorram em razão de relação e/ou associação a pessoa ou grupo de pessoas a quem sejam atribuídos ou que possuam os fatores protegidos pela lei.

Para além disso, vem, pela primeira vez na legislação portuguesa e também no artigo 3.º, mencionar e definir a discriminação múltipla, enquanto “aquela que resultar de uma combinação de dois ou mais fatores de discriminação”. Não

¹³⁶ Cfr. Lopes, Dulce; Vicente, Joana. 2022. Country Report on Non-Discrimination: Portugal, 2022: pp. 9.

¹³⁷ Proposta de Lei 61/XIII/2, disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=41030>.

obstante, a Lei n.º 93/2017 não estabelece sanções mais severas para a discriminação múltipla do que para a discriminação com base em motivos singulares.¹³⁸

Nos termos do artigo 4.º, consideram-se discriminatórias as seguintes práticas: “a recusa de fornecimento ou impedimento de fruição de bens ou serviços, colocados à disposição do público”; “o impedimento ou limitação ao acesso e exercício normal de uma atividade económica”; “a recusa ou condicionamento de venda, arrendamento ou subarrendamento de imóveis”; a recusa ou limitação de acesso a locais públicos ou abertos ao público, aos cuidados de saúde prestados em estabelecimentos de saúde e a estabelecimento de educação ou ensino; “a constituição de turmas ou a adoção de outras medidas de organização interna nos estabelecimentos de educação ou ensino (...) segundo critérios discriminatórios”; “a recusa ou limitação de acesso à fruição cultural”; “a adoção de prática ou medida por parte de qualquer órgão, serviço, entidade, empresa ou trabalhador da administração direta ou indireta do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais, que condicione ou limite a prática do exercício de qualquer direito”; “a adoção de ato em que, publicamente ou com intenção de ampla divulgação, seja emitida uma declaração ou transmitida uma informação em virtude da qual uma pessoa ou grupo de pessoas seja ameaçado, insultado ou aviltado”.

Mais recentemente, a Lei n.º 3/2024, de 15 de janeiro, veio elevar a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial como organismo para a igualdade e alterar parcialmente a Lei n.º 93/2017. A Comissão passa a funcionar, assim, enquanto entidade administrativa independente, junto da Assembleia da República (artigo n.º 2 da Lei n.º 3/2024). Esta alteração veio reforçar os poderes da Comissão e a sua independência face ao ACM.¹³⁹

Assim, nos termos da promoção da igualdade e a não discriminação étnico-racial e de acordo com o artigo 4.º da nova lei, compete à Comissão, entre outras: a recolha de “toda a informação relativa a práticas discriminatórias e à aplicação

¹³⁸ Cfr. Lopes, Dulce; Vicente, Joana, 2022. Country Report on Non-Discrimination: Portugal, 2022: pp. 25.

¹³⁹ Idem, pp. 9.

das respetivas sanções”; tornar público os casos de efetiva violação da lei; “recomendar a adoção de medidas legislativas, regulamentares e administrativas que considere adequadas para prevenir, proibir e combater a discriminação” étnico-racial e formular recomendações a entidades públicas; “propor medidas que visem suprimir disposições legislativas, regulamentares e administrativas contrárias ao princípio da igualdade e da não discriminação”; “promover a realização de estudos e trabalhos de investigação sobre a discriminação”; “prestar às vítimas de discriminação a informação necessária para a defesa dos seus direitos”; encaminhar as partes, havendo consentimento, para processos de mediação; receber denúncias e abrir os respetivos processos de contraordenação, decidindo e aplicando as coimas e sanções acessórias; “solicitar informações e pareceres, bem como a realização das diligências probatórias que considere necessárias às autoridades policiais ou a outros órgãos ou serviços da administração direta ou indireta do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais, para efeitos de instrução dos processos de contraordenação”; articular com os órgãos competentes na área da não discriminação em casos de discriminação múltipla; e elaborar informação estatística periodicamente.

Compete ainda à comissão permanente, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, elaborar um relatório anual sobre a situação da igualdade e da não discriminação étnico-racial, incluindo informação recolhida sobre práticas discriminatórias e sanções aplicadas, bem como a avaliação do impacto de medidas tomadas sobre homens e mulheres, para este efeito articulando com a CIG e a CITE, demonstrando, uma vez mais, o esforço pela inclusão de uma abordagem interseccional. Este relatório deve ser remetido à AR até ao final do primeiro semestre de cada ano, e, posteriormente, publicado no seu site.

Finalmente, introduz um processo de mediação, assim como estabelece avanços no que diz respeito ao ónus da prova, presumindo-se a intenção discriminatória “sem necessidade de prova dos critérios” que motivaram as consequentes práticas ou atos (artigo 14.º/1 da Lei n.º 93/2017).

Segundo o relatório anual da CICDR referente ao ano de 2022,¹⁴⁰ “o incremento geral de queixas enviadas à Comissão verificado ao longo dos anos tem demonstrado uma maior consciencialização para a temática da discriminação racial e étnica, bem como o conhecimento e confiança crescentes na Comissão e nos mecanismos ao dispor para o exercício de direitos, tanto por parte das alegadas vítimas como por parte de outras pessoas que tenham conhecimento ou testemunhem alegadas práticas discriminatórias”.¹⁴¹

Desde a entrada em vigor da Lei n.º 93/2017, foram mais de 2300 as queixas registadas, um número bastante contrastante com os dos anos anteriores.¹⁴² No ano de 2022, 6,5% das queixas disseram respeito a discriminação com base em múltiplas características.¹⁴³ Contudo, segundo o relatório, “caso sejam referidas na queixa apenas situações que indiciem práticas discriminatórias em razão de outros fatores (ex: sexo, orientação sexual, deficiência ou outros), considera-se queixa incorreta; caso sejam referidas situações que abranjam tanto fatores previstos na Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, como outros, considera-se apenas a parte da queixa relacionada com a temática da discriminação racial ou étnica, sem prejuízo da articulação feita em paralelo com as entidades competentes no caso concreto”.¹⁴⁴

A informação disponível no relatório de 2022 permite ainda identificar alguns padrões de discriminação múltipla. Verificam-se diferenças analisando a relação entre os três principais grupos alegadamente alvo de discriminação (nacionalidade brasileira, cor de pele negra e etnia cigana) e o sexo das alegadas vítimas envolvidas nas queixas: “no caso das pessoas de nacionalidade brasileira, houve uma prevalência de situações alegadamente ocorridas com pessoas do sexo feminino (83 queixas), que perfazem quase metade das 168

¹⁴⁰ Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial. 2022. Relatório Anual 2022: Igualdade e Não Discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Disponível em: <https://www.cicdr.pt/documents/57891/0/Relatório+Anual+CICDR+2022.pdf/589b161f-05d8-471f-bf12-f3857bfad171>.

¹⁴¹ Idem, pp. 47-48.

¹⁴² Idem, pp. 47.

¹⁴³ Idem, pp. 64.

¹⁴⁴ Idem.

queixas, em comparação com as situações alegadamente ocorridas com pessoas do sexo masculino (57 queixas).”¹⁴⁵

Apesar da introdução do conceito com a entrada em vigor desta lei, em Portugal, não existe, até à data, jurisprudência que trate de discriminação múltipla.¹⁴⁶

Por fim, integrado no Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 – Portugal contra o Racismo, foi criado o Observatório do Racismo e Xenofobia¹⁴⁷ através da assinatura de um protocolo entre a NOVA School of Law e o Governo. Este Observatório, coordenado pela Professora Teresa Pizarro Beleza, ficará sobre a alçada do Ministério dos Assuntos Parlamentares e “terá por missão a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento em matéria de racismo, xenofobia e discriminação”.

2.2.2.4 Orientação sexual e identidade e expressão de género

Não são muitos os documentos legislativos em Portugal que protejam a discriminação da comunidade LGBTQI. Na verdade, no que diz respeito à discriminação com base na orientação sexual não existe mesmo nenhuma lei.

O mais recente avanço legislativo neste campo foi a adoção da Lei n.º 38/2018, de 7 de agosto, que veio estabelecer o direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa.¹⁴⁸

No artigo 2.º estabelece-se que “todas as pessoas são livres e iguais em dignidade e direitos, sendo proibida qualquer discriminação, direta ou indireta, em função do exercício do direito à identidade de género e expressão de género e do direito à proteção das características sexuais”, devendo as entidades privadas e públicas cumprir a lei e as segundas igualmente promoverem, no

¹⁴⁵ Idem, pp. 72.

¹⁴⁶ Cfr. Lopes, Dulce; Vicente, Joana. 2022. Country Report on Non-Discrimination: Portugal, 2022: pp. 9.

¹⁴⁷ Disponível em: <https://novalaw.unl.pt/observatorio-do-racismo-e-xenofobia/>.

¹⁴⁸ Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2926&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=.

âmbito das suas competências, as condições necessárias para o exercício efetivo destes direitos.

O exercício do direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género de uma pessoa é assegurado mediante o livre desenvolvimento da respetiva personalidade, constitucionalmente previsto (artigo 26.º CRP) e “todas as pessoas têm direito a manter as características sexuais primárias e secundárias” (artigo 3.º e 4.º da referida Lei).

Um dos principais avanços alcançados com esta lei foi o reconhecimento jurídico da identidade de género (artigo 6.º e ss.), que “pressupõe a abertura de um procedimento de mudança da menção do sexo no registo civil e da consequente alteração de nome próprio”.

De forma a proteger o efetivo direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa, são incumbidas ao Estado uma série de medidas de proteção na saúde e na educação e ensino.

De acordo com o artigo 11.º, referente à saúde, “o Estado deve garantir, a quem o solicitar, a existência e o acesso a serviços de referência ou unidades especializadas no Serviço Nacional de Saúde, designadamente para tratamentos e intervenções cirúrgicas, farmacológicas ou de outra natureza, destinadas a fazer corresponder o corpo à sua identidade de género”.

Por sua vez, o artigo 12.º estabelece que o Estado deve garantir a adoção de medidas no sistema educativo, em todos os níveis de ensino e ciclos de estudo, que promovam o exercício e proteção destes direitos, nomeadamente através do desenvolvimento de medidas de prevenção e de combate à discriminação, mecanismos de deteção e intervenção sobre situações de risco, condições para uma proteção contra todas as formas de exclusão social e violência dentro do contexto escolar e, por fim, formação dirigida a docentes e demais profissionais do sistema educativo no âmbito destas questões (n.º 1). O n.º 3 insta os membros do Governo responsáveis pelas áreas da igualdade de género e da educação a adotarem as medidas administrativas necessárias para a implementação do disposto no n.º 1.

O Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade,¹⁴⁹ com força obrigatória geral, de ambas as disposições, por violação da competência exclusiva do Parlamento para legislar sobre a matéria, apesar do registo de vários votos de vencido. Consequentemente, a 15 de dezembro de 2023 o Parlamento aprovou as medidas específicas que as escolas devem adotar para garantir a implementação da Lei n.º 38/2018, promovendo o direito à autodeterminação da identidade e expressão de género no sistema educativo. No entanto, no fim do mês de janeiro de 2024, um veto presidencial adiou, uma vez mais, a possibilidade de concretização destas medidas.

Mantém-se o n.º 2 do mesmo artigo, que dispõe que “os estabelecimentos do sistema educativo (...) devem garantir as condições necessárias para que as crianças e jovens se sintam respeitados de acordo com a identidade de género e expressão de género manifestadas e as suas características sexuais,” nomeadamente através da designação de uma pessoa responsável a quem as crianças e jovens possam recorrer e garantindo que, ocorrendo mudança de nome e género na escola, esta é respeitada em todos os documentos e atividades.

Tal como nos restantes diplomas analisados, há a possibilidade de resolução alternativa de litígios (art. 13.º), o direito a indemnização, por danos patrimoniais e não patrimoniais, no caso de prática de qualquer ato discriminatório (art. 14.º), a proteção contra atos de retaliação (art. 15.º) e o reconhecimento de direitos processuais das associações e ONG (art. 16.º).

Não é atribuída a nenhuma entidade a monitorização da aplicação da lei, o que dificulta uma análise e avaliação do impacto da sua vigência nos últimos anos.

¹⁴⁹ Ac. TC n.º 474/2021, de 29-06: Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 12.º da Lei n.º 38/2018, de 7 de agosto (Direito a autodeterminação da identidade de género e expressão de género e a proteção das características sexuais de cada pessoa), disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210474.html.html>.

2.2.2.5. Deficiência

A principal lei antidiscriminação na área da deficiência é a Lei n.º 46/2006 de 28 de agosto,¹⁵⁰ que tem como objeto a proibição da discriminação, sob todas as suas formas, em razão da deficiência e da existência de um “risco agravado de saúde”, sancionando a prática de atos que se traduzam na violação de quaisquer direitos fundamentais, ou na recusa ou condicionamento do exercício de quaisquer direitos económicos, sociais, culturais ou outros, por quaisquer pessoas.

A inclusão da discriminação de pessoas com “risco agravado de saúde” permitiu dar resposta a algumas das críticas de que Portugal vinha sendo alvo no panorama internacional pela sua tendencial visão redutora da definição de deficiência. Desta forma, “pessoas que sofrem de toda e qualquer patologia que determine uma alteração orgânica ou funcional irreversível, de longa duração, evolutiva, potencialmente incapacitante, sem perspetiva de remissão completa e que altere a qualidade de vida do portador a nível físico, mental, emocional, social e económico e seja causa potencial de invalidez precoce ou de significativa redução de esperança de vida” (artigo 3.º, alínea c)) passaram a ser alvo de alguma proteção específica, lado a lado com a deficiência.

Nos termos do artigo 4.º, consideram-se práticas discriminatórias contra pessoas com deficiência “as ações ou omissões, dolosas ou negligentes, que, em razão da deficiência, violem o princípio da igualdade”. Exemplos disso são a recusa ou o impedimento da utilização e divulgação da língua gestual, assim como a recusa ou a limitação de acesso ao meio edificado ou a locais públicos ou abertos ao público, aos transportes públicos, aos cuidados de saúde, a estabelecimentos de ensino assim como a qualquer meio de compensação/apoio adequado às necessidades específicas das/os estudantes com deficiência.

¹⁵⁰ Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3477&tabela=leis&so_miolo=.

Ademais, para além do disposto no Código do Trabalho, o artigo 5.º estabelece algumas práticas discriminatórias contra pessoas com deficiência no trabalho e emprego.

Cabe a quem alegar a discriminação em razão de deficiência fundamentá-la, incunbindo à outra parte provar que as diferenças de tratamento não configuram práticas discriminatórias (art. 6.º). Sendo provada a prática de ato discriminatório, há direito a uma indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais (art. 7.º). A lei estabelece igualmente um regime sancionatório (art. 9.º e ss.).

A aplicação da lei é acompanhada pelo Instituto Nacional para a Reabilitação, a quem compete igualmente “emitir parecer obrigatório não vinculativo em todos os processos de inquérito, disciplinares e sindicâncias” instaurados pela Administração Pública por atos proibidos pela lei e praticados por titulares de órgãos, pessoal funcionário e agente da AP. Compete-lhe ainda nos termos do artigo 8.º “apresentar ao Governo um relatório anual que incluirá obrigatoriamente menção à informação recolhida sobre prática de atos discriminatórios e sanções eventualmente aplicáveis”.

Não obstante, o último relatório disponível online é referente a 2021.¹⁵¹ Neste ano, tendo em conta as entidades com competência instrutória e sancionatória em razão da matéria que responderam ao pedido de informação formulado pelo INR, foram contabilizadas um total de 1195 queixas,¹⁵² referindo-se 97% das mesmas a discriminação em razão da deficiência, e sendo as restantes 3% relativas a discriminação em razão do risco agravado de saúde.¹⁵³ No entanto, durante esse mesmo ano, o INR afirma ter tratado apenas 72 queixas.¹⁵⁴ Não há, ainda, quaisquer referências a casos de discriminação múltipla, sendo que em mais de 50% dos casos o INR não tem acesso a informação sobre o sexo da vítima.¹⁵⁵

¹⁵¹ Disponível em: <https://www.inr.pt/documents/11309/380827/Relatório+-+Lei+da+Não+Discriminação+2021/e41123fb-5c78-463a-88bc-523ba7577df5>.

¹⁵² Idem, pp. 10.

¹⁵³ Idem, pp. 14.

¹⁵⁴ Idem, pp. 21.

¹⁵⁵ Idem, pp. 15.

2.2.3 Recomendações internacionais

Como mencionado anteriormente, as recomendações internacionais são uma importante ferramenta para avaliarmos o desempenho de Portugal em relação ao cumprimento das suas obrigações de direito internacional e, a partir daí, legitimar o redesenho legal e institucional a propor.

No caso, a análise far-se-á maioritariamente através das observações e recomendações dos Comitês das Nações Unidas que monitorizam o cumprimento das suas convenções antidiscriminação – em relação ao sexo, origem étnico-racial e deficiência –, por serem periodicamente atualizadas e bastante detalhadas.

2.2.3.1. Sexo: CEDAW

No ponto 18 da Recomendação Geral N.º 28, o Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres enfatiza a interseccionalidade enquanto “conceito fundamental para compreender o alcance das obrigações gerais dos Estados Partes,”¹⁵⁶ acrescentando que “a discriminação das mulheres com base no sexo ou no género está indissociavelmente ligada a outros fatores que afetam as mulheres tais como a raça, a origem étnica, a religião ou crença, a saúde, o estado civil, a idade, a classe, a casta, a orientação sexual e a identidade de género.”¹⁵⁷

Nesse sentido, o Comité recomendou aos Estados Parte que reconheçam e proíbam nos seus instrumentos jurídicos essas formas interseccionais de discriminação, acautelando o efeito acumulado das suas consequências negativas sobre as mulheres por estas afetadas e, simultaneamente, aprovem e implementem políticas e programas para as eliminar.¹⁵⁸ Ainda, no ponto 25, clarifica que a política deve ser abrangente ao ponto de se aplicar a todas as esferas da vida das mulheres, incluindo as que não estão expressamente

¹⁵⁶ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, Recomendação Geral N.º 28, pp. 5.

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Idem.

mencionadas no texto da Convenção (portanto, esferas económicas pública e privada, bem como esfera doméstica).¹⁵⁹

As mais recentes preocupações identificadas pelo Comité e respetivas recomendações especificamente dirigidas a Portugal foram emitidas a 12 de julho de 2022,¹⁶⁰ e serão brevemente enunciadas as mais relevantes para este estudo.

Definição de igualdade e não-discriminação¹⁶¹

O Comité observa com satisfação a adoção de legislação e políticas públicas para combater a discriminação baseada no sexo (como a Lei n.º 4/2018¹⁶² e a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação 2018-2030), bem como a introdução do conceito de “discriminação múltipla” e “discriminação por associação” na legislação (Lei n.º 93/2017)¹⁶³ “e a prioridade dada à prevenção de diferentes formas de violência e discriminação”.

Contudo, o Comité recomenda que o Estado proporcione formação contínua sobre os direitos das mulheres às pessoas que trabalham na administração da justiça e que garanta que a Convenção, as recomendações gerais do Comité e a sua jurisprudência ao abrigo do Protocolo Opcional sejam suficientemente conhecidas e aplicadas pelo poder judicial nos seus vários níveis.

Afirmando que a abordagem adotada está a dificultar os esforços para combater a discriminação, recomenda que “a discriminação contra as mulheres e as suas formas agravadas e interseccionais sejam adequadamente consideradas na legislação e nas políticas” públicas do Estado relacionadas com todas as áreas

¹⁵⁹ Idem, pp. 7.

¹⁶⁰ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. 2022. Observações finais sobre o décimo relatório periódico de Portugal: pp. 8-18. Tradução da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres disponível em <https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2023/10/relatorio-cedaw-versao-digital.pdf>.

¹⁶¹ Idem, pp. 4.

¹⁶² Regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/4-2018-114661388>.

¹⁶³ Estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/93-2017-108038372>.

abrangidas pela Convenção para especial benefício das mulheres em situação de vulnerabilidade.

Acesso das mulheres à justiça¹⁶⁴

O Comité observa que, em conformidade com a Lei n.º 34/2004, “as vítimas de violência doméstica e as sobreviventes de violação, coação sexual, mutilação genital feminina e tráfico estão isentas de pagamento de taxas e que a Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes oferece compensações financeiras e apoio psicológico quando solicitado.”

Não obstante, o Comité manifesta a sua preocupação pelo facto de o acesso à justiça continuar a ser condicionado pela complexidade dos procedimentos e pelos requisitos para concessão de apoio judiciário, em especial para as mulheres pertencentes a minorias étnicas. Observa também que a isenção de custas judiciais e o apoio judiciário não estão disponíveis para as mulheres com recursos económicos limitados, incluindo as que apresentam declarações fiscais anuais conjuntas, nem em todas as áreas do Direito, e que é insuficiente a informação disponibilizada às mulheres de forma a facilitar as queixas ou o seu acesso à justiça.

Assim, o Comité insta o Estado a “assegurar que todas as mulheres, nomeadamente mulheres com recursos limitados e mulheres pertencentes a grupos em situação de desfavorecimento,” tenham acesso a apoio judiciário, que os procedimentos administrativos sejam simplificados e que o impacto negativo da apresentação de declarações fiscais anuais conjuntas seja minimizado. O Comité recomenda igualmente que o Estado promova campanhas de sensibilização destinadas a grupos desfavorecidos de mulheres, como as mulheres com deficiência, as mulheres ciganas, as mulheres migrantes e as mulheres idosas, incentivando-as a apresentarem queixas, pedirem apoio judiciário e beneficiarem da reparação e indemnização das vítimas.

¹⁶⁴ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Observações finais sobre o décimo relatório periódico de Portugal: pp. 5.

Mecanismos nacionais para a promoção das mulheres e integração da perspectiva de género¹⁶⁵

O Comité reconhece as competências da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género para assegurar a aplicação de políticas públicas que promovam a igualdade entre homens e mulheres e que combatam a violência de género contra as mulheres e o tráfico de pessoas.

Contudo, o Comité nota com apreensão “o aumento do número de questões temáticas sob a alçada da CIG e a ausência progressiva de medidas para o avanço das mulheres e para a promoção dos direitos humanos das mulheres em pé de igualdade com os homens.” Ainda, destaca a insuficiência das dotações orçamentais para cumprir o vasto mandato da CIG e a falta de coordenação entre a Comissão e a Provedoria da Justiça em Portugal, embora ambas tenham competência para receber queixas relativas à discriminação e à violência de género. Por fim, nota a “falta de um mecanismo específico para capacitar e assegurar a participação significativa das organizações da sociedade civil de mulheres na CIG.”

O Comité solicita que o Estado “reforce o seu mandato com medidas para o avanço das mulheres e para os direitos humanos das mulheres em condições de igualdade com os homens,” fornecendo recursos humanos, técnicos e financeiros adequados à CIG. Para além disso, insta Portugal a estabelecer um ponto focal para coordenar com a Provedoria de Justiça as queixas recebidas e um mecanismo próprio para capacitar e garantir a participação sistemática e significativa de ONG para as mulheres na CIG, incluindo a disponibilização de recursos financeiros, em relação a todas as iniciativas legislativas e políticas que afetem as mulheres.

Medidas especiais de carácter temporário¹⁶⁶

O Comité parabeniza a incorporação de quotas na legislação de forma a “acelerar a igualdade na representação de mulheres e homens no Parlamento e

¹⁶⁵ Idem, pp. 5-6.

¹⁶⁶ Idem, pp. 6.

noutros cargos de tomada de decisão no Governo, instituições públicas, associações e conselhos de administração de empresas públicas,” como as adotadas na Lei n.º 62/2017, na Lei n.º 1/2019 e na Lei n.º 26/2019. Não obstante, o Comité observa que Portugal não possui um sistema de monitorização da implementação e dos progressos alcançados, incluindo nas regiões autónomas. Observa também com apreensão a necessidade de medidas especiais temporárias na Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação 2018-2030 e noutras políticas setoriais para responder às necessidades dos grupos de mulheres mais desfavorecidos, como as mulheres com deficiência, as mulheres ciganas, as mulheres migrantes e as mulheres idosas.

Assim, o Comité insta que Portugal continue os esforços para implementar medidas especiais temporárias de forma a mitigar estas preocupações de acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da Convenção¹⁶⁷ e com a sua recomendação geral n.º 25 (2004) sobre medidas especiais temporárias.¹⁶⁸

Práticas prejudiciais¹⁶⁹

O Comité nota que a mutilação genital feminina e o casamento forçado foram incluídos como crimes no Código Penal, em harmonia com a Convenção de Istambul. Não obstante, a esterilização forçada, que também é proibida pela Convenção, não está ainda incluída como crime no Código Penal.

O Comité nota com igual preocupação o reduzido número de casos investigados de mutilação genital feminina e de casamento forçado. Ademais, apesar da adoção da Lei n.º 104/2009, que aprova o quadro para a concessão de

¹⁶⁷ Artigo 4.º CEDAW: “1. A adoção pelos Estados Partes de medidas temporárias especiais visando acelerar a instauração de uma igualdade de facto entre os homens e as mulheres não é considerada como um ato de discriminação, tal como definido na presente Convenção, mas não deve por nenhuma forma ter como consequência a manutenção de normas desiguais ou distintas; estas medidas devem ser postas de parte quando os objetivos em matéria de igualdade de oportunidades e de tratamento tiverem sido atingidos.”

¹⁶⁸ Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_25_medidas_especiais_temporarias.pdf.

¹⁶⁹ Idem, pp. 6-7.

indenizações às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica, não foram apresentados quaisquer pedidos de indenização desde 2011.

Assim, o Comité recomenda que o Estado “criminalize especificamente a esterilização forçada em conformidade com o artigo 39.º da Convenção de Istambul e que garanta que todos os casos de mutilação genital feminina, casamento infantil e/ou forçado e esterilização não consensual sejam efetivamente investigados e punidos.” Recomenda também que Portugal promova campanhas de informação e sensibilização destinadas a grupos desfavorecidos de mulheres, como as mulheres com deficiência, as mulheres ciganas e as mulheres migrantes, para que as vítimas de mutilação genital feminina, casamento infantil e/ou forçado e esterilização não consensual recebam a indenização prevista na Lei n.º 104/2009.

Igualdade de participação na vida política e pública¹⁷⁰

O Comité congratula os esforços do Estado no aumento do “limiar mínimo para a representação de mulheres candidatas nas listas eleitorais para o Parlamento e outros cargos de decisão no Governo, instituições públicas e associações” através da adoção de legislação como a Lei n.º 1/2019 e a Lei n.º 26/2019.

Não obstante, recomenda que o país implemente medidas especiais temporárias para apoiar as mulheres candidatas a cargos políticos e públicos e adote urgentemente um quadro jurídico para prevenção e combate de assédio na política. Por fim, que introduza mecanismos para aumentar a participação das mulheres tradicionalmente sub-representadas na vida política e pública, tais como mulheres com deficiência, mulheres ciganas e outras, aumentando também a participação de mulheres na liderança internacional, incluindo como diplomatas e representantes de organizações internacionais.

¹⁷⁰ Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Observações finais sobre o décimo relatório periódico de Portugal: pp. 8-9.

Empoderamento económico¹⁷¹

Recomenda-se ainda que Portugal “defina e implemente medidas especiais temporárias que garantam o acesso a uma habitação adequada para as mulheres, nomeadamente às que pertencem a grupos em situação de desfavorecimento,” como as mulheres com deficiência, as mulheres ciganas, as mulheres migrantes, as mães solteiras, as mulheres jovens e as mulheres idosas, nomeadamente através da atribuição de subsídios de arrendamento e de prioridade na habitação pública nos planos municipais.

Mulheres rurais¹⁷²

O Comité toma nota dos programas de desenvolvimento rural adotados por Portugal destinados a apoiar projetos de empreendedorismo de mulheres em áreas rurais, facilitando o acesso a empréstimos e reforçando o papel de grupos sub-representados de mulheres em associações agrícolas. Não obstante, o Comité nota também que as mulheres rurais “têm acesso limitado à educação, ao emprego e aos cuidados de saúde”.

Com o objetivo de dar às mulheres direitos iguais no que respeita a recursos económicos, bem como acesso à propriedade e controlo sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, heranças e recursos naturais, o Comité recomenda que o Estado implemente reformas e “continue os seus esforços para apoiar e financiar o empreendedorismo das mulheres rurais” e garantir o seu acesso à educação, emprego e cuidados de saúde, incluindo serviços de saúde sexual e reprodutiva.

Mulheres ciganas¹⁷³

O Comité regista a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022 (ENICC), “que contém duas medidas específicas para mulheres e raparigas ciganas destinadas a melhorar a sua participação cívica, política e comunitária e a promover o seu acesso ao mercado de trabalho e às

¹⁷¹ Idem, pp. 11.

¹⁷² Idem.

¹⁷³ Idem, pp. 11-12.

atividades profissionais”. Contudo, o Comité revela-se apreensivo com o facto de estas mulheres, principalmente as que provenientes de zonas rurais, “enfrentarem a exclusão social e terem acesso limitado à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde e à habitação”. Está especialmente receoso com o abandono escolar entre as raparigas ciganas por causa de casamento infantil e/ou forçado e gravidez precoce.

Assim, o Comité insta o Estado a aumentar os “esforços no âmbito da futura política nacional de integração das comunidades ciganas, a fim de garantir que as mulheres ciganas tenham acesso adequado à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde e à habitação”. Recomenda também a adoção de medidas urgentes dirigidas às raparigas ciganas para prevenir e diminuir o casamento infantil e/ou forçado e a gravidez precoce e para “incentivar a sua permanência no sistema educativo, designadamente através da concessão de bolsas de estudo, programas de educação sexual e acesso a serviços de planeamento familiar,” sensibilizando para as consequências nefastas do casamento infantil e da união precoce.

Mulheres com deficiência¹⁷⁴

A Comissão congratula a adoção da Lei n.º 49/2018, que estabelece o regime jurídico do maior acompanhado, abolindo os procedimentos de interdição e inabilitação das pessoas com deficiência e garantindo os direitos ao casamento ou à união de facto, à procriação, à adoção e à guarda de crianças. O Comité regista ainda a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD 2021-2025), no âmbito da qual a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica oferece respostas especializadas no acolhimento de mulheres com deficiência.

No entanto, apesar de cerca de 20% das mulheres no país serem possuidoras de uma deficiência, não foram tomadas medidas para combater a desigualdade estrutural que estas enfrentam em várias áreas das suas vidas. Para além disso, “as mulheres e raparigas com deficiência são particularmente vulneráveis à

¹⁷⁴ Idem, pp. 12.

esterilização forçada realizada sob o pretexto de cuidados médicos legítimos ou com o consentimento de outras pessoas que falam em seu nome”.

Assim, o Comité recomenda que o Estado adote as “medidas necessárias para reduzir as desigualdades estruturais que as mulheres e raparigas com deficiência enfrentam no acesso à educação, ao mercado de trabalho, à saúde, ao empoderamento económico e às prestações familiares,” entre outras áreas, e que assegure a auscultação e participação efetiva das mulheres com deficiência, nomeadamente no Conselho Consultivo da CIG.

Para além disso, o Comité recomenda a adoção de políticas eficazes para assegurar o direito das mulheres com deficiência a “viver na comunidade e a sua plena inclusão e participação na mesma, garantindo, nomeadamente, que tenham a oportunidade de escolher o seu local de residência e onde e com quem viver,” usufruindo de uma habitação condigna e acessível e beneficiando de uma série de apoios ao domicílio, incluindo assistência pessoal.

Por fim, o Comité recomenda o país a garantir o consentimento pleno, livre e informado das mulheres com deficiência para qualquer intervenção ou tratamento médico, formando profissionais de saúde quanto aos “direitos humanos, dignidade, autonomia e necessidades das mulheres com deficiência” e promulgando normas éticas para os cuidados de saúde.

Outras áreas de preocupação e recomendações¹⁷⁵

O Comité apela ao Estado português que utilize a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim e avalie a concretização dos direitos consagrados na Convenção no pela ocasião da revisão nos 25 anos da implementação da Declaração e da Plataforma.

Ainda, o Comité acredita que a adesão do Estado aos principais instrumentos internacionais de direitos humanos reforçaria o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das mulheres em todas as áreas da vida. Assim, impele

¹⁷⁵ Idem, pp. 13.

Portugal a ratificar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

2.2.3.2. Origem étnico-racial: CIEDR

A 24 de maio de 2023, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial publicou as observações finais dos últimos anos e respetivas recomendações dirigidas a Portugal, de entre as quais se analisarão as mais pertinentes tendo em conta o objeto de estudo.

Estatísticas e indicadores políticos e socioeconómicos¹⁷⁶

Apesar de reconhecer as medidas tomadas por Portugal para recolher dados desagregados, em particular o inquérito sobre as condições de vida, origens e trajetórias da população residente, o Comité continua preocupado com a falta de estatísticas abrangentes e fiáveis sobre a composição demográfica da população, assim como de dados sobre representação política e indicadores socioeconómicos desagregados por origem étnica ou nacional. Essa lacuna, que poderia ter sido colmatada em parte com a inclusão de perguntas sobre a composição étnica da população nos Censos de 2021, limita a capacidade de o Estado reconhecer as disparidades raciais enraizadas e o racismo estrutural que sustenta e perpetua a discriminação racial e a desigualdade, assim como de avaliar a forma como os diferentes grupos que vivem em Portugal exercem os seus direitos ao abrigo da Convenção.

Neste sentido, o Comité recomenda que Portugal recolha sistematicamente dados abrangentes com base no princípio da autoidentificação, juntamente com indicadores políticos e socioeconómicos desagregados por origem étnica ou nacional, sexo e idade, de forma a monitorizar a implementação das disposições da Convenção, formular políticas públicas baseadas em dados concretos e

¹⁷⁶ Comité para a Eliminação da Discriminação Racial. 2023. Observações finais sobre o décimo oitavo e o décimo nonos relatórios periódicos combinados de Portugal: pp. 2.

conceber medidas especiais e eventualmente interseccionais para determinados grupos raciais ou étnicos.

Status da Convenção¹⁷⁷

O Comité continua preocupado com a informação limitada sobre jurisprudência em que as disposições da Convenção foram invocadas perante os tribunais nacionais, ou aplicadas por eles, assim como em órgãos administrativos. O Comité recomenda que Portugal redobre os esforços para aumentar a sensibilização e o conhecimento das disposições da Convenção entre as pessoas com profissões judiciais e jurídicas, permitindo-lhes aplicá-la em casos relevantes, alargando estes esforços à Assembleia da República e ao público em geral.

Aplicação de disposições antidiscriminação¹⁷⁸

O Comité reitera que a ausência ou um baixo número de queixas não significa a ausência de discriminação racial, mas sim um indicador factual da existência e extensão da discriminação racial no sistema de justiça penal.

Assim, insta a que o país investigue e avalie as razões subjacentes que motivam o baixo número de queixas relacionadas com a discriminação racial, como a falta de conhecimento das vítimas sobre os seus direitos, o receio de represálias, o acesso limitado aos mecanismos de queixa disponíveis, as barreiras existentes no acesso à justiça (linguísticas e financeiras), a falta de confiança nos organismos responsáveis pela aplicação da lei e nos órgãos judiciais, ou a insuficiente sensibilização ou sensibilidade das autoridades para os casos de discriminação racial.

Ainda, é necessário levar a cabo campanhas de sensibilização dirigidas ao público geral sobre a existência de disposições de direito penal que penalizam atos e comportamentos motivados por questões raciais e encorajar as vítimas desses crimes a apresentarem queixas.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Idem, pp. 3.

Mecanismos de queixas administrativas¹⁷⁹

O Comité aplaude a adoção da Lei n.º 93/2017, que permite à Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, através do ACM, receber e tratar queixas e impor sanções administrativas a todas as pessoas e organismos legais, públicos e privados, incluindo por atos de discriminação racial, e prevê a inversão do ónus da prova relativamente a casos de discriminação racial *prima facie*.

No entanto, o Comité continua preocupado com o facto de o âmbito de aplicação da Lei ser limitado, recomendando que a proibição da discriminação racial abranja de forma efetiva as esferas da vida pública e privada.

Para além disso, recomenda a sensibilização do público em geral, em especial os grupos mais vulneráveis à discriminação racial, para o mandato da CICDR, incluindo a sua competência para receber e tratar queixas administrativas através do ACM. Ainda neste sentido, recomenda que o próximo relatório periódico contenha estatísticas sobre todas as queixas administrativas relacionadas com a discriminação racial e respetivos resultados, incluindo as relacionadas com o acesso à educação, à saúde, ao emprego, à habitação e às prestações sociais.

Discriminação interseccional¹⁸⁰

O Comité observa que a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação abrange formas interseccionais de discriminação. Contudo, está preocupado com o facto de relatórios sobre formas interseccionais de discriminação com base na raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica e outras características, como a língua, o sexo, a idade, o género, a deficiência, a orientação sexual e a identidade de género, não terem sido considerados.

Ademais, lamenta a falta de estatísticas sobre o impacto e os resultados alcançados através da implementação de medidas especiais e ações positivas destinadas a combater as formas múltiplas e interseccionais de discriminação

¹⁷⁹ Idem, pp. 3-4.

¹⁸⁰ Idem, pp. 4.

contra crianças, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência e minorias, incluindo as minorias étnicas ou as pessoas migrantes, com base na orientação sexual e na identidade de género, incentivando a melhoria dos respetivos indicadores socioeconómicos.

Assim, o Comité recomenda que Portugal tome medidas legislativas, administrativas e políticas para combater todas as formas de discriminação racial, em particular a discriminação interseccional.

Quadro institucional¹⁸¹

O Comité está preocupado com os baixos níveis de sensibilização do público em geral, em particular dos grupos raciais ou étnicos, relativamente aos mandatos e competências da ACM, CIG e CITE em matéria de discriminação, incluindo a discriminação racial. O Comité está ainda preocupado com o facto de a dependência orgânica da CICDR e do Observatório para as Comunidades Ciganas em relação ao ACM limitar a luta contra a discriminação racial em Portugal no contexto do trabalho relacionado com a migração, que não consegue abranger todas as dimensões do racismo e da discriminação racial.

Assim, incentiva à condução de campanhas abrangentes e específicas de sensibilização para os mandatos e competências de todos os organismos para a igualdade, em especial para a sua competência para receber e tratar queixas administrativas relacionadas com a discriminação, incluindo a discriminação racial.

O Comité insta ainda Portugal a acelerar a adoção do projeto de legislação destinado a elevar a CICDR a organismo nacional para a igualdade,¹⁸² tal como anunciado, garantindo a sua total independência e assegurando a atribuição adequada de recursos financeiros, técnicos e humanos para lhe permitir cumprir o seu mandato e para a aplicação efetiva da Lei n.º 93/2017. Na mesma linha, sugere estabelecer o Observatório para as Comunidades Ciganas como um organismo autónomo para monitorizar os direitos e a situação das comunidades

¹⁸¹ Idem, pp. 5.

¹⁸² Progresso entretanto alcançado com a adoção da Lei n.º 3/2024, de 15 de janeiro.

ciganas em Portugal, assegurando que dispõe de recursos adequados e é totalmente independente, incluindo do ACM.

Acesso à justiça¹⁸³

Apesar da possibilidade de patrocínio judiciário gratuito em Portugal, o Comité está preocupado com as informações que indicam que as barreiras financeiras ainda dificultam o acesso à justiça para as pessoas pertencentes a minorias étnicas, em particular pessoas ciganas, africanas e de ascendência africana.

Neste sentido, recomenda-se o estabelecimento de um novo quadro jurídico para o acesso à justiça, assegurando a prestação e divulgação de serviços adequados de assistência jurídica e interpretação, especialmente para as pessoas pertencentes aos grupos étnicos ou raciais mais desfavorecidos, garantindo o seu pleno acesso à justiça, incluindo em matéria penal.

Discriminação contra pessoas africanas e afrodescendentes¹⁸⁴

O Comité lamenta a falta de estatísticas sobre os indicadores socioeconómicos das pessoas africanas e afrodescendentes e está preocupado com os relatórios que indicam que estas são vítimas de formas múltiplas e interseccionais de racismo e de discriminação em proporções significativamente mais elevadas do que outros grupos, nomeadamente no local de trabalho e em termos de participação política e de acesso ao emprego, à habitação, à saúde, à educação e à segurança social.

Assim, recomenda-se o desenvolvimento e aplicação, em consulta com pessoas africanas e afrodescendentes, de um programa adequado de medidas e políticas especiais para continuar a melhorar as suas condições de vida, a participação política, a representação e a situação socioeconómica.

¹⁸³ Comité para a Eliminação da Discriminação Racial. 2023. Observações finais sobre o décimo oitavo e o décimo nonos relatórios periódicos combinados de Portugal: pp .7.

¹⁸⁴ Idem, pp. 8.

Outras recomendações¹⁸⁵

À semelhança do Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, e tendo em conta a especial relevância de provisões relacionadas com comunidades mais vulneráveis a discriminação racial, o Comité insta Portugal a ratificar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

2.2.3.3. Deficiência: CDPD

As mais recentes observações dirigidas a Portugal pelo Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência data de maio de 2016.¹⁸⁶ Serão abordadas as consideradas mais relevante no âmbito deste trabalho e que convidem à implementação de uma abordagem interseccional.

O Comité começa por recomendar que Portugal “reveja os critérios para a determinação do grau de deficiência de uma pessoa,” em concordância com a Convenção e que estabeleça regras apropriadas na sua legislação e políticas.¹⁸⁷ Recomenda que todas as pessoas com deficiência “consigam obter a certificação da sua deficiência e tenham acesso aos programas e esquemas de proteção social e apoio”.¹⁸⁸ Para além disso, nota que o país ainda não procedeu a uma “revisão completa e transversal da sua legislação e das suas políticas a fim de as compatibilizar com a definição de deficiência (...) da Convenção e assim assegurar a proteção contra todas as formas de discriminação baseadas na deficiência”.¹⁸⁹ Reforça ainda a necessidade de garantir a participação ativa de organizações que representem pessoas com deficiência e instituições independentes de direitos humanos.

¹⁸⁵ Idem, pp. 10-11.

¹⁸⁶ Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência. 2016. Observações finais sobre o relatório inicial de Portugal: pp. 11.

¹⁸⁷ Idem, pp. 2.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ Idem.

Igualdade e não discriminação¹⁹⁰

O Comité recomenda que Portugal estabeleça de forma expressa na legislação a obrigatoriedade de assegurar adaptações razoáveis às pessoas com deficiência em todos os âmbitos de aplicação da Convenção.

Preocupa o Comité a “ineficácia dos recursos jurídicos oferecidos às pessoas com deficiência no âmbito das competências atribuídas ao Instituto Nacional para a Reabilitação para avaliar infrações no cumprimento das políticas de deficiência, assim como a sua mediação nas reclamações”, uma vez que as queixas feitas pelas pessoas com deficiência sobre o incumprimento daquelas ficam muitas vezes sem resolução. Assim, recomenda-se uma revisão de legislação e políticas de modo a assegurar um recurso jurídico eficaz para as pessoas com deficiência em casos de discriminação.

Mulheres com deficiência¹⁹¹

Preocupa o Comité a ausência de ações implementadas por Portugal para “prevenir e combater a discriminação múltipla e interseccional que enfrentam as mulheres e raparigas com deficiência, assim como a ausência de informação a este respeito”. Para além disso, é frequente as mulheres com deficiência não serem auscultadas na criação de programas e medidas relacionadas com as mulheres em geral ou com as pessoas com deficiência.

Assim, o Comité insta Portugal a incorporar “a perspetiva das mulheres e raparigas com deficiência nas suas políticas, programas e estratégias de igualdade de género e a perspetiva de género nas suas estratégias sobre a deficiência,” incluindo, igualmente, medidas de nivelamento e de ação positiva para eliminar a discriminação múltipla e interseccional em todas as esferas da vida e da mesma forma em zonas urbanas e rurais. Neste sentido, sugere ainda que o país garanta a consulta às mulheres com deficiência, através de organizações que as representem, sobre a conceção de programas e medidas em todas as questões que as afetem diretamente.

¹⁹⁰ Idem, pp. 2-3.

¹⁹¹ Idem, pp. 3.

Crianças com deficiência¹⁹²

O Comité recomenda que Portugal adote as medidas necessárias, entre elas a utilização de fundos, para “minimizar o impacto das medidas de austeridade nas crianças com deficiência, melhorando o apoio às suas famílias e assegurando as medidas necessárias para que recebam uma educação inclusiva de qualidade”. Sugere igualmente que sejam consultadas as crianças com deficiência e as organizações que as representam sobre todas as questões que as afetem, proporcionando-lhes uma assistência adequada à sua deficiência e idade.

Acessibilidade¹⁹³

O Comité recomenda que Portugal proporcione acesso a transportes seguros, económicos, acessíveis e sustentáveis para todas as pessoas e que melhore a segurança rodoviária, principalmente através da “ampliação da rede de transportes públicos, prestando especial atenção às necessidades das pessoas em situação vulnerável, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e pessoas idosas”, assim como assegure acesso generalizado a espaços verdes e públicos seguros, inclusivos e acessíveis.

Situações de risco e emergências humanitárias¹⁹⁴

Mais uma vez demonstrando uma preocupação interseccional, o Comité recomenda que “todos os aspetos das políticas e programas de redução do risco de desastres (...) sejam inclusivos e acessíveis para todas as pessoas com deficiência”.

Ademais, solicita ao Estado que reforce os seus esforços nas políticas e programas de forma a apoiar as pessoas migrantes, refugiadas ou requerentes de asilo com deficiência em situação de indigência ou extrema pobreza.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ Idem, pp. 3-4.

¹⁹⁴ Idem, pp. 4.

Acesso à justiça¹⁹⁵

Preocupa o Comité o acesso limitado à justiça das pessoas com deficiência e a falta de adaptações processuais para estas em Portugal. Assim, recomenda-se a adoção de “todas as medidas necessárias para combater a discriminação que enfrentam as pessoas com deficiência no acesso à justiça procurando que se realizem adaptações processuais completas e sejam alocados fundos para dar formação ao pessoal do sistema judicial sobre a Convenção”.

Proteção contra a exploração, violência e abuso¹⁹⁶

O Comité observa que a legislação e as medidas que têm vindo a ser tomadas para proteger as pessoas com deficiência, especialmente mulheres e crianças, da exploração, violência e abuso, não têm sido suficientes.

Assim, sugere que, “em consulta com as organizações de pessoas com deficiência, incorpore explicitamente a perspetiva da deficiência na sua legislação, estratégias e programas para prevenir a exploração, a violência e o abuso,” incluindo a Lei n.º 112/2009 sobre violência doméstica, reforçando as medidas para salvaguardar as pessoas com deficiência, especialmente mulheres e crianças, nomeadamente através da formação contínua da polícia e das/os magistrados.

Proteção da integridade pessoal¹⁹⁷

Preocupa o Comité que “as pessoas com deficiência, especialmente as que tenham sido declaradas legalmente incapazes, continuem a ser objeto contra a sua vontade de processos de interrupção da gravidez, esterilização, investigação científica, eletroconvulsoterapia ou intervenções psicocirúrgicas”.

Assim, o Comité insta Portugal a adotar todas as medidas possíveis para garantir o “respeito pelo direito ao consentimento livre, prévio e informado de tratamento médico” e proporcionar recursos de apoio para a tomada de decisões.

¹⁹⁵ Idem, pp. 5.

¹⁹⁶ Idem, pp. 5-6.

¹⁹⁷ Idem, pp. 6.

Respeito pelo domicílio e pela família¹⁹⁸

O Comité regista que o CC português limita o direito de algumas pessoas com deficiência se casarem, terem custódia dos seus filhos/as e adotarem. Para além disso, regista as progressivas reduções nos serviços sociais e no apoio financeiro às famílias, o que representa efeitos particularmente prejudiciais nas mulheres “cuidadoras” de pessoas com deficiência. Assim, o Comité recomenda que o CC seja revisto e que se promova o apoio financeiro às famílias com pessoas com deficiência, “prestando especial proteção e apoio às mulheres que prestam assistência a pessoas com deficiência”.

Saúde¹⁹⁹

O Comité considera que o Estado não considerou os direitos das pessoas com deficiência na legislação e nas políticas adotadas na área da saúde, incluindo saúde sexual e reprodutiva, VIH/SIDA e infeções sexualmente transmissíveis, que “nem sempre são acessíveis, especialmente no caso dos serviços de obstetrícia e ginecologia”.

Assim, recomenda-se que Portugal garanta que as pessoas com deficiência possam “aceder sem restrições aos cuidados de saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva, proibindo expressamente a discriminação em razão da deficiência na sua legislação e assegurando a acessibilidade universal dos seus programas e serviços, tanto nas zonas urbanas como rurais,” proporcionando uma formação adequada às pessoas que trabalham neste setor.

Trabalho e emprego²⁰⁰

Preocupa o Comité a “discriminação e a desigualdade no emprego e nas condições de trabalho das pessoas com deficiência, em particular das mulheres,” e que o Estado não imponha às empresas o dever de garantirem adaptações razoáveis.

¹⁹⁸ Idem, pp. 7.

¹⁹⁹ Idem, pp. 8.

²⁰⁰ Idem.

O Comité recomenda a Portugal que redobre os esforços para atingir o emprego pleno e produtivo e assegurar um trabalho digno para todas as pessoas, incluindo as com deficiência, “bem como a igualdade de remuneração por trabalho de igual valor”.

Estatísticas e recolha de dados²⁰¹

O Comité recomenda que, em colaboração com as pessoas com deficiência e respetivas organizações, Portugal “estabeleça um sistema de indicadores baseados nos direitos humanos, e um sistema comparável e integrado para recolher dados desagregados por sexo, idade, área de residência rural/urbana e tipo de deficiência”. O Comité também sugere que o país aumente significativamente a “disponibilização de dados de alta qualidade, atuais e fidedignos, desagregados ao nível do rendimento, género, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais”.

Aplicação e monitorização nacional²⁰²

O Comité recomenda que o Estado assegure que o mecanismo responsável pela promoção, proteção e monitorização da implementação da Convenção seja completamente independente e disponha de recursos financeiros apropriados para desempenhar as suas funções, trabalhando proximamente com as organizações de pessoas com deficiência.

2.2.4 Conclusão

Em Portugal, ainda existe uma clara diferença entre o Direito legislado (*law in books*) e o Direito efetivamente aplicado (*law in action*). Para atingir a meta de integração em todas as áreas enunciadas, como vimos, Portugal optou por utilizar diversos órgãos de supervisão e respetivos programas específicos, tais

²⁰¹ Idem, pp. 10.

²⁰² Idem, pp. 10-11.

como a CITE, a CIG, o INR, o ACM e, até, a Comissão da Liberdade Religiosa.²⁰³ Prevê-se ainda, desde 2018, a criação de uma nova estrutura para a promoção e proteção dos direitos das pessoas idosas, recomendada ao Governo por resolução da Assembleia.²⁰⁴

Estando (minimamente) assegurada a representação dos grupos vulneráveis e a supervisão das políticas de igualdade das quais são destinatários através destas e outras estruturas, importa saber se estas comunicam entre si, especialmente quando surgem casos de discriminação múltipla e/ou interseccional - e os resultados da análise social não apontam nesse sentido. Da lei não advém, geralmente, tal obrigação, e na prática a comunicação, ao existir, nem sempre é eficaz.

Também ao nível municipal existem diversos planos antidiscriminatórios, especialmente com vista à promoção da igualdade de género e combate ao racismo. Ainda assim, e apesar de os municípios deterem algumas competências em matéria antidiscriminatória, estas são certamente limitadas.²⁰⁵

Por conseguinte, podemos constatar que existe uma panóplia de entidades com responsabilidades algo fragmentadas nas áreas da igualdade e da não discriminação, e a articulação e coordenação das suas ações não é tão óbvia como seria desejável, o que “contraria a natureza transversal e global da política antidiscriminação”.²⁰⁶

Com efeito, e de acordo com o relatório de 2022 da *European Equality Law Network*, “Portugal adota tradicionalmente uma perspetiva “unitária” – não intersectorial – segundo a qual cada fator discriminatório é regulado por entidades, leis e políticas totalmente diferentes”.²⁰⁷

A natureza sinérgica da discriminação interseccional dificulta a sua monitorização e, uma vez que muitas das estatísticas existentes nos planos

²⁰³ Cfr. Martinez, Fernando Rey; Neto, Luísa; Leão, Anabela. 2021. Direito antidiscriminatório: pp. 352-354.

²⁰⁴ Idem, pp. 354-355.

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ Idem.

²⁰⁷ Idem.

nacional e europeu não adotam uma abordagem interseccional, tal impede a criação de políticas públicas e legislação adequadas. Não obstante, tem vindo a ser reconhecida a falta de dados e de mecanismos jurídicos capazes de lidar com a discriminação interseccional ao nível europeu e, paulatinamente, começam a surgir esforços no sentido de criar políticas e práticas completas e preparadas para lidar com todos os tipos de discriminação – como ambiciona o projeto Multiversidade.

Neste sentido, e também em função das necessidades identificadas pela análise social, estudaremos o sistema existente noutros países, para repensar o que vigora atualmente no nosso: faria sentido contrariar esta fragmentação legislativa e eventualmente concentrar, numa só lei, as principais disposições antidiscriminatórias (de forma a facilitar também as queixas dos casos de discriminação múltipla)? Do mesmo modo, a centralização num só organismo, tão independente quanto possível,²⁰⁸ composto por especialistas de vários ramos do direito antidiscriminatório (e não só), de todas as queixas parece poder facilitar e promover a implementação de uma verdadeira justiça interseccional, que sirva as suas vítimas por inteiro.

2.3 Leis e Políticas antidiscriminação múltipla e interseccional no Espaço Económico Europeu

A procura de uma solução para as lacunas detetadas na análise da lei portuguesa e na análise social sugere a necessidade de uma análise comparativa com países que possam apontar eventuais caminhos a explorar (e até melhorar). Os países inicialmente selecionados para a análise comparativa no projeto inicial foram a Alemanha, a Grécia, a Suécia e a Noruega, por terem já uma lei antidiscriminatória considerada abrangente e de forma a garantir a diversidade de cenários - mais e menos próximos ao português - dentro do continente europeu. Contudo, ao longo da investigação, revelou-se

²⁰⁸ Tendo como principal referência a Lei n.º 93/2017, alterada pela Lei n.º 3/2024, e a reforma da CICDR, que veio trazer consideráveis avanços nesta matéria e a expectativa futura de uma progressiva autonomização.

particularmente difícil o acesso a informação (nomeadamente por falta de fontes originais oficialmente traduzidas) e o contacto com pessoas e entidades de interesse dos três primeiros países. Assim, optou-se por uma análise mais detalhada do enquadramento existente na Noruega, desde logo facilitado pela proximidade proveniente do financiamento EEA Grants e parceria com a Egalia, a par de uma análise geral de outras experiências e avanços que têm vindo a ser feitos no Espaço Económico Europeu quanto à antidiscriminação, através de informação oficial e comparativa disponibilizada pela União Europeia, e que valem a pena ser mencionadas e equacionadas.

Todos os Estados-Membros da União Europeia foram obrigados a rever e alterar a sua legislação em vigor para cumprirem com os requisitos das diretivas antidiscriminatórias. Neste sentido, a Diretiva de Igualdade Racial e a Diretiva de Igualdade no Emprego tinham que ser transpostas para o direito nacional até 2003, na (então) Europa dos 15.²⁰⁹ Por sua vez, os países que aderiram à UE depois desta data tiveram de transpor ambas as diretivas até à data da sua adesão.

Durante o processo de transposição para os ordenamentos jurídicos nacionais, tornou-se evidente que a interpretação judicial pode ser uma ferramenta crucial para proporcionar maior clareza quanto a conceitos e disposições chave.²¹⁰ Duas décadas volvidas após a adoção das diretivas, é possível concluir que tanto os tribunais nacionais como o Tribunal de Justiça da UE têm tido um papel fundamental neste aspeto.²¹¹

No que diz respeito às diretivas da UE sobre antidiscriminação e os seus efeitos quanto aos países do Espaço Económico Europeu, as obrigações decorrentes

²⁰⁹ Chopin, Isabelle; Germaine, Catharina. 2023. A Comparative Analysis of Non-Discrimination Law in Europe 2022: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia and Turkey compared: pp. 7. Serviço de Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5568-a-comparative-analysis-of-non-discrimination-law-in-europe-2021-1-75-mb>.

²¹⁰ Idem, pp. 8.

²¹¹ Idem.

do acordo do EEE sobre a Noruega, o Liechtenstein e a Islândia recaem apenas quanto à legislação europeia sobre o mercado interno.²¹²

O Acordo sobre o Espaço Económico Europeu prevê, nos seus artigos 69.º e 70.º, a garantia e manutenção do princípio da igualdade de remuneração entre os sexos, por trabalho igual. Neste sentido, a Diretiva da Igualdade de Tratamento (2006/54/CE) é vinculativa, mas o mesmo não acontece, por exemplo, com a Diretiva da Igualdade Racial (2000/43/CE) ou com a Diretiva de Igualdade no Emprego (2000/78/EC) referentes a outros fatores de discriminação.

Assim sendo, as disposições nacionais em matéria de antidiscriminação existem, mas nem todas são vinculativas e o nível de proteção oferecido, na prática, pode não corresponder exatamente ao da UE.

No que diz respeito ao desenho institucional, o artigo 13.º da Diretiva de Igualdade Racial estabelece a necessidade de os Estados-Membros designarem um ou mais órgãos para a promoção da igualdade de tratamento entre todas as pessoas, sem discriminação por motivos de origem racial ou étnica. Estes organismos podem fazer parte de organismos encarregados a nível nacional da defesa dos direitos humanos ou da salvaguarda dos direitos individuais.

Os Estados-Membros têm o dever de assegurar que as suas funções compreendem, entre outras, “proporcionar assistência independente às vítimas da discriminação nas diligências que efetuarem contra essa discriminação (...), levar a cabo inquéritos independentes sobre a discriminação, e publicar relatórios independentes e formular recomendações sobre qualquer questão relacionada com tal discriminação”.

Por sua vez, em 2018, a Comissão Europeia emitiu uma Recomendação sobre normas para organismos de promoção da igualdade que, apesar de não ser vinculativa, encoraja os Estados-Membros a assegurar uma maior

²¹² Idem.

independência destes organismos, alargando as suas competências e a garantindo recursos adequados.²¹³

Em 2021, a Comissão publicou o seu terceiro relatório de implementação das Diretivas sobre Igualdade Racial e Igualdade no Emprego, acompanhado por um documento que analisa a implementação da Recomendação de 2018. A Comissão concluiu que “um nível limitado e desigual de aplicação da Recomendação continua a dificultar o exercício efectivo do papel de alguns organismos de igualdade,” o que conduz a “diferentes níveis de proteção contra a discriminação na UE”. Com base nesta conclusão, a Comissão apresentou, no final de 2022, duas propostas para a adoção de diretivas sobre normas vinculativas para os organismos que operam no domínio da igualdade.²¹⁴ Já em 2023 o Conselho²¹⁵ e o Parlamento²¹⁶ vieram igualmente assumir a sua posição e chegaram a um entendimento: os organismos nacionais devem ser independentes e livres de influências externas, devem possuir recursos suficientes e adequados para o desempenho das suas funções e garantir uma resolução rápida, económica e extrajudicial dos litígios.

Ora, todos os Estados-Membros da UE designaram, então, pelo menos um organismo especializado na promoção da igualdade de tratamento, cumprindo com esta obrigação, assim como os três países do EEE.²¹⁷

2.3.1 Noruega

A Noruega parece ser um caso bem-sucedido em termos legislativos na tentativa de uma abordagem da discriminação múltipla e garantística de uma igualdade substantiva, pelo menos indo ao encontro do entendimento de Fredman. A

²¹³ *Idem*, pp. 107.

²¹⁴ *Idem*.

²¹⁵ Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/06/12/standards-for-equality-bodies-council-agrees-its-positions/>

²¹⁶ Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20231205IPR15687/equality-bodies-provisional-deal-reached-on-new-standards>

²¹⁷ Cfr. Chopin, Isabelle; Germaine, Catharina. 2023. A Comparative Analysis of Non-Discrimination Law in Europe 2022: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia and Turkey compared: pp. 107.

autora sul africana centra-se nos aspetos práticos do reforço da igualdade e da eliminação da desigualdade, dividindo-os em quatro dimensões que, apesar de diferentes, devem ser vistas como interligadas: reconhecimento, reparação de desvantagens, participação e acomodação da diferença e da mudança estrutural.²¹⁸

Apesar de afirmar ter o particular objetivo de melhorar a posição das mulheres e minorias (de forma a estar em conformância e em cumprimento com a CEDAW e satisfazer os interesses dos movimentos sociais noruegueses, nomeadamente o feminista), a lei norueguesa abarca um grande número de características e estados protegidos - género, gravidez, licença relacionada com o parto ou adoção, responsabilidades de cuidados, etnia, religião, crença, deficiência, orientação sexual, identidade e expressão de género, idade e *outras características significativas de uma pessoa*,²¹⁹ deixando assim a “porta aberta” para o eventual surgimento futuro de novas categorias que possam vir a merecer proteção. Refere-se, igualmente, à proibição de discriminação com base na *combinação destes fatores*²²⁰. Esta proibição de discriminação inclui a discriminação com base em fatores reais, presumidos, antigos ou futuros e também se aplica se uma pessoa for discriminada com base na sua ligação com outra pessoa que se enquadre num dos grupos protegidos.²²¹

Para além da proibição de discriminação, há também uma proibição de assédio (no geral e também de assédio sexual)²²² e de retaliação,²²³ assim como de instrução²²⁴ e participação²²⁵ nestas.

Como notado pelo relatório de 2022 da *European Equality Law Network* referente ao país, os esforços ativos de igualdade implementados pelo Ato atribuem às autoridades públicas, entidades empregadoras e instituições de ensino o dever

²¹⁸ Cfr. Fredman, Sandra. 2016. Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law.

²¹⁹ Capítulo 1, Secção 1.

²²⁰ Capítulo 2, Secção 6(1).

²²¹ Idem, Secção 6(2 e 3).

²²² Idem, Secção 13.

²²³ Idem, Secção 14.

²²⁴ Idem, Secção 15.

²²⁵ Idem, Secção 16.

de adotarem medidas eficazes, direcionadas e sistemáticas para promover a igualdade dentro dos diferentes fundamentos.²²⁶ Entre algumas dessas medidas contam-se:

- O dever ativo das entidades públicas emitirem um comunicado sobre as medidas que estão a tomar para integrar considerações relacionadas com a igualdade de género e a antidiscriminação no seu trabalho;²²⁷
- O dever de promoção de igualdade e prevenção de discriminação por parte de organizações patronais e de trabalhadores;²²⁸
- O dever de promoção de igualdade e prevenção de discriminação por parte de entidades empregadoras, tendo estas especiais obrigações nas áreas relacionadas com remuneração, condições de trabalho, oportunidades de evolução profissional, acomodação e equilíbrio entre vida profissional e familiar,²²⁹ que se desdobram na responsabilidade de emitir um comunicado anual (disponível ao público em geral) avaliando a execução destas políticas de igualdade,²³⁰ no direito à divulgação da documentação relativa ao trabalho em matéria de igualdade²³¹ e no apoio formal dos conselhos de administração de empresas;²³²
- A produção e disseminação de materiais didáticos que reflitam o conteúdo e objetivo da lei, tanto no ensino ministrado por creches como em escolas e outras instituições de ensino;²³³
- Ações para atingir a igualdade e equilíbrio de géneros em comités oficiais.²³⁴

²²⁶ Cfr. Chopin, Isabelle; Germaine, Catharina. 2023. A Comparative Analysis of Non-Discrimination Law in Europe 2022: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia and Turkey compared: pp. 91.

²²⁷ Capítulo 4, Secção 24.

²²⁸ Idem, Secção 25.

²²⁹ Idem, Secção 26.

²³⁰ Idem, Secção 26(a).

²³¹ Idem, Secção 26(b).

²³² Idem, Secção 26(c).

²³³ Idem, Secção 27.

²³⁴ Idem, Secção 28.

Na Noruega, apesar do aparelho antidiscriminação do país assumir uma forma tripartida, é a Provedoria que corresponde à definição de um *equality body* e assume as funções estabelecidas no artigo 13.º da Diretiva da Igualdade Racial.

O Gabinete da Provedoria é uma agência governamental, administrativamente subordinada ao Ministério da Cultura e da Igualdade, responsável pelo seu orçamento. Não obstante, a Provedoria funciona de forma independente do Governo e não está sujeita às instruções de outras autoridades.

Assim, a Provedoria da Igualdade e Antidiscriminação norueguesa surge com o objetivo de monitorizar a conformidade do Estado com as convenções da ONU (CEDAW, CIERD e CDPD) e os deveres proativos das entidades empregadoras. Para além disso, está também encarregue de fornecer aconselhamento jurídico (não representação) às vítimas de discriminação – e a qualquer pessoa, e estabelecer contacto com a sociedade civil. Dentro das suas competências estão também a ministração de formação e o *lobbying*, para garantia da promoção da igualdade.

Este organismo é liderado por uma *Ombudsperson* nomeada pelo Governo por um período de seis anos e sem possibilidade de renovação. Uma prova do seu compromisso com uma abordagem holística da antidiscriminação é o facto de resultar, desde logo, de uma fusão entre o antigo *Ombud* para a Igualdade de Género, o Centro para a Igualdade de Género e o Centro de Combate à Discriminação Étnica.²³⁵ A intenção foi estabelecer e concentrar num só organismo de igualdade todos os fundamentos protegidos (que têm vindo a aumentar), em todas as áreas da sociedade, tendo em vista uma melhor proteção dos casos de discriminação múltipla e interseccional.²³⁶

Os outros dois órgãos, a Diretoria e o Tribunal, articulam, necessariamente, com o primeiro. A Diretoria tem como principais funções prestar assistência ao Governo e facilitar a comunicação e coordenação interministerial. Esta transversalidade é considerada necessária porque as questões de igualdade não se esgotam apenas no âmbito do Ministério da Cultura e da Igualdade, mas antes

²³⁵ Idem.

²³⁶ Idem.

são transversais e devem ser endereçadas por todos os ministérios nas áreas relevantes. Para além disso, é também da sua competência coordenar planos de ação, encomendar investigação e publicá-la, assim como diretrizes para o público em geral, e financiar projetos de organizações da sociedade civil.

Por sua vez, o Tribunal, tal como a Provedoria, é autónomo exceto no seu financiamento. Tem, nas suas competências, a apreciação de queixas individuais e a apreciação de queixas da Provedoria quando entidades empregadoras não cumprirem o seu dever de trabalhar proativamente no combate à discriminação. Contudo, existem algumas críticas da parte da Provedoria, que acredita que nem sempre o Tribunal tem vindo a desempenhar esta tarefa com o maior empenho, especialmente quando confrontado com casos de discriminação nos quais as vítimas tiveram uma maior dificuldade em apontar os factos e motivos de discriminação, tendendo para simplesmente arquivar as queixas sem esgotar os esforços na investigação.

Em 2018 houve uma reorganização do procedimento de queixas administrativos, com mudanças relevantes para o acesso à justiça: passou de duas instâncias para apenas o Tribunal,²³⁷ o Tribunal passou a ter principalmente procedimentos escritos, ao passo que anteriormente tinha procedimentos orais; e tem um leque mais vasto de sanções.²³⁸ Tendo em conta que a/o *Ombud* não tomava decisões (só dizia se os casos eram de facto discriminação ou não), o Tribunal ganhou mais poder, passando inclusive a ter tutela para casos de assédio sexual.

Contudo, importa desde já notar que, de pouco mais de 1000 queixas dirigidas ao Tribunal entre janeiro de 2018 e setembro de 2021, o Tribunal avaliou apenas 640 casos, sendo 13% destes relativos a idade, 33% a deficiência, 30% a etnia ou religião, 28% a género ou gravidez, 3% a identidade de género e 1% orientação sexual, referindo-se ainda outros casos, de forma mais residual, a outros fatores, como visões políticas.²³⁹

²³⁷ Løvdal, Lene; Bauge, Marte. 2022. Access to Justice in Discrimination Cases in Norway. *Equality: Scandinavian Studies in Law*, 68: pp. 378.

²³⁸ Idem, pp. 395.

²³⁹ Idem.

Verificou-se ainda que alguns dos fatores protegidos têm um nível de rejeição significativamente mais elevado que a média do Tribunal. No que diz respeito às queixas relacionadas com etnia, religião, identidade de género e orientação sexual, 60% ou mais foram rejeitadas.²⁴⁰ Na análise dos casos do Tribunal em 2020, a Provedoria considerou que o elemento comum em casos de etnia que terminaram com uma conclusão de discriminação ilegal era que os factos eram incontestáveis. Porém, muitas queixas, incluindo muitas que diziam respeito a procedimentos de contratação, foram rejeitadas por não conterem a descrição das circunstâncias que indicassem que a sua etnia era a razão pela qual não tinham obtido as posições em questão.²⁴¹ Este argumento é também utilizado frequentemente na jurisprudência portuguesa, como supramencionado.

O reconhecimento de estereótipos nas decisões judiciais (ou falta dele) é outra questão que preocupa pelo menos alguns grupos. Por exemplo, no caso no. DIN-2018-452 do Tribunal, a questão era saber se ao queixoso e à sua parceira foi negado tratamento de fertilidade porque ele tinha anteriormente passado por um tratamento de afirmação de género. Nesta situação, era a sua parceira que devia submeter-se ao tratamento de fertilidade. O hospital tinha, em certa medida, recusado o tratamento com base no facto de o queixoso se ter submetido a tratamento de afirmação de género. No entanto, o Tribunal rejeitou a queixa como sendo “claramente não” discriminação, uma decisão que também mereceu críticas pela Provedoria. Esta rejeição pode ser vista como um exemplo de falta de reconhecimento do impacto de estereótipos estruturais, inclusive no que diz respeito a normas relativas à identidade de género.²⁴²

Outro caso relevante (desta vez pela positiva), foi o no. DIN.2018-65, relativo a uma alteração dos requisitos de passaporte que exigia que as orelhas ficassem visíveis na fotografia do documento. O Tribunal avaliou se a Lei da Administração Pública tinha sido violada por estas alterações terem sido feitas sem recolher contributos de grupos religiosos que seriam afetados com tal exigência. Assim, o Tribunal concentrou-se em saber se havia razões para supor que o erro (a não

²⁴⁰ Idem.

²⁴¹ Idem.

²⁴² Idem, pp. 387-388.

participação de grupos religiosos relevantes) tinha tido um efeito decisivo no conteúdo dos requisitos, caso em que a alteração poderia ter sido considerada inválida. Esta abordagem é um bom exemplo de como assegurar a participação de grupos historicamente discriminados.²⁴³

2.3.2. Outras experiências

A Diretiva de Igualdade Racial exigiu que os Estados-Membros proibissem a discriminação com base na origem racial ou étnica nos domínios do emprego, da proteção social (incluindo segurança social e cuidados de saúde), dos benefícios sociais, da educação e do fornecimento e/ou acesso a bens e serviços, incluindo habitação. Por sua vez, a Diretiva de Igualdade no Emprego exigiu que a proibição de discriminação no mercado de trabalho fosse alargada à religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual. Os Estados-Membros e países do EEE incorporaram estes (e outros) fatores de discriminação na sua legislação nacional de diferentes formas.²⁴⁴

A maioria dos países optou por não definir, à semelhança das diretivas, os conteúdos de cada motivo de discriminação na sua legislação de implementação (como é o caso da Bélgica, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, França, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, Portugal e Roménia).²⁴⁵ Alguns países incluíram definições de conteúdos de pelo menos alguns dos motivos, quer na própria legislação, quer na documentação de acompanhamento, como por exemplo através de exposições de motivos. Tal foi o caso da Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Países Baixos e Suécia.²⁴⁶ Em muitos países, as definições ou

²⁴³ Idem, pp. 394-395.

²⁴⁴ Cfr. Chopin, Isabelle; Germaine, Catharina. 2023. A Comparative Analysis of Non-Discrimination Law in Europe 2022: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia and Turkey compared: pp. 10.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Idem.

orientações para as definições foram posteriormente fornecidas por decisões dos tribunais nacionais.²⁴⁷

Todos os países incluíram o princípio geral da igualdade de tratamento ou motivos específicos de discriminação na sua Constituição. Contudo, as disposições constitucionais nem sempre são diretamente aplicáveis e têm limitações quanto ao seu efeito vertical, apesar de serem consideradas aplicáveis às relações horizontais num grande número de países. Assim, as garantias constitucionais gerais de igualdade abrangem, teoricamente, o âmbito material das diretivas, pelo menos no setor público. Porém, é altamente improvável que as disposições constitucionais por si só sejam adequadas para transpor suficientemente as diretivas.²⁴⁸

Por conseguinte, a maioria dos países adotou disposições legislativas específicas que enumeram exaustivamente as áreas a que se aplica a legislação sobre discriminação.²⁴⁹

Embora ainda existam disposições antidiscriminação em vários atos legislativos em alguns países, este método foi largamente substituído por legislação antidiscriminação mais geral. Do mesmo modo, tem surgido um movimento evidente quanto à concentração num único organismo de igualdade de vários fatores de discriminação.²⁵⁰

Alguns países, como a Finlândia e a Suécia, tendo anteriormente optado por um único ato, aproveitaram a oportunidade para clarificar as disposições existentes e corrigir as incoerências causadas por um quadro jurídico fragmentado. Embora algumas questões tenham de facto sido tratadas desde a adoção da lei única da Suécia, subsistem ainda várias lacunas, em particular entre o género e os outros fatores.²⁵¹

²⁴⁷ Idem.

²⁴⁸ Idem.

²⁴⁹ Idem, pp. 11.

²⁵⁰ Idem.

²⁵¹ Idem.

Há um *core* de características que estão transversalmente protegidas (pelo menos nestes países) como é o caso da raça ou origem étnica, da religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual. Contudo, em todos os Estados-Membros, a legislação nacional antidiscriminação vai mais longe e inclui outros motivos proibidos para além dos exigidos pelas diretivas. Em França, por exemplo, vários novos fatores protegidos foram acrescentados nos últimos anos, incluindo “perda de autonomia”, “expressar-se numa língua diferente da francesa”, “vulnerabilidade económica” e “residência bancária”, ao passo que, no cenário irlandês, existe a previsão da proteção de uma comunidade indígena específica importante para o país.

Não é clara a distinção entre direitos socioeconómicos e discriminação socioeconómica: assim, por vezes, acredita-se que a própria existência de direitos socioeconómicos torna desnecessária a consagração de uma proibição de discriminação em razão do estatuto socioeconómico, ou que os direitos socioeconómicos devem ser uma prioridade em detrimento da luta contra a discriminação socioeconómica.²⁵² Contudo, a pobreza ou a precariedade socioeconómica não são apenas uma consequência, mas também uma causa de discriminação, e a legislação que proíbe discriminação por este motivo deve ser vista como complementar a políticas e medidas anti-pobreza, numa ótica de reforço mútuo.²⁵³

Nesta senda, existe uma certa sobreposição, tanto em teoria como na prática, entre os fatores “estado de saúde” e “deficiência”. No entanto, o estado de saúde deve ser reconhecido como um fator por si só, uma vez que o fator da deficiência não cobre todos os casos de problemas de saúde com base nos quais a discriminação é suscetível de ocorrer.²⁵⁴ Assim, o reconhecimento deste motivo

²⁵² Ganty, Sarah; Sanchez, Juan Carlos Benito. 2021. Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU, pp. iii-iv, disponível em: https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2022/03/Expanding-the-List-of-Grounds-in-Non-discrimination-Law_Equinet-Report.pdf.

²⁵³ Idem, pp. iv.

²⁵⁴ Idem.

deve estender-se ao estado de saúde real ou presumível, bem como ao passado, presente, e futuro.²⁵⁵

Por sua vez, a identidade de género, a expressão de género e as características sexuais mostram graus de proteção bastante distintos nas legislações nacionais antidiscriminação dos vários países europeus. Embora estes motivos tenham encontrado reconhecimento tanto a nível internacional como a nível europeu, não são explicitamente reconhecidos (ou são apenas parcialmente reconhecidos) em alguns países, o que dificulta a visibilidade destes grupos, contribuindo igualmente para a sua descaracterização.²⁵⁶ Assim, é necessário assegurar uma proteção legal abrangente.²⁵⁷

A inclusão de vários outros motivos tem também surgido no debate público, nomeadamente herança genética, aparência física, motivos adicionais ou complementares relacionados com a origem racial ou étnica, e nacionalidade fora da União Europeia^{258, 259} Estes fatores devem ser explorados e desenvolvidos de forma a assegurar uma proteção mais abrangente e coerente ao abrigo da legislação europeia contra a discriminação.²⁶⁰

Para além disso, há quem defenda que o facto de uma lista de fatores protegidos ser limitada e excluir algumas características representa uma lacuna na proteção de algumas pessoas vulneráveis na sociedade quando são vítimas de discriminação.²⁶¹

Segundo o relatório da Equinet,²⁶² em primeiro lugar, o alargamento da lista de fatores permite nomear, de forma simbólica, grupos sociais com necessidade de proteção. Em segundo lugar, se os fatores não forem indicados, existe o risco de

²⁵⁵ Idem.

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ Idem.

²⁵⁸ Muitas vezes a discriminação em função de uma nacionalidade não pertencente à União Europeia é interpretada pelos tribunais como abrangida pela origem étnico-racial, como é prática na Noruega.

²⁵⁹ Cfr. Ganty, Sarah; Sanchez, Juan Carlos Benito. 2021. Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU, pp. iv.

²⁶⁰ Idem.

²⁶¹ Idem, pp. iii.

²⁶² Idem.

não serem abrangidos pela interpretação judicial e pela política e tomada de decisões. Em terceiro lugar, a discriminação estrutural contra alguns grupos em específico tem vindo a ser amplamente documentada, apelando à inclusão de fatores claros relacionados com os mesmos. Em quarto lugar, o reconhecimento explícito de um motivo implica que não haja necessidade de tribunais e organismos para a igualdade desenvolverem argumentos extensivos para proteger as pessoas com referência a outros fatores menos óbvios ou aproximados.

Para combater todas as formas de discriminação, as situações discriminatórias devem ser consideradas de forma abrangente, o que inclui a discriminação múltipla (aditiva e cumulativa) e a discriminação interseccional e o seu reconhecimento explícito em legislação europeia e nacional.

Nesse sentido, a UE tem vindo a reconhecer o significado de discriminação múltipla e, embora as Diretivas sobre Igualdade no Emprego e Igualdade Racial apenas abordem brevemente a questão nos seus preâmbulos, são fornecidas disposições explícitas em alguns países.²⁶³ É o caso, por exemplo, da Grécia, da Islândia, da Noruega e de Portugal.²⁶⁴

Em Malta, a Lei da Igualdade de Oportunidades relativa a pessoas com deficiência determina que a discriminação por outro motivo (para além da deficiência) constitui discriminação múltipla.²⁶⁵ Por sua vez, a Lei de Proteção Contra a Discriminação na Bulgária define a discriminação múltipla como “discriminação baseada em mais do que um motivo [protegido]”, atribuindo às autoridades públicas um dever legal de dar prioridade a medidas de ação positiva em benefício das vítimas de discriminação múltipla. Em caso de discriminação múltipla, a Comissão para a Proteção contra a Discriminação (o órgão de igualdade) realiza audiências num painel maior de cinco membros, em vez do painel ordinário composto por três membros. Contudo, embora tanto o órgão de

²⁶³ Cfr. Chopin, Isabelle; Germaine, Catharina. 2023. A Comparative Analysis of Non-Discrimination Law in Europe 2022: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia and Turkey compared: pp. 36.

²⁶⁴ Idem.

²⁶⁵ Idem.

igualdade como os tribunais administrativos tenham lidado com casos em que foram invocados múltiplos fatores de discriminação, até agora nenhuma decisão discutiu quaisquer das implicações de uma pluralidade de motivos.²⁶⁶

Na Alemanha, a Secção 4 da Lei Geral de Igualdade de Tratamento prevê que qualquer tratamento desigual com base em vários motivos proibidos tem de ser justificado no que diz respeito a cada um desses motivos. Apesar de uma série de casos tratados terem abrangido vários fundamentos de discriminação, os tribunais não os classificam, normalmente e em termos legais, como casos de discriminação múltipla, tendendo para se centrarem num destes fundamentos em detrimento dos restantes. Assim, não existe jurisprudência recente que clarifique o termo jurídico e, em particular, a sua relação com o conceito de interseccionalidade.²⁶⁷ Além disso, a Secção 27.º(5) estabelece que, em casos de discriminação múltipla, a Agência e os agentes competentes do Governo Federal e do *Bundestag* alemão são obrigados a cooperar.²⁶⁸

Na Áustria, a discriminação múltipla deve ser considerada ao avaliar o montante dos danos imateriais e, neste último país, acredita-se igualmente que os casos de discriminação múltipla devem ser avaliados de forma holística, não podendo os pedidos ser separados ou acumulados por motivos.²⁶⁹

Na Croácia e Eslovénia, a discriminação múltipla é considerada uma forma “grave” de discriminação, que precisa de ser considerada quando o montante da indemnização ou a severidade de outras sanções são avaliados.²⁷⁰

Contudo, na prática, todas as disposições nacionais existentes tiveram efeitos limitados e a jurisprudência continua a ser muito escassa.²⁷¹ Nos poucos casos denunciados como discriminação múltipla, nenhuma abordagem específica foi

²⁶⁶ *Idem.*

²⁶⁷ Mahlmann, Matthias. 2022. Country Report on Non-Discrimination: Germany, 2022. European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination.

²⁶⁸ Cfr. Chopin, Isabelle; Germaine, Catharina. 2023. A Comparative Analysis of Non-Discrimination Law in Europe 2022: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia and Turkey compared: pp. 36.

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ *Idem*, pp. 36-37.

²⁷¹ *Idem.*

seguida pelos tribunais ou pelos organismos de igualdade, não tendo a pluralidade de fundamentos, geralmente, um impacto direto nos montantes das indemnizações concedidas.²⁷²

Ao transpor o artigo 13.º da Diretiva, alguns Estados-Membros, tais como França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Roménia, Eslovénia e Espanha, optaram pela criação de organismos completamente novos. Outros, como é o caso do Chipre, Estónia, Lituânia, Malta, Eslováquia e Croácia, decidiram utilizar organismos já existentes mas atribuir-lhes as funções designadas pela Diretiva.²⁷³

Na última década, surgiu uma tendência de fusão das instituições existentes num único organismo com diferentes responsabilidades numa variedade de áreas.²⁷⁴ Por exemplo, a Comissão Francesa de Igualdade de Oportunidades e Antidiscriminação foi fundida em 2011 com várias outras autoridades estatutárias para se tornar a Defensora dos Direitos. No mesmo ano, nos Países Baixos, uma nova lei criou o Instituto dos Direitos Humanos, substituindo a antiga Comissão de Igualdade de Tratamento. De igual modo, em 2014, a Autoridade Irlandesa para a Igualdade e a Comissão de Direitos Humanos foram fundidas na Comissão Irlandesa de Direitos Humanos e Igualdade.²⁷⁵

O requisito mínimo para os Estados-Membros é ter pelo menos um organismo para a promoção da igualdade independentemente da origem racial ou étnica. Contudo, um grande número de Estados foi mais longe do que a redação da Diretiva, quer em termos dos motivos de discriminação, quer em termos dos poderes que lhes são conferidos para a combater.²⁷⁶

A Diretiva deixou aos Estados-Membros um amplo grau de discricção no que diz respeito à forma de criar os seus organismos especializados. Como resultado, existem diferenças significativas entre os organismos de igualdade estabelecidos nos Estados-Membros em termos de mandato (dependendo se

²⁷² Idem.

²⁷³ Idem.

²⁷⁴ Idem.

²⁷⁵ Idem, pp. 107-108.

²⁷⁶ Idem, pp. 108.

lida apenas com disputas verticais ou também horizontais), competências, estruturas, recursos e funcionamento operacional.²⁷⁷

²⁷⁷ *Idem.*

Equinet Members and Grounds they cover*



* This list illustrates only the grounds covered by the mandates of Equinet's member Equality Bodies, in employment and beyond employment. In some cases, it is possible that grounds differ from those covered by the country's legislation.



| | Employment | Beyond Employment | | Employment | Beyond Employment | | |
|------------------------|------------|-------------------|---|-----------------|-------------------|--|--|
| ALBANIA | | | Commissioner for the Protection from Discrimination www.kond.al | ITALY | | | National Office against Racial Discrimination www.unocr.it |
| AUSTRIA | | | Ombud for Equal Treatment www.gleichbehandlungsanwaltschaft.gv.at Austrian Disability Ombudsman www.behandertenanwalt.gv.at | KOSOVO* | | | Ombudsperson Institution www.oik-rks.org |
| BELGIUM | | | Institute for the Equality of Women and Men www.igvm-iefb.belgium.be Unia (Interfederal Centre for Equal Opportunities) www.unia.be | LATVIA | | | Office of the Ombudsman www.tiesiba.org.lv |
| BOSNIA AND HERZEGOVINA | | | Institution of Human Rights Ombudsman www.ombudsmen.gov.ba | LITHUANIA | | | Office of the Equal Opportunities Ombudsman www.lygybe.lt |
| BULGARIA | | | Commission for Protection against Discrimination www.kzdp-nondiscrimination.com | LUXEMBOURG | | | Centre for Equal Treatment www.cet.lu |
| CROATIA | | | Ombudswoman of the Republic of Croatia www.ombudswoman.hr Ombudsperson for Gender Equality - www.pgs.hr Ombudswoman for Persons with Disabilities - www.gost.hr | MALTA | | | National Commission for the Protection of Equality www.ncpe.gov.mt Commission for the Rights of Persons with Disability www.crdp.org.mt |
| CYPRUS | | | Office of the Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights (Ombudsman) www.ombudsman.gov.cy | MOLDOVA | | | Council on Preventing and Eliminating Discrimination and Ensuring Equality www.egalitate.md |
| CZECH REPUBLIC | | | Office of the Public Defender of Rights www.oacprance.cz | MONTENEGRO | | | Protector of Human Rights and Freedoms (Ombudsman) www.ombudsman.co.me |
| DENMARK | | | Danish Institute for Human Rights www.humanrights.dk | NETHERLANDS | | | Netherlands Institute for Human Rights www.menserechten.nl |
| ESTONIA | | | Gender Equality and Equal Treatment Commissioner www.stvink.ee | NORTH MACEDONIA | | | Commission for Prevention and Protection against Discrimination www.kkzsd.mk |
| FINLAND | | | Ombudsman for Equality www.otsu.asia.fi Non-Discrimination Ombudsman www.syrjaka.fi | NORWAY | | | Equality and Anti-Discrimination Ombud www.ltdo.no |
| FRANCE | | | Defender of Rights www.defenseurdesdroits.fr | POLAND | | | Commissioner for Human Rights www.rpo.gov.pl |
| GEORGIA | | | Public Defender (Ombudsman) www.ombudsman.ge | PORTUGAL | | | Commission for Citizenship and Gender Equality www.cig.gov.pt Commission for Equality in Labour and Employment www.cde.gov.pt High Commission for Migration - www.acm.gov.pt |
| GERMANY | | | Federal Anti-Discrimination Agency www.antidiskriminierungsstelle.de | ROMANIA | | | National Council for Combating Discrimination www.nccd.ro |
| GREECE | | | Greek Ombudsman www.synigoros.gr | SERBIA | | | Commission for Protection of Equality www.zastupnik.gov.rs |
| HUNGARY | | | Office of the Commissioner for Fundamental Rights www.ajkt.hu | SLOVAKIA | | | Slovak National Centre for Human Rights www.stvrg.sk |
| IRELAND | | | Irish Human Rights and Equality Commission www.ihrec.ie | SLOVENIA | | | Advocate of the Principle of Equality www.zagovornik.si |
| | | | | SPAIN | | | Council for the Elimination of Ethnic or Racial Discrimination https://igualdadymdiscriminacion.igualdad.gob.es Institute of Women www.inmujeres.gob.es |
| | | | | SWEDEN | | | Equality Ombudsman www.do.se |
| | | | | UNITED KINGDOM | | | Equality and Human Rights Commission www.equalityhumanrights.com Equality Commission for Northern Ireland www.equalityni.org |

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.



www.equineteurope.org



Figura 2: Fonte: Equinet. *Membros da Equinet e características sob a sua tutela.*

Existem vantagens inegáveis na concentração, em uma só instituição, do combate à discriminação de vários fatores, tais como a maior facilidade em

apresentar queixa, a relação custo-eficácia e a capacidade de lidar com a interseccionalidade e a discriminação múltipla.²⁷⁸ Contudo, tais organismos podem também enfrentar desafios particulares, tais como a implementação de diferentes normas de proteção para diferentes fatores de discriminação e a garantia de visibilidade e relevância equilibradas para todas as características protegidas pelo seu mandato.²⁷⁹

Analisando a figura 2, percebemos que nos casos da Áustria, Dinamarca, Finlândia, Islândia e Noruega existe outra instituição para além do organismo de igualdade que exerce funções semelhantes às de um tribunal.²⁸⁰ Dos organismos relevantes analisados no Relatório,²⁸¹ o organismo especializado espanhol é o único que trata exclusivamente de raça e etnia. Na Áustria, Croácia, Dinamarca, Malta e Portugal, os motivos protegidos incluem raça, etnia e um ou mais motivos que não são necessariamente idênticos aos restantes protegidos pela Diretiva da Igualdade no Emprego. Por sua vez, na Áustria, Croácia e Malta, o motivo de deficiência é coberto por estruturas separadas, de forma semelhante ao que acontece na Bélgica e na Itália no que diz respeito à igualdade de género. É interessante notar que alguns países optaram pela “cláusula aberta” de fatores de discriminação, como é o caso da Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Finlândia, Hungria e Roménia. Na Bulgária, Estónia e França, os mandatos dos organismos de igualdade cobrem qualquer fundamento, tal como prescrito por lei. Em 26 países, 29 organismos tratam dos cinco fundamentos protegidos pelas duas diretivas antidiscriminação e outros fundamentos. Finalmente, no caso da Letónia e Polónia não são especificados quaisquer fundamentos no âmbito das competências do organismo.²⁸²

²⁷⁸ Idem.

²⁷⁹ Idem.

²⁸⁰ Idem, pp. 118.

²⁸¹ Idem.

²⁸² Idem.

2.3.3. Conclusão

Da breve análise feita dos países mencionados, podemos concluir que uma forma simples e eficaz de garantir uma abordagem abrangente antidiscriminatória dos Estados passa pela consagração legal da possibilidade de combinação de várias destas características. Para além disso, uma redação que abranja o maior número possível de esferas da vida e da sociedade traduzir-se-á, naturalmente, numa consagração mais robusta e garantística de direitos .

É necessário, porém, ter em atenção os fatores listados e, se definidos, um cuidado especial ao modo como essa demarcação é feita, nomeadamente se tem em atenção as suas intersecções, para que no final o resultado não seja a criação de uma categoria tão fechada que resulte mais facilmente numa maior exclusão do que na inclusão desejada. Ademais, a adaptação dos motivos de discriminação à atualidade dos tempos parece ser também (mais) um passo para a inclusão. Por fim, o caminho mais indicado a seguir parece ser aquele que não só previne e pune a discriminação, mas também que se empenha ativamente na promoção de medidas de inclusão e de igualdade de direitos, tratamento e oportunidades.

As leis antidiscriminação são fundamentais para lançar alicerces que derrubem décadas de preconceitos sistémicos, delineando, simultaneamente, mecanismos de reparação. Os organismos de igualdade, por sua vez, desempenham uma função crucial de sensibilização, supervisão e proteção. Neste sentido, vale a pena refletir sobre o caminho que deve ser seguido, quer em termos do desenho legal quer em termos do desenho institucional.

CAPÍTULO 3

O DIREITO COM A SOCIEDADE:
RECOMENDAÇÕES

CAPÍTULO 3

O DIREITO COM A SOCIEDADE: RECOMENDAÇÕES

A discriminação múltipla e interseccional exige uma resposta - e uma resposta adequada - em Portugal. As lacunas que identificámos na lei têm consequências na sociedade.

São as pessoas que acumulam categorias de discriminação que enfrentam maior fragilidade e exposição à discriminação nas mais diversas áreas; são essas pessoas que a lei e as instituições atualmente não protegem devidamente em Portugal.

Assim, a análise social que conduzimos (reforçada, aliás, pelos resultados do Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente conduzido pelo INE e publicado no final de 2023), em conjunto com a análise jurídica do enquadramento português e de outras soluções (em particular, na Noruega), apontam-nos recomendações importantes para o futuro próximo.

Desde logo, o quadro legal português é ainda fragmentado e incompleto:

| | Trabalho | Educação | Bens e serviços | Proteção social | Entidade | Tutela |
|----------------------|-----------|----------|-----------------|-----------------|----------|--------|
| Sexo | | | | | CIG | MAAP |
| Origem étnico-racial | | | | | CICDR | [AR] |
| Orientação sexual | | | | | CIG | MAAP |
| Identidade de género | | | | | CIG | MAAP |
| Deficiência | | | | | INR | MTSSS |
| Idade | | | | | | |
| Religião | | | | | | |
| Entidade | ACT, CITE | | | | | |

Figura 3.1 *Onde estamos.*

A desagregação por fator de discriminação tem sido a regra, com exceção da área do trabalho e do emprego. Diferentes leis, com diferentes âmbitos de proteção, estão associadas a diferentes entidades com diferentes tutelas. Os efeitos negativos desta fragmentação quanto à possibilidade de lidar com a discriminação múltipla e interseccional foram recorrentemente detetados na análise social que conduzimos. Também recomendações internacionais alertam para a necessidade de proibir formas interseccionais de discriminação, bem como para a necessidade de criar políticas e programas para as eliminar.

Assim, a nossa primeira recomendação central é clara: a aprovação de uma **Lei da Igualdade e da Não-Discriminação**, que nivele e harmonize (da forma mais garantística possível) as proteções anti-discriminação existentes na lei portuguesa, e assegure a proteção contra a discriminação múltipla e interseccional.

Esta lei deverá promover a **igualdade substantiva**, proibindo todas as formas de discriminação, na sua aceção mais ampla (incluindo a discriminação direta, indireta, assédio e retaliação), e incluindo mecanismos que promovam a reparação e a prevenção de comportamentos discriminatórios.

Detalhamos, neste capítulo, as principais escolhas para o conteúdo da lei que propomos, bem como as suas justificações - e recomendações complementares.

3.1 Categorias

A discriminação é sempre baseada na saliência de algumas diferenças, saliência essa que decorre da nossa organização socioeconómica e da nossa história. Nesse sentido, a discriminação é indissociável da desigualdade socioeconómica, afetando as estruturas - e emanando das estruturas.

Este estudo partiu de categorias de discriminação cujo carácter estrutural lhes tinha já conferido proteções na lei portuguesa, nomeadamente o **sexo**²⁸³,

²⁸³ As menções na lei norueguesa dos fatores “gravidez”, “licenças parentais”, e “responsabilidade de cuidado” estão diretamente relacionadas com a discriminação com base

origem étnico-racial, orientação sexual e identidade de género, e deficiência. Pretendendo-se que a lei seja o mais abrangente e garantística possível, incluímos na listagem de categorias outras já constantes das leis atuais, nomeadamente a **expressão de género, características sexuais** (constantes na Lei n.º 38/2018, de 7 de agosto), **cor, nacionalidade, ascendência e território de origem** (constantes da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto). No que diz respeito à expressão “risco agravado de saúde”, proveniente da Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, como complemento à categoria “deficiência”, optámos pela formulação complementar alternativa constante do art. 23.º do Código do Trabalho: **doença crónica.**

Optámos por acrescentar duas categorias também presentes no Código do Trabalho, bem como na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: **idade e religião.** A evolução demográfica justifica a sua consideração (já recomendada pelo Parlamento no que diz respeito à idade). Acresce que são categorias fundamentais para poder considerar-se a discriminação múltipla e interseccional: basta pensar na jurisprudência em Portugal e no TEDH relativamente ao cruzamento dos fatores ‘sexo’ e ‘idade’ (processo *Carvalho Pinto de Sousa Morais contra Portugal*²⁸⁴) ou em leis relativas, por exemplo, ao uso de *hijab*.

Finalmente, optámos pela inclusão da categoria **língua**, ausente da Lei n.º 93/2017, ainda que, uma vez mais, constante da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Uma das razões que conduziu a esta decisão é o facto de a língua ter também relevância no âmbito da deficiência. A fragmentação por fatores de discriminação frequentemente impede a identificação de problemas comuns - e a ideia de acomodação razoável deve estender-se da discriminação com base na deficiência para outros fatores de discriminação, incluindo a nacionalidade. A outra razão principal para esta escolha adveio do trabalho de campo e da proeminência que este fator revelou

no sexo e consideramo-los determinantes em termos nomeadamente de consequências socioeconómicas, mas entendemo-los como subsumidos neste fator de discriminação.

²⁸⁴ TEDH, *Carvalho Pinto de Sousa Morais contra Portugal*, n.º 17484/15, 25 de julho de 2017.

assumir na discriminação múltipla e interseccional: desde logo, no acesso à informação sobre direitos e, evidentemente, na possibilidade do seu exercício.

Uma dimensão central da listagem de categorias que propomos é, evidentemente, a inclusão da discriminação múltipla e interseccional. Explicitamos assim a expressão “**qualquer combinação destes fatores**”. Trata-se de uma formulação simples, mas fundamental - e que nos parece permitir uma interpretação igualmente simples. Será esta, de resto, a formulação que recomendaremos também para toda a restante legislação antidiscriminação, para que a discriminação múltipla e interseccional esteja sempre prevista.

O debate sobre a inclusão de uma categoria de discriminação relativa ao **estatuto socioeconómico** é um debate ainda em curso no Direito dos Direitos Humanos. É inegável o impacto estrutural socioeconómico das diferentes discriminações: basta atentar na desigualdade salarial (e de detenção de capital) com base no sexo, ou na distribuição geográfica dos alojamentos com base na origem étnico-racial. É também evidente que a fragilidade socioeconómica afeta o acesso a direitos e o acesso à justiça - e pode propiciar mais instâncias de discriminação múltipla. Subscrevendo o argumento de que a pobreza ou a precariedade socioeconómica são simultaneamente consequência e causa de discriminação²⁸⁵, optamos, por ora, pela visão de que a legislação que proíbe a discriminação múltipla terá um impacto socioeconómico (e deve ser aplicada tendo em atenção esse impacto socioeconómico, nomeadamente no que respeita ao regime sancionatório), mas que será complementar a políticas e medidas anti-pobreza e anti-desigualdade, numa ótica de reforço mútuo.

Finalmente, optámos pela não-inclusão de uma **categoria “aberta”** semelhante à que existe na lei norueguesa. Esta opção prende-se com a dificuldade de aplicação da lei que a definição de uma categoria aberta geraria, aliada ao défice de formação sobre discriminação nas instâncias judiciais portuguesas identificado nas análises jurídicas e social. No entanto, e porque o processo de identificação de categorias de discriminação é dinâmico (o que é, de resto,

²⁸⁵ Cfr. Ganty, Sarah; Sanchez, Juan Carlos Benito. 2021. Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU. *Equinet*. iii-iv.

patente na discussão sobre o estatuto socioeconómico), parece-nos fundamental que, uma vez identificada uma categoria social relevante no âmbito da discriminação, haja uma revisão da lei que propomos para acrescentá-la, evitando dúvidas na sua aplicação.

Salvaguardamos, de resto, que a lei que propomos não prejudica as disposições mais favoráveis estabelecidas noutra legislação, incluindo as respeitantes à proteção de possíveis fatores adicionais de discriminação, devendo prevalecer em cada caso o regime jurídico que melhor garanta a não discriminação.

3.2 Âmbitos

Face às leis atuais, pretendemos manter os âmbitos já previstos: **proteção social (incluindo segurança social e cuidados de saúde), benefícios sociais, educação, acesso a bens e serviços (incluindo a habitação), cultura, conteúdo dos meios de comunicação e publicidade**. Garantimos apenas a sua extensão a todos os fatores de discriminação que elencamos, bem como à discriminação múltipla e interseccional. À semelhança do que já acontece na Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, e justificado também pelos resultados do trabalho de campo, incluímos também a explicitação do **discurso de ódio** como forma de discriminação.

É também considerada uma prática discriminatória a inexistência de **acomodação razoável**: o conjunto de modificações, ajustamentos ou apoios necessários e apropriados, sem impor um ónus desproporcional ou indevido, para garantir a fruição ou exercício, em igualdade de condições, dos direitos e liberdades fundamentais, bem como a participação igualitária em qualquer área da vida regulada por lei. Uma vez mais, trata-se de um instrumento fundamental na área da deficiência e doença crónica, mas também extensível a outras categorias de discriminação.

Consagramos, em todo o caso, duas exceções explícitas à proteção contra a discriminação. Uma prende-se com a prestação de serviços financeiros, onde são autorizadas diferenças proporcionadas sempre que a utilização dos critérios da idade, de deficiência, ou de doença crónica constitua um fator crucial na

avaliação do risco com base em dados pertinentes e exatos de natureza atuarial ou estatística, à semelhança da disposição incluída na proposta de Diretiva Antidiscriminação pela Comissão Europeia²⁸⁶, e explicitando o que poderia não ser considerado acomodação razoável. E, uma vez que a lei prevê a impossibilidade de discriminação com base na nacionalidade, explicitamos ainda a possibilidade de tratamento diferenciado em função da nacionalidade em matéria de migração e asilo, nomeadamente quanto à entrada e permanência e ao acolhimento e integração de pessoas de nacionalidade estrangeira em território nacional.

3.3 Agência para a Igualdade

Uma proposta determinante na Lei da Igualdade e Não-Discriminação é a de uma **entidade única** para a fazer aplicar. A designação “**Agência para a Igualdade**” permite marcar a sua missão de promover a igualdade substantiva.

A Agência para a Igualdade, que fará a monitorização da lei que propomos, vem eliminar a atual fragmentação e os atuais problemas de articulação institucional, sobejamente identificados no trabalho de campo, permitindo, pela primeira vez, dar resposta à discriminação múltipla e interseccional.

De acordo com os artigos 3.º e 4.º da proposta de Diretiva para os organismos que operam no domínio da igualdade apresentada pela Comissão Europeia no final de 2022, secundada em 2023 pelo Conselho²⁸⁷ e pelo Parlamento²⁸⁸, é fundamental que esta entidade seja dotada de **independência** e de **recursos**.

²⁸⁶ Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181} /* COM/2008/0426 final - CNS 2008/0140 */, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52008PC0426>.

²⁸⁷ Ver <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/06/12/standards-for-equality-bodies-council-agrees-its-positions/>.

²⁸⁸ Ver <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20231205IPR15687/equality-bodies-provisional-deal-reached-on-new-standards>.

Assim, propomos que a Agência para a Igualdade funcione junto da **Assembleia da República**²⁸⁹, podendo exercer as suas atribuições e competências de forma **independente e livre de quaisquer pressões externas**, nomeadamente no que diz respeito à sua estrutura interna, responsabilização, gestão de recursos humanos e financeiros e demais questões organizacionais, com **procedimentos transparentes** na seleção, nomeação, revogação e/ou identificação de conflitos de interesse potenciais das pessoas que integrarão o seu quadro de pessoal, garantindo a sua competência e independência. É também fundamental que a Agência para a Igualdade possua **recursos humanos, técnicos e financeiros suficientes e adequados para o desempenho das suas funções**. Adiante revisitaremos em particular a questão do seu orçamento.

Entre as **atribuições** da Agência para a Igualdade, e à semelhança do que acontece na Noruega, está a prestação de **informação a vítimas** de discriminação sobre direitos, assim como o recebimento de **denúncias** e a abertura de **processos de contraordenação**, encaminhando as partes para **mediação**, solicitando a informação necessária a autoridades e entidades públicas para a **instrução dos processos**, e subseqüentemente decidindo e aplicando **coimas**²⁹⁰ e **sanções acessórias, tornando pública a informação** relativa a práticas discriminatórias e respetivas sanções. Trata-se também de competências semelhantes às estabelecidas para a CICDR, que passariam agora a aplicar-se a todos os fatores de discriminação, incluindo a discriminação múltipla.

Uma vez que o âmbito do **trabalho e do emprego** não está incluído na Lei da Igualdade e Não-Discriminação, outra atribuição é o **acompanhamento e monitorização** de denúncias relativas a esta área após remessa à **Autoridade**

²⁸⁹ O modelo de independência que idealizamos é o da Comissão Nacional de Proteção de Dados (Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto).

²⁹⁰ Na especificação de montantes de coimas, utilizamos como referente o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro), por não existir argumento teórico contrário à equiparação. Comparativamente com a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, reduzimos, porém, o montante da coima mínima - que vem, assim, substituir a admoestação, que eliminamos.

para as Condições do Trabalho. Recomendamos adiante outras alterações legais que poderão potenciar a eficácia deste acompanhamento.

Ainda numa perspetiva de promover um efetivo **acesso à justiça**, as competências incluem o apoio a vítimas e a **emissão de pareceres técnicos** dirigidos a tribunais e outras entidades com poder decisório, espontaneamente e/ou a pedido de vítimas e/ou tribunais, bem como o exercício do **direito de participação popular** em procedimentos administrativos e o **direito de ação popular** em processos principais e cautelares destinados à defesa da igualdade e da não discriminação. Esta última atribuição tem uma importância particular no que diz respeito ao caráter coletivo de experiências de discriminação (que vão para além de situações individuais), permitindo a intervenção em prol de grupos discriminados.

Para além de medidas reativas à discriminação, a Agência para a Igualdade tem também atribuições proativas. Garantir a não-discriminação significa sobretudo um trabalho de prevenção, o que implica também a produção e recolha de conhecimento, bem como a adoção ou recomendação de políticas que contribuam para a igualdade substantiva.

Assim, faria igualmente parte das suas funções a recolha, tratamento e divulgação de **informação estatística** sobre discriminação, bem como a promoção de **estudos**.

Ademais, a Agência para a Igualdade deverá recomendar quer a **supressão de disposições legislativas, regulamentares e administrativas contrárias ao princípio da igualdade e não-discriminação**, quer a **adoção de medidas legislativas, regulamentares e administrativas para promoção da igualdade**, formulando também **recomendações ao Governo**, e emitindo ainda **pareceres sobre iniciativas legislativas da Assembleia da República ou do Governo** no mesmo âmbito.

Neste âmbito, é determinante marcar a **natureza estrutural das discriminações**, bem como as suas **causas e consequências socioeconómicas**. A não-inclusão da categoria “estatuto socioeconómico” na lei que propomos obriga a que o trabalho da Agência para a Igualdade contemple

necessariamente, de forma clara e inequívoca, a dimensão socioeconómica na sua análise e em eventuais recomendações de políticas (incluindo, por exemplo, a política fiscal ou a política de apoios sociais) ou de legislação.

Porém, prevemos uma Agência da Igualdade que tem também um papel de relevo face ao setor privado. Limitar a prevenção da discriminação a iniciativas relacionadas com o setor público é limitar a abrangência e impacto quotidianos do trabalho pela igualdade substantiva. Assim, outra das funções da Agência para a Igualdade será a criação de **códigos de boas práticas**, aplicáveis aos diversos setores.

Propomos, por um lado, a **obrigatoriedade de reporte de entidades públicas** face ao seu dever de promoção da igualdade, através de um reporte anual quer de ações desenvolvidas no ano anterior, quer do plano anual de ação subsequente, cabendo à Agência a **análise deste reporte**.

Propomos também, porém, e na sequência da elaboração de códigos de boas práticas dirigidos a empresas e a órgãos de comunicação social, que a Agência para a Igualdade tenha a atribuição de **construir e divulgar índices de diversidade**, conjugando boas práticas contra a discriminação com base nos diversos fatores e também contra a discriminação múltipla. Mediante a análise do **reporte por parte de empresas e órgãos de comunicação social**, caberá ainda à Agência avaliar os respetivos índices de diversidade e **recomendar mecanismos de incentivo** adequados. O índice de diversidade combinará elementos relativos à existência de um plano de igualdade com objetivos mensuráveis e calendarizados, que abranjam quer a política de recursos humanos, quer a política de comunicação (interna e externa), e devendo os incentivos recomendados incluir benefícios fiscais ou acesso à contratação pública, para além do reconhecimento simbólico. No que diz respeito ao setor privado, e face às especificidades do tecido empresarial português, em que 96,1%²⁹¹ das empresas são microempresas, 3,3%²⁹² são pequenas empresas e

²⁹¹ Disponível em: <https://www.pordata.pt/portugal/pequenas+e+medias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimensao-2859>

²⁹² Idem.

0,6%²⁹³ são médias empresas, este índice deverá incluir diferentes requisitos para empresas de diferentes dimensões, englobando as PME, e estabelecer combinações flexíveis de requisitos que permitam uma avaliação do seu compromisso com a não-discriminação. Uma vez que os mecanismos de incentivos requerem intervenção governamental, cabe à Agência da Igualdade a sua recomendação, mas será da responsabilidade governamental a sua efetiva concessão.

A última atribuição da Agência para a Igualdade que elencamos será a que exigirá um maior investimento em termos orçamentais: o desenho e implementação de um **plano de formação e sensibilização** sobre Direitos Humanos, igualdade e não discriminação em vários setores-chave. Desde logo, com um enfoque nas profissões relacionadas com o Direito e com o acesso à **Segurança** e à **Justiça: magistratura judicial, magistratura do Ministério Público, advocacia, forças policiais, e ainda a Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco**. Para além disso, deverá haver um enfoque nas pessoas diretamente envolvidas na **recolha e tratamento de denúncias** ou que contactem diretamente com vítimas de discriminação, incluindo da **Autoridade para as Condições do Trabalho**. Finalmente, deverá haver um enfoque noutras áreas identificadas como prioritárias também no trabalho de campo: **Saúde, Educação, Segurança Social, e Comunicação Social**. Pretende-se que este trabalho tenha uma abrangência territorial, explorando-se sinergias e trabalhando em simultâneo os diferentes fatores de discriminação, bem como a discriminação múltipla e interseccional.

Trata-se, portanto, de uma Agência com atribuições alargadas, que pode trazer centralidade ao trabalho pela Igualdade e pela Não-Discriminação. Na sua **orgânica**, é, porém, importante garantir a não hierarquização de fatores de discriminação, bem como o cumprimento das obrigações internacionais

²⁹³ Idem.

assumidas pelo Estado português, nomeadamente nas áreas da discriminação com base no sexo, origem étnico-racial, e deficiência.

Assim, propomos garantir a atenção à discriminação múltipla e interseccional a partir da Presidência da Agência para a Igualdade, estabelecendo-se três Vice-Presidências com enfoques específicos e com competências em áreas específicas:



Figura 3.2: Direção da Agência.

Caberá à Presidência exercer funções de coordenação, nomeadamente em relação às áreas de atuação de vice-presidentes, centralizando a proteção contra a discriminação múltipla e delegando responsabilidades setoriais a cada Vice-Presidência. Cada Vice-Presidência terá competências específicas, seja na instrução de processos na respetiva área, mediante delegação da Presidência, seja no estabelecimento de prioridades de atuação e representação em fóruns nacionais e internacionais da respetiva área. As decisões relativas a processos de contraordenação e a sua aplicação cabem à Direção, que inclui a Presidência e as três Vice-Presidências, com voto de qualidade para a Presidência. Caberá também à Presidência a coordenação do programa de educação, formação e sensibilização para os Direitos Humanos e para a prevenção e combate à discriminação, bem como a aprovação da forma de cálculo do índice da diversidade e a recomendação de mecanismos de incentivos.

Face à atual orgânica de entidades anti-discriminação, a CICDR veria assim todas as suas atribuições incluídas na Agência para a Igualdade, mormente na Vice-Presidência relativa à origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência, território de origem, língua e religião. O INR veria algumas das suas competências incluídas na Agência, mormente na Vice-Presidência relativa à idade, deficiência e doença crónica. E, finalmente, a CIG veria diversas competências incluídas na Agência, mormente na Vice-Presidência relativa ao sexo, orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais.

Trata-se, assim, de uma reformulação substancial, mas que permite um trabalho de futuro, indo ao encontro de várias recomendações internacionais e respondendo também às preocupações identificadas por diferentes entidades no trabalho de campo. É, porém, fundamental, ampliar - e nunca reduzir - o trabalho em cada área específica, reforçando o investimento em cada área a par da atenção à discriminação múltipla e interseccional. Esta é uma das preocupações que adveio do trabalho de análise social e é também o que preconiza a Comissão Europeia face a organismos de igualdade, tratando-se de uma condição *sine qua non* da nossa proposta. A estrutura que propomos pressupõe, assim, essa *garantia*.

Há, portanto, três ordens de argumentos que justificam esta necessidade de integração e reforço:

- “*A união faz a força*”

Face a intersecções de fatores de discriminação, a melhor resposta será a união.

É a união que permitirá beneficiar de economias de escala, com evidente impacto orçamental. Porém, uma recomendação clara é que *o orçamento da Agência para a Igualdade nunca seja inferior à soma dos recursos das entidades cujas atribuições incorpora*. Aliás, face ao diagnóstico que o INE apresenta quanto às experiências de discriminação, e face à necessidade de um plano de formação e sensibilização alargado, é recomendável que esse *orçamento seja*

substancialmente reforçado, permitindo os recursos a que alude a proposta de Diretiva sobre organismos de igualdade.

É também a união que permitirá atingir a dimensão necessária para uma eficácia acrescida, não só na reparação mas na prevenção da discriminação. Será a união numa só instituição que permitirá uma partilha de informação e colaboração entre quem lida com diferentes categorias de discriminação, e também a promoção de um plano abrangente de formação que inclua todas as categorias de discriminação e todo o território - explorando, uma vez mais, economias de escala, e evitando também hierarquizar fatores de discriminação.

– *Clareza e simplicidade*

A existência de diferentes instituições (e diferentes leis) associadas a diferentes fatores de discriminação dificultam o conhecimento de direitos e obrigações, a sua aplicação e a sua monitorização. Clarificar e simplificar, concentrando numa só instituição o trabalho pela igualdade e contra a discriminação, é fundamental para permitir um efetivo acesso de *vítimas* de discriminação aos seus direitos e à justiça; para permitir que *quem tem de cumprir a lei* (incluindo as empresas) conheça os seus deveres; e para que *quem tem de fazer cumprir a lei* (no caso dos tribunais) possa e saiba fazê-lo, também com base no conhecimento técnico associado à área da não-discriminação.

O custo da discriminação, que, uma vez mais, é causa e consequência de exclusão socioeconómica, não pode ser agravado pelo custo do acesso à informação e pelo custo da procura de uma resposta face a uma situação de discriminação. Nesse sentido, uma porta única é a resposta adequada.

– *Inclusão da discriminação múltipla e interseccional*

A fragilidade acrescida das pessoas que são alvo de discriminação múltipla significa que o sistema legal e institucional deverá ser pensado para lhes conferir proteção adicional, por oposição ao sistema atual, que as exclui.

É, assim, fundamental acabar com a fragmentação, inconsistências e hierarquias artificiais, dando finalmente centralidade à noção de igualdade, com uma Agência para a Igualdade que propicie a capacitação das suas estruturas face a

todas as categorias de discriminação e à discriminação múltipla e interseccional - e que possa, também, garantir que essa preocupação se estende aos setores público e privado.

Dada a abrangência de atribuições da Agência para a Igualdade, parece-nos particularmente importante a articulação próxima, quer com entidades da administração da justiça, quer com autoridades de diversos setores. Da mesma forma, e para que a experiência e também a análise social possam informar decisões e a construção de estratégias, o papel das organizações não governamentais é determinante, bem como os contributos da academia. Assim, e também numa perspetiva de união e de diálogo subjacentes ao trabalho pela igualdade e não-discriminação, propomos a criação do **Conselho para a Igualdade**.

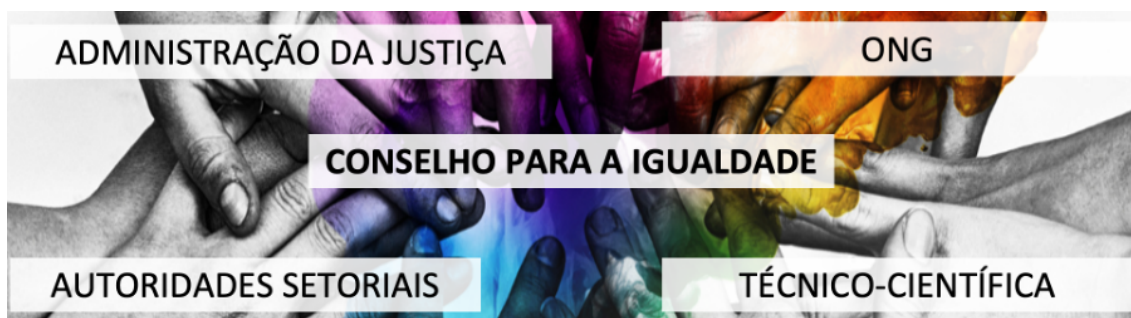


Figura 3.3: Composição do Conselho para a Igualdade.

Para além de reuniões plenárias semestrais, presididas pela Presidência da Agência para a Igualdade, prevê-se também a realização de reuniões de secções do Conselho. Identificamos quatro secções do Conselho para a Igualdade:

- A secção da Administração da Justiça incluirá representantes do Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ministério da Justiça, Ministério da Administração Interna, e Ordem dos Advogados, permitindo a discussão de questões ligadas com as denúncias e o acesso à justiça, bem como questões relacionadas com a execução do plano de formação e sensibilização.
- A secção das Autoridades Setoriais incluirá representantes de diversas entidades com funções de supervisão e regulação de setores conexos com as

atribuições da Agência para a Igualdade (e, especificamente, com os âmbitos estabelecidos na Lei da Igualdade e Não-Discriminação), potenciando a sua eficácia: Banco de Portugal, Autoridade para as Condições do Trabalho, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Autoridade da Saúde, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.

- A secção das Organizações Não-Governamentais é fundamental para partilhar experiências de discriminação e para informar a estratégia da Agência para a Igualdade, incluindo até 40 organizações que promovem a igualdade e a não-discriminação, a convite da Presidência, sendo 30 de âmbito nacional e 10 de âmbito regional ou local.
- Finalmente, a secção Técnico-Científica é composta por 10 personalidades com reconhecida competência científica nas áreas da igualdade e não discriminação, permitindo identificar desafios estratégicos e colaborar no desenho de respostas.

3.4 Recomendações complementares

A Lei da Igualdade e Não-Discriminação e a criação da Agência para a Igualdade são um primeiro passo fundamental para abordar a discriminação múltipla e interseccional. No entanto, trata-se de uma condição necessária e não suficiente.

Apontamos, assim, algumas recomendações adicionais, complementares, que serão determinantes para uma visão integrada e interseccional do sistema jurídico e do desenho institucional:

- Estando o trabalho e o emprego ausentes do âmbito da Lei que apresentamos, é fundamental a **revisão do Código do Trabalho para introdução de referência explícita à discriminação múltipla e interseccional**, bem como o estabelecimento do dever de reporte e colaboração estreita da **Autoridade para as Condições do Trabalho**; recomenda-se ainda a ponderação da eventual integração das atribuições e da experiência da **CITE** na ACT, uma vez estabelecida a função determinante da ACT no combate às várias formas de

discriminação, incluindo a discriminação múltipla e interseccional; ainda no âmbito do trabalho e do emprego, recomenda-se a eventual consideração da possibilidade de **requerer um reporte sobre ações de entidades do setor privado no âmbito da igualdade e não-discriminação**, na transposição da Diretiva de Reporte de Sustentabilidade Corporativa (Diretiva UE 2022/2464), que substituiu a anterior Diretiva de Reporte de Informação Não-Financeira (Diretiva 2014/95/UE), transposta para a legislação nacional através do Decreto-Lei n.º 89/2017.

- É também importante ponderar a **introdução de referências explícitas à discriminação múltipla e interseccional** nas várias provisões antidiscriminação, incluindo a **Constituição da República Portuguesa**, o **Código Penal** e demais legislação avulsa.
- O trabalho contra a discriminação, incluindo a discriminação múltipla e interseccional, continuará a requerer uma estratégia governamental, bem como planos de ação que sejam informados pela Agência para a Igualdade; recomendamos que a **área da Igualdade e Não-Discriminação tenha centralidade no Governo**, permitindo, quer uma capacidade de efetiva comunicação e implementação de medidas nas diferentes áreas de intervenção governamental, quer a necessária recolha de dados que permitam um reporte à Agência para a Igualdade.
- Nesse sentido, é também fundamental o **financiamento adequado de ONG da área da Igualdade**, permitindo informar e colaborar na execução de políticas públicas.
- Finalmente, as leis que estabelecem **limiares mínimos para minorias de poder** e que se centram no sexo (Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto) ou na deficiência (Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro) deveriam ser revisitadas, refletindo-se sobre a necessidade de reparação e de inclusão das demais minorias de poder, compreendendo a discriminação (de acordo com os fatores elencados, bem como a discriminação múltipla) como estrutural.

Propomos, enfim, um sistema coerente e integrado que promova o universalismo, reconhecendo o caráter estrutural das discriminações e as assimetrias de poder subjacentes, que saiba responder com a união à multiplicidade de intersecções de identidades e de experiências de discriminação.

ANEXO

ANEXO I.

Anteprojeto de Lei da Igualdade e Não-Discriminação

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objeto

Esta lei estabelece o regime jurídico de promoção da igualdade e da prevenção, da proibição e do combate a qualquer forma de discriminação, nomeadamente em razão do sexo, orientação sexual, identidade de género, expressão de género, características sexuais, origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência, território de origem, língua, religião, idade, deficiência e doença crónica, ou qualquer combinação destes fatores.

Artigo 2.º

Âmbito

1 - Esta lei é aplicável a todas as pessoas singulares e coletivas, públicas e privadas, no que respeita:

- a) À proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde;
- b) Aos benefícios sociais;
- c) À educação;
- d) Ao acesso a bens e serviços e seu fornecimento, colocados à disposição do público, incluindo a habitação;
- e) À cultura;
- f) Ao conteúdo dos meios de comunicação e publicidade.

2 - Esta lei não prejudica o disposto no Código do Trabalho, na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e na Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro, no que concerne à proteção contra a discriminação na área do trabalho e do emprego, e do trabalho independente.

Artigo 3.º

Medidas de ação positiva

Esta lei não prejudica a adoção de medidas de ação positiva destinadas a compensar desvantagens relacionadas com os fatores indicados no artigo anterior.

Artigo 4.º

Definições

1 - Para efeitos da presente lei, entende-se por:

- a) «Discriminação», qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência em razão dos fatores indicados no artigo 1.º, que tenha por objetivo ou efeito a anulação ou restrição do reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de direitos, liberdades e garantias ou de direitos económicos sociais e culturais, podendo assumir qualquer uma, ou várias, das formas descritas nas alíneas seguintes

- i) «Discriminação direta», sempre que uma pessoa ou grupo de pessoas seja objeto de tratamento desfavorável em razão dos fatores indicados no artigo 1.º, designadamente em relação àquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa ou grupo de pessoas em situação comparável;

- ii) «Discriminação indireta», sempre que, em razão dos fatores indicados no artigo 1.º, uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque uma pessoa ou grupo de pessoas numa situação de desvantagem, designadamente em comparação com outra pessoa ou grupo de pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificada por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários;

iii) «Discriminação por associação», aquela que ocorrer em razão de relação e ou associação a pessoa ou grupo de pessoas a quem sejam atribuídos ou que possuam os fatores indicados no artigo 1.º;

iv) «Discriminação múltipla», aquela que resultar de uma combinação de dois ou mais fatores de discriminação, devendo, neste caso, a justificação objetiva permitida nos termos da alínea ii) verificar -se em relação a todos os fatores em causa;

v) «Assédio», sempre que ocorra um comportamento relacionado com os fatores indicados no artigo 1.º, com o objetivo ou o efeito de violar a dignidade de determinada pessoa ou grupo de pessoas e de criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante, desestabilizador ou ofensivo;

vi) «Retaliação», qualquer tratamento desfavorável motivado pela rejeição ou recusa de submissão a comportamento discriminatório.

b) «Acomodação razoável», o conjunto de modificações, ajustes ou apoios necessários e apropriados, sem impor um ónus desproporcional ou indevido, para garantir a fruição ou exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a participação igualitária em qualquer área da vida regulada por lei.

2 — As instruções ou ordens com vista a discriminação direta ou indireta em razão dos fatores indicados no artigo 1.º constituem discriminação.

Artigo 5.º

Proibição de discriminação

1 - É proibida qualquer forma de discriminação.

2 - Consideram-se discriminatórias as seguintes práticas, nomeadamente, em razão dos fatores indicados no artigo 1.º:

- a) A recusa de fornecimento ou impedimento de fruição de bens ou serviços, colocados à disposição do público;
- b) O impedimento ou limitação ao acesso e exercício normal de uma atividade económica;

- c) A recusa ou condicionamento de venda, arrendamento ou subarrendamento de imóveis, bem como de acesso ao crédito bancário para compra de habitação, assim como a recusa ou penalização na celebração de contratos de seguros, sem prejuízo do disposto no n.º 4;
- d) A recusa ou limitação de acesso ao meio edificado ou a locais públicos ou abertos ao público;
- e) A recusa ou a limitação de acesso aos transportes públicos, quer sejam aéreos, terrestres ou marítimos;
- f) A recusa ou limitação de acesso aos cuidados de saúde prestados em estabelecimentos de saúde públicos ou privados;
- g) A recusa ou limitação de acesso a estabelecimento de educação ou ensino público ou privado;
- h) A constituição de turmas ou a adoção de outras medidas de organização interna nos estabelecimentos de educação ou ensino, públicos ou privados, segundo critérios discriminatórios;
- i) A recusa ou a limitação de acesso à fruição cultural, à informação e à comunicação;
- j) A adoção de prática ou medida por parte de qualquer órgão, serviço, entidade, empresa ou trabalhador da administração direta ou indireta do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais, que condicione ou limite a prática do exercício de qualquer direito;
- k) A adoção de ato em que, publicamente ou com a intenção de ampla divulgação, seja emitida uma declaração ou transmitida uma informação em virtude da qual uma pessoa ou grupo de pessoas seja ameaçado, insultado ou aviltado em razão de qualquer um dos fatores indicados no artigo 1.º.

3 - É também considerada uma prática discriminatória a inexistência de acomodação razoável.

4 - Na prestação de serviços financeiros, são autorizadas diferenças proporcionadas de tratamento sempre que, para o produto em questão, a utilização dos critérios da idade, de deficiência, ou de doença crónica constitua um fator crucial na avaliação do risco com base em dados pertinentes e exatos de natureza atuarial ou estatística.

5 - Esta lei não prejudica a possibilidade de tratamento diferenciado em função da nacionalidade em matéria de migração e asilo, nomeadamente quanto à entrada e permanência e ao acolhimento e integração de pessoas de nacionalidade estrangeira em território nacional.

Artigo 6.º

Níveis mínimos de proteção

Esta lei consagra níveis mínimos de proteção e não prejudica as disposições mais favoráveis estabelecidas noutra legislação, incluindo as respeitantes à proteção de possíveis fatores adicionais de discriminação, devendo prevalecer em cada caso o regime jurídico que melhor garanta a não discriminação.

CAPÍTULO II

Agência para a Igualdade

Artigo 7.º

Acompanhamento

A aplicação da presente lei é acompanhada pela Agência para a Igualdade.

Artigo 8.º

Natureza e independência

1 - A Agência para a Igualdade é uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que funciona junto da Assembleia da República.

2 - A Agência dispõe de orçamento anual, cuja dotação é inscrita no orçamento da Assembleia da República.

Artigo 9.º

Composição e funcionamento

A composição, o modo de designação e o estatuto remuneratório dos membros da Agência para a Igualdade, bem como a respetiva orgânica e quadro de pessoal, são aprovados por lei da Assembleia da República.

Artigo 10.º

Missão e atribuições

1 — A Agência promove a igualdade e a não discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º.

2 — Para efeitos do número anterior, compete à Agência, nomeadamente:

- a) Aprovar os seus regulamentos internos;
- b) Apoiar vítimas de discriminação e promover o seu acesso à justiça;
- c) Prestar às vítimas de discriminação a informação necessária para a defesa dos seus direitos;
- d) Receber denúncias e abrir os respetivos processos de contraordenação;
- e) Encaminhar as partes, prestado o respetivo consentimento, para processos de mediação, sem prejuízo de meios extrajudiciais de resolução de conflitos que sejam obrigatórios nos termos da lei;
- f) Solicitar informações e pareceres, bem como a realização das diligências probatórias que considere necessárias às autoridades policiais ou a outros órgãos ou serviços da administração direta ou indireta do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais, para efeitos de instrução dos processos de contraordenação;
- g) Emitir pareceres técnicos dirigidos aos tribunais e outras entidades com poder decisório, espontaneamente e/ou a pedido de vítimas e/ou tribunais;

- h) Acompanhar e monitorizar denúncias relativas às áreas do emprego e do trabalho após remessa à Autoridade para as Condições do Trabalho;
- i) Exercer o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de ação popular, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa da igualdade e da não discriminação;
- j) Tornar público, por todos os meios ao seu alcance, os casos de efetiva violação da presente lei e nos termos nesta definidos;
- k) Decidir e aplicar as coimas e sanções acessórias no âmbito dos processos de contraordenação;
- l) Recolher toda a informação relativa a práticas discriminatórias e à aplicação das respetivas sanções;
- m) Promover a realização de estudos e trabalhos de investigação sobre a discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º;
- n) Recomendar a adoção das medidas legislativas, regulamentares e administrativas que considere adequadas para promover a igualdade e prevenir, proibir e combater a discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º, tendo presentes as suas causas e consequências socioeconómicas, e formular recomendações ao Governo sobre qualquer questão relacionada;
- o) Propor medidas que visem suprimir disposições legislativas, regulamentares e administrativas contrárias ao princípio da igualdade e da não-discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º, tendo presentes as suas causas e consequências socioeconómicas;
- p) Emitir pareceres sobre iniciativas legislativas da Assembleia da República ou do Governo na área da igualdade e da não-discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º, tendo presentes as suas causas e consequências socioeconómicas quando tal lhe seja solicitado ou por sua iniciativa;
- q) Promover a criação de códigos de boas práticas na luta contra a discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º;
- r) Elaborar informação estatística de carácter periódico;
- s) Promover a educação, formação e sensibilização sobre direitos humanos e a prevenção e combate à discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º;
- t) Monitorizar reporte de entidades públicas, tendo em conta o seu dever de promoção da igualdade;

- u) Construir e divulgar índices de diversidade aplicáveis ao setor privado;
- v) Monitorizar reporte de entidades privadas e recomendar mecanismos de incentivos à criação de uma cultura de promoção da igualdade e não discriminação pelo setor privado.

3 — Compete ainda à Agência elaborar um relatório anual sobre a situação da igualdade e da não discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º em Portugal, incluindo informação recolhida sobre práticas discriminatórias e sanções aplicadas, bem como a avaliação do impacto de medidas tomadas.

4 — O relatório referido no número anterior deve ser remetido à Assembleia da República até ao final do primeiro semestre de cada ano, e, em seguida, publicado no sítio na Internet da Agência para a Igualdade.

Artigo 11.º

Dever de promoção da igualdade das entidades públicas

1 - Todas as entidades públicas, designadamente as integradas na administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma, bem como as autoridades administrativas independentes e demais pessoas coletivas públicas, têm o dever de promoção da igualdade e da não discriminação.

2 - Todas as entidades públicas têm o dever de submeter anualmente à Agência para a Igualdade, até ao final do primeiro trimestre, um relatório que detalhe os progressos do ano anterior face à promoção da igualdade e à prevenção da discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º, bem como o plano de ação do ano corrente.

Artigo 12.º

Dever de colaboração

1 - Todas as pessoas ou entidades, públicas e privadas, devem prestar a sua colaboração à Agência para a Igualdade na prossecução das suas atividades,

designadamente, facultando-lhe a informação que por esta seja solicitada no exercício das suas atribuições e competências.

2 - O dever de cooperação previsto no número anterior aplica-se de igual forma à Agência sempre que, para o efeito, seja interpelada por qualquer órgão ou serviço da administração direta ou indireta do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais.

Artigo 13.º

Órgãos

1 - A Agência para a Igualdade é dirigida por um/a presidente, coadjuvado/a por três vice-presidentes, com as competências elencadas nos artigos seguintes.

2 - Além das competências individualmente atribuídas e exercidas pela presidência e vice-presidências, em matéria contraordenacional a Direção da Agência constituída pela/o presidente e as/os vice-presidentes delibera colegialmente, com as competências que lhe são atribuídas no n.º 3 do artigo 29.º.

3 - É ainda órgão da Agência o Conselho para a Igualdade.

Artigo 14.º

Presidente

1 - Sem prejuízo das competências que lhe forem conferidas por lei compete à/ao presidente:

- a) Dirigir e representar a Agência;
- b) Garantir a prossecução da missão e das atribuições cometidas à Agência, assegurando o seu bom desempenho através da otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais;
- c) Exercer funções de coordenação, nomeadamente em relação às áreas de atuação de vice-presidentes, centralizando a proteção contra a discriminação múltipla e interseccional;

- d) Aprovar os regulamentos necessários ao funcionamento da Agência;
- e) Convocar as reuniões de Direção da Agência;
- f) Determinar a instauração de processos de contraordenação e solicitar que a/o denunciante complete os elementos necessários à sua abertura;
- g) Proferir decisões interlocutórias no decorrer do processo de contraordenação, designadamente sobre a prorrogação do prazo de instrução;
- h) Designar a/o vice-presidente competente para a instrução de cada processo de contraordenação de acordo com a sua área de atuação;
- i) Proceder à aplicação das decisões de condenação e das sanções acessórias decorrentes de processo de contraordenação em conjunto com as/os vice-presidentes;
- j) Coordenar o programa de educação, formação e sensibilização sobre direitos humanos e prevenção e combate à discriminação;
- k) Aprovar a forma de cálculo do índice de diversidade, para aferição da conformidade com boas práticas na área da igualdade e não discriminação, e recomendar mecanismos de incentivos para empresas e para órgãos de comunicação social associados ao respetivo índice de diversidade;
- l) Certificar conselheiras/os locais para a igualdade, nos termos da lei;
- m) Designar organizações não governamentais e personalidades com reconhecida competência científica nas áreas da igualdade e não discriminação para integrarem as respetivas secções no Conselho para a Igualdade;
- n) Convocar as reuniões do Conselho para a Igualdade, bem como das suas secções;
- o) Assegurar a representação da Agência em organismos e fóruns nacionais e internacionais no âmbito das relações com entidades internacionais congéneres.

2 - A/o presidente pode delegar competências nas/os vice-presidentes.

Artigo 15.º

Vice-presidentes

1 - Cada vice-presidente será responsável por uma área de atuação:

- a) Sexo, orientação sexual, identidade de género, expressão de género e características sexuais;
- b) Origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência, território de origem, língua e religião;
- c) Idade, deficiência e doença crónica.²⁹⁴

2 - Sem prejuízo das competências que lhes forem conferidas por lei ou que lhes sejam delegadas, compete às/aos vice-presidentes:

- a) Definir as prioridades da política de igualdade e não discriminação dentro da sua área de atuação;
- b) Liderar a instrução dos processos de contraordenação relativos à sua área de atuação, remetendo à Direção relatório final contendo as diligências realizadas, a prova produzida e projeto de decisão;
- c) Proceder à aplicação das decisões de condenação e das sanções acessórias decorrentes de processo de contraordenação em conjunto com a/o presidente;
- d) Assegurar a representação da Agência em organismos e fóruns nacionais e internacionais no âmbito das relações com entidades internacionais congéneres dentro da sua área de atuação.²⁹⁵

²⁹⁴ Idem.

²⁹⁵ Idem.

Artigo 16.º

Conselho para a Igualdade

1 - O Conselho para a Igualdade é um órgão de consulta em matéria de estratégia de igualdade e não discriminação, que assegura a representação de diversas entidades públicas, organizações representativas da sociedade civil e personalidades.

2 - O Conselho para a Igualdade é composto por:

- a) A/o presidente da Agência;
- b) As/os vice-presidentes da Agência;
- c) A secção de entidades de administração da justiça;
- d) A secção de autoridades setoriais;
- e) A secção das organizações não governamentais;
- f) A secção técnico-científica.

3 - As reuniões do Conselho para a Igualdade são presididas pela/o presidente da Agência, com possibilidade de delegação num/a vice-presidente.

4 - O Conselho para a Igualdade reúne em plenário ou por secções, podendo funcionar ainda em grupos restritos.

5 - O Conselho para a Igualdade reúne em plenário, ordinariamente, duas vezes por ano e, extraordinariamente, mediante decisão da/o presidente.

6 - O Conselho para a Igualdade delibera por maioria simples desde que esteja presente um terço dos seus membros.

7 - Podem tomar parte nas reuniões do conselho consultivo, sem direito a voto, individualidades, bem como dirigentes ou técnicas/os da Agência, quando convidadas/os pela/o presidente.

Artigo 17.º

Secção de entidades de administração da justiça

1 - A secção de entidades de administração da justiça é composta por representantes de entidades de administração da justiça:

- a) Um/a representante do Conselho Superior da Magistratura;
- b) Um/a representante do Conselho Superior do Ministério Público;
- c) Um/a representante do Ministério da Justiça;
- d) Um/a representante do Ministério da Administração Interna;
- e) Um/a representante da Ordem dos Advogados.²⁹⁶

2 - O exercício de funções de membro da secção de entidades de administração da justiça não confere direito a qualquer remuneração ou abono por parte da Agência.

Artigo 18.º

Secção de autoridades setoriais

1 - A secção de autoridades setoriais é composta por representantes de autoridades setoriais:

- a) Um/a representante do Banco de Portugal;
- b) Um/a representante da Autoridade para as Condições do Trabalho;
- c) Um/a representante da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica;
- d) Um/a representante da Autoridade da Saúde;
- e) Um/a representante da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões;
- f) Um/a representante da Entidade Reguladora para a Comunicação Social;
- g) Um/a representante da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.²⁹⁷

2 - O exercício de funções de membro da secção de entidades de autoridades setoriais não confere direito a qualquer remuneração ou abono por parte da Agência.

²⁹⁶ Idem.

²⁹⁷ Idem.

Artigo 19.º

Secção das organizações não governamentais

1 - A secção de organizações não governamentais é composta por representantes de organizações da sociedade civil não governamentais, como tal reconhecidas nos termos da lei, cujo objeto estatutário se destine essencialmente à promoção dos valores da igualdade e não discriminação e cujos objetivos se coadunem com os da Agência.

2 - Estão representadas no Conselho para a Igualdade até 40 organizações não governamentais, sendo 30 de âmbito nacional e 10 de âmbito regional ou local.

3 - A designação das organizações não governamentais representadas no Conselho para a Igualdade compete à/ao presidente da Agência, carecendo de renovação no prazo de cinco anos contados da decisão.

4 - A designação e a renovação da mesma baseiam-se na apreciação dos estatutos da organização não governamental em causa e têm em conta a relevância e a continuidade das atividades desenvolvidas na promoção da igualdade e não discriminação.

5 - Compete à secção de organizações não governamentais:

- a) Contribuir para a definição geral da política da Agência, nomeadamente do seu programa anual de atividades, transmitindo a posição assumida pelas diversas organizações;
- b) Congregar e partilhar informação e dados sobre discriminação para informar os conteúdos dos manuais de boas práticas, índice de diversidade e referenciais de formação;
- c) Colaborar na concretização da política definida, nomeadamente através da realização de projetos comuns e da mobilização de membros e de outras pessoas a que as organizações têm acesso.²⁹⁸

6 - Às/aos representantes das organizações não governamentais é reconhecida a qualidade de conselheiras ou de conselheiros para a igualdade.

²⁹⁸ Idem.

7 - O exercício das funções de conselheira e conselheiro para a igualdade não confere direito a qualquer remuneração ou abono por parte da Agência.

Artigo 20.º

Secção técnico-científica

1 - A secção técnico-científica é composta por 10 personalidades com reconhecida competência científica nas áreas da igualdade e não discriminação.

2 - Os membros da secção técnico-científica são nomeados pela/o presidente.

3 - O exercício de funções de membro da secção técnico-científica não confere direito a qualquer remuneração ou abono por parte da Agência.

CAPÍTULO III

Meios de proteção e defesa

Artigo 21.º

Pedido de informação

Qualquer pessoa que considere ter sido discriminada em razão dos fatores indicados no artigo 1.º, em qualquer das áreas abrangidas pelo presente regime jurídico, pode dirigir-se à Agência, solicitando a informação necessária para a defesa dos seus direitos.

Artigo 22.º

Mediação

1 - A Agência possui serviços de mediação, para facilitar a resolução de litígios relacionados com práticas discriminatórias através de um procedimento de mediação a pedido das partes.

2 - A mediação do litígio é feita uma terceira pessoa independente e imparcial, escolhida por acordo entre as partes e habilitada com curso de mediação na área penal, tendo como principal função a facilitação da comunicação.

Artigo 23.º

Direitos processuais das associações e organizações não-governamentais

1 — As associações e organizações não governamentais cujo objeto estatutário se destine essencialmente à promoção da igualdade e prevenção e combate da discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º têm legitimidade para propor ações e intervir, em representação ou em apoio da vítima e com o consentimento desta ou em defesa de direitos e interesses coletivos.

2 — As entidades referidas no número anterior podem constituir-se como assistentes nos processos de contraordenação por prática discriminatória nos termos da presente lei.

3 — Pela constituição de assistente não são devidas quaisquer taxas.

Artigo 24.º

Proteção contra atos de retaliação

É nulo o ato de retaliação que corresponda a um tratamento que tenha como propósito lesar ou desfavorecer qualquer pessoa, adotado em razão de reclamação, queixa, denúncia ou ação contra o autor desse ato, em defesa do princípio da não discriminação, nos termos da presente lei.

Artigo 25.º

Ónus da prova

1 — Sempre que se verifique uma prática ou ato referidos no artigo 5.º, ou outros de natureza análoga, presume-se a sua intenção discriminatória, na aceção do artigo 4.º, sem necessidade de prova dos critérios que os motivaram.

2 — A presunção estabelecida no número anterior é ilidível, nos termos gerais da lei, perante o tribunal ou outra entidade competente.

3 — Em caso de ato de retaliação, apenas é necessário provar a existência de uma reclamação, queixa, denúncia ou ação contra o/a autor/a desse ato que possa ter suscitado a retaliação, e apresentar indícios do ato cuja natureza retaliatória se discute, presumindo-se que este se deveu àquela.

4 — O disposto nos números anteriores não se aplica aos processos de natureza penal, contraordenacional e disciplinar.

Artigo 26.º

Responsabilidade

1 — A prática discriminatória, por ação ou omissão, configura um ato ilícito suscetível de conferir à pessoa lesada o direito a uma indemnização, por danos patrimoniais e não patrimoniais, a título de responsabilidade civil extracontratual, nos termos gerais e atendendo ao disposto no artigo anterior.

2 - Os danos não patrimoniais decorrentes de práticas discriminatórias consideram-se suficientemente graves para merecer a tutela do direito no sentido do disposto do artigo 496.º do Código Civil.

3 — Na fixação da indemnização por danos não patrimoniais, o tribunal deve atender ao grau de violação dos interesses em causa, ao poder económico da pessoa lesante e às condições da pessoa lesada, conforme o disposto no artigo 494.º do Código Civil.

4 — São nulas as cláusulas contratuais discriminatórias, sem prejuízo do direito à indemnização por responsabilidade civil extracontratual decorrente da sua proposta ou inserção em contratos.

5 — As sentenças condenatórias proferidas em sede de responsabilidade civil são remetidas à Agência para, após trânsito em julgado e depois de anonimizadas em tudo o que respeita às vítimas de discriminação, serem publicadas, no sítio na Internet da mesma, pelo período de cinco anos, com a identificação das pessoas coletivas condenadas, informação sobre o tipo e natureza da prática discriminatória e as indenizações fixadas.

CAPÍTULO IV

Regime contraordenacional

Artigo 27.º

Contraordenações

1 — Sem prejuízo do disposto na lei penal, qualquer prática discriminatória por pessoa singular, nos termos do artigo 5.º, constitui contraordenação punível com coima graduada entre 0,5 e quinze vezes o valor do indexante dos apoios sociais.

2 — Sem prejuízo do disposto na lei penal, qualquer prática discriminatória por pessoa coletiva, pública ou privada, nos termos do artigo 5.º, constitui contraordenação punível com coima graduada entre quatro e cento e setenta e cinco vezes o valor do indexante dos apoios sociais, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil ou da aplicação de outra sanção que ao caso couber.

3 — A reincidência é considerada para efeitos da fixação da medida concreta da coima.

4 — A tentativa e a negligência são puníveis, sendo os limites mínimo e máximo reduzidos para metade.

5 — Sempre que a contraordenação resulte da omissão de um dever, o pagamento da coima e a aplicação da sanção não dispensam a/o arguida/o do seu cumprimento, se este ainda for possível.

6 — Na fixação da medida da coima das pessoas coletivas será tida em conta a sua dimensão.

7 — Em função da gravidade da prática discriminatória e da culpa da/o arguida/o, podem ser aplicadas, simultaneamente com as coimas, sanções acessórias nos termos do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, alterado pelos Decretos-Leis n.os 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, e 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

Artigo 28.º

Denúncia e participação

1 — Qualquer pessoa, singular ou coletiva, que tenha conhecimento de uma prática discriminatória, nos termos da presente lei, pode denunciá-la à Agência.

2 — Quando a denúncia for apresentada a uma entidade diferente da Agência, deve a mesma, ao abrigo do princípio da colaboração, remetê-la à Agência no prazo máximo de 10 dias.

3 — Quando a denúncia respeitar às áreas do trabalho e do emprego e do trabalho independente, deve a Agência remetê-la à Autoridade para as Condições do Trabalho, no prazo máximo de 10 dias.

4 — Todas as entidades públicas, designadamente as integradas na administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma, bem como as autoridades administrativas independentes e demais pessoas coletivas públicas, têm o dever de participar à Agência os factos de que tomem conhecimento suscetíveis de serem qualificados como práticas discriminatórias ao abrigo da presente lei.

Artigo 29.º

Competências e poder sancionatório

- 1 — A abertura do processo de contraordenação compete à/ao presidente da Agência.
- 2 — A instrução do processo compete às/aos vice-presidentes da Agência de acordo com a sua área de atuação.
- 3 — A decisão do processo, incluindo a aplicação das coimas e sanções acessórias, compete à Direção da Agência.

Artigo 30.º

Processamento das denúncias

- 1 — Logo que tenha conhecimento de facto suscetível de ser qualificado como contraordenação, a/o presidente da Agência procede à abertura do respetivo processo de contraordenação.
- 2 — A/o presidente da Agência, sempre que considere que não existem fundamentos bastantes para dar seguimento à denúncia, notifica a pessoa denunciante das respetivas razões, para que se pronuncie no prazo de 10 dias, findo o qual é proferida decisão sobre a mesma.

Artigo 31.º

Da instrução

- 1 - A Agência pode, até cinco dias a contar da abertura do processo:

Solicitar o envio de informações e pareceres a quaisquer pessoas ou entidades, públicas e privadas, e a colaboração de peritos e das autoridades policiais, no prazo de 10 dias;

Solicitar à entidade com competência inspetiva a realização de deslocações a serviços e instalações, para o apuramento dos factos necessários à instrução, no prazo de 20 dias.²⁹⁹

2 — A Agência pode, ainda, designadamente, inquirir quaisquer pessoas, pessoalmente ou através de representantes legais, cujas declarações considere pertinentes, bem como solicitar-lhes a apresentação de coisas ou documentos e outros elementos de informação que entenda convenientes ou necessários para o apuramento dos factos.

3 — A Agência notifica a pessoa arguida para que se pronuncie, no prazo de 10 dias, sobre os factos invocados e demais questões que possam interessar à decisão, as provas produzidas e a punição em que incorre e para que requeira as diligências complementares de prova que considere convenientes.

4 — Caso sejam realizadas diligências complementares, a pessoa arguida é notificada da junção ao processo dos elementos probatórios apurados, para que se pronuncie no prazo de 10 dias.

5 — Quando considere, com base nas informações de que dispõe, que não existe a possibilidade razoável de vir a ser proferida decisão condenatória, a Agência, notifica a/o denunciante das respetivas razões, para que se pronuncie no prazo de 10 dias.

Artigo 32.º

Conclusão da instrução e decisão

1 — A instrução deve estar concluída no prazo de 90 dias, prorrogável por um período máximo de 60 dias, em casos de fundamentada complexidade, devendo ser dado conhecimento disso à/ao denunciante, caso exista, e à pessoa arguida.

2 — No prazo de 15 dias a contar da conclusão da instrução, a/o vice-presidente remete à Direção relatório final contendo as diligências realizadas, a prova produzida e projeto de deliberação.

²⁹⁹ Idem.

3 — A Direção delibera no prazo de 15 dias, podendo pronunciar-se em sentido diferente do proposto, desde que de forma devidamente fundamentada.

4 - Na deliberação dos processos a/o presidente possui voto de qualidade.

Artigo 33.º

Destino das coimas

O produto das coimas é afeto nos seguintes termos:

a) 60 % para o Estado;

b) 40 % para Agência.

Artigo 34.º

Registo e organização de dados

1 — A Agência mantém, em registo próprio, os dados das pessoas singulares e coletivas a quem foram aplicadas coimas e sanções acessórias, nos termos da alínea d) do artigo 6.º e do n.º 2 do artigo 8.º, ambos da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto.

2 — Os tribunais e a Autoridade para as Condições do Trabalho comunicam todas as decisões comprovativas de práticas discriminatórias à Agência.

Artigo 35.º

Divulgação

1 — Decorrido o prazo de impugnação judicial sem que a mesma tenha sido requerida, ou verificado o trânsito em julgado da decisão condenatória da Agência, esta é divulgada por extrato que inclua, pelo menos, a identificação da pessoa coletiva condenada, informação sobre o tipo e natureza da prática discriminatória, bem como as coimas e sanções acessórias aplicadas, e por um prazo de cinco anos, no sítio na Internet da Agência.

2 — A decisão judicial que confirme, altere ou revogue a decisão condenatória da Agência é comunicada de imediato à Agência e divulgada nos termos do número anterior.

Artigo 36.º

Direito subsidiário

Aos procedimentos previstos no presente capítulo é aplicável, subsidiariamente, o Código do Procedimento Administrativo e o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, alterado pelos Decretos-Leis n.os 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, e 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

CAPÍTULO V

Disposições transitórias e finais

Artigo 37.º

Regime transitório

1 - Até 6 meses depois da publicação deste diploma são promovidas as diligências necessárias para garantir a instalação da Agência, nomeadamente a designação dos membros da Direção, a aprovação dos respetivos estatutos e demais atos necessários ao seu funcionamento.

2 - Os membros da Direção exercem as suas competências tendo em vista o início do funcionamento da Agência.

3 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, a Secretaria-Geral da Assembleia da República assegura o apoio logístico e administrativo necessários ao funcionamento da Agência, e os encargos financeiros referentes às remunerações dos membros da Direção, mediante verbas a inscrever no respetivo orçamento.

4 - Aos processos de contraordenação por atos praticados antes da entrada em vigor da presente lei aplica-se o regime que concretamente for mais favorável à pessoa infratora, nomeadamente quanto à medida da coima ou sanção acessória a aplicar.

Artigo 38.º

Norma revogatória

São revogados:

- a) Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 75/2021, de 18 de novembro, exceto o seu artigo 5.º;
- b) Lei n.º 14/2008, de 12 de março, alterada pela Lei n.º 9/2015, de 11 de fevereiro;
- c) A Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, alterada pela Lei n.º 3/2024, de 15 de janeiro.

Artigo 40.º

Entrada em vigor

Esta lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consciência dos enormes progressos que se têm feito sentir no nosso país no campo da igualdade e não discriminação, das diversas conquistas das últimas décadas e até da (relativamente boa) imagem externa de Portugal em relação às suas leis e políticas públicas não nos impede de assinalar a distância considerável que ainda existe, entre nós, do plano do *dever ser* ao do *ser*. Havendo um longo caminho já percorrido em Portugal, há que reconhecer também que as perceções sobre o tema são muito variadas, dependendo muito das experiências de vida, sobretudo das pessoas que convivem com a discriminação. Especialmente no que diz respeito a casos de discriminação múltipla e interseccional, a nossa análise tornou claro que há ainda um longo caminho a percorrer, tanto de uma perspetiva legislativa, quanto judicial - e institucional.

O trabalho realizado desde setembro de 2022 pela equipa multidisciplinar do projeto Multiversidade incluiu ouvir pessoas e entidades de interesse dos mais variados setores da sociedade e, simultaneamente, analisar a legislação e o desenho institucional antidiscriminação em Portugal, comparando-o com outras realidades.

As recomendações internacionais são importantes indicações para ajudar a estabelecer as prioridades e os próximos passos na construção de um sistema mais garantístico, com semelhanças ao sistema norueguês, ainda mais quando estão completamente alinhadas com aqueles que foram os resultados de campo.

Extraímos, por isso, recomendações ambiciosas mas exequíveis: a aprovação da Lei da Igualdade e Não-Discriminação, que redigimos tendo em atenção toda a análise jurídica e social; a criação da Agência para a Igualdade, com competências abrangentes, quer para o combate à discriminação, incluindo a discriminação múltipla e interseccional, quer para a promoção da igualdade substantiva; e um conjunto de recomendações complementares destinadas a combater especificamente o fenómeno, até agora ainda por tratar, da discriminação múltipla e interseccional. Temos hoje a convicção de que a possibilidade de construir uma sociedade mais igualitária é real.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Conselho da Europa. 2021. Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação: edição de 2018. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_pt.pdf.

Attride-Stirling, Jennifer. 2001. Thematic Networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative research*, 3: pp. 385-405. <https://doi.org/10.1177/146879410100100307>.

Bello, Barbara Giovanna. 2009. Multiple Discrimination between the EU Agenda and Civic Engagement: the Long Road of Intersectional Perspective. *Roma Rights Quarterly*, 2: pp. 11-20. https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/247278/1513816/multiple-discrimination-between-the-eu-agenda-and-civic-engagement-the-long-road-of-intersectional-perspective_Content%20File-PDF.pdf.

Braun, Virginia; Clarke, Vitoria. 2021. To saturate or not to saturate? Questioning data saturation as a useful concept for thematic analysis and sample-size rationales. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 13(2): pp. 201-216. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2019.1704846>.

Calheiros, Clara. 2022. Género e Igualdade no século XII, desde a perspetiva do conceito de discriminação interseccional (comentário ao caso Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal), em *Direitos Humanos das Mulheres*: pp. 193-201. Lisboa: Universidade Católica Editora. ISBN 9789725408902.

Cho, Ji Young; Lee, Eun-Hee. 2014. Reducing Confusion about Grounded Theory and Qualitative Content Analysis: Similarities and Differences. *The Qualitative Report*, 19(32): pp. 1-20. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2014.1028>.

Chopin, Isabelle; Germaine, Catharina. 2023. A Comparative Analysis of Non-Discrimination Law in Europe 2022: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia and Turkey compared. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia. 5812-a-comparative-analysis-of-non-discrimination-law-in-europe-in-2022.

Combahee River Collective. 1982. A Black Feminist Statement. *All the Women Are White, All the Blacks Are Men, But Some of Us are Brave: Black Women's Studies*. Feminist Press.

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. 2011. Guia Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e Protocolo Opcional. Lisboa. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/01/Guia-CEDAW_-_Protocolo-Opcional_Cig.pdf.

Crenshaw, Kimberlé. 1989. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Anti-Discrimination Doctrine, Feminist Theory and Anti-Racist Politics. *The University of Chicago Legal Forum*, 140: pp. 139-167. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=ucf>.

Dworkin, Ronald. 2002. Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality. *Pub. Law.*, 10. Cambridge, MA: Harvard University Press. ISBN 9780674008106.

Ferrari, Daniele; Valenzit, Ilaria; Palazzo, Nausica. 2022. Intersectionality as a legal approach: a multilevel perspective between international law, European law, Italian law, and comparative perspectives. Itália: Center for Religious Studies at Bruno Kessler Foundation. https://www.projectingrid.eu/wp-content/uploads/2022/04/D2.1_Intersectionality-as-a-legal-approach-ENG.pdf.

Fredman, Sandra. 2016. Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/241520>.

Ganty, Sarah; Sanchez, Juan Carlos Benito. 2021. Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU. Equinet.

https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2022/03/Expanding-the-List-of-Grounds-in-Non-discrimination-Law_Equinet-Report.pdf.

Groot, David de. 2023. EU legislation and policies to address racial and ethnic discrimination. Bruxelas: European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745691/EPRS_BRI\(2023\)745691_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745691/EPRS_BRI(2023)745691_EN.pdf).

Lopes, Dulce; Vicente, Joana. 2022. Country Report on Non-Discrimination: Portugal, 2022. Bruxelas: European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination. <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5739-portugal-country-report-non-discrimination-2022-1-36-mb>.

Løvdal, Lene; Bauge, Marte. 2022. Access to Justice in Discrimination Cases in Norway. *Equality: Scandinavian Studies in Law*, 68: pp. 373-401.

Martinez, Fernando Rey; Neto, Luísa; Leão, Anabela. 2021. Direito antidiscriminatório. Lisboa: AAFDL Editora. ISBN 9789726296539.

McCall, Leslie. 2005. The Complexity of Intersectionality. *Signs*, 30(3): pp. 1771-1800. <https://doi.org/10.1086/426800>.

McCrudden, Christopher; Prechal, Sacha. 2009. The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach. Bruxelas: European Network of Legal Experts in the field of Gender Equality.

Moretti, Francesca; van Vliet, Liesbeth; Bensing, Jozien; Deledda, Giuseppe; Mazzi, Mariangela; Rimondini, Michela; Zimmermann, Christa; Fletcher, Ian. 2011. A standardized approach to qualitative content analysis of focus group discussions from different countries. *Patient Education and Counseling* 82(3): pp. 420-428. 10.1016/j.pec.2011.01.005.

Palazzo, Nausica. 2021. Legal Recognition of Non-Judicial Families: New Frontiers in Family Law in the US, Canada and Europe. Reino Unido: Hart Publishing. 10.5040/9781509939985.

Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ribeiro, Marta Chantal. 2001. O Direito internacional, o Direito comunitário e a nossa Constituição - Que rumo?, em *Estudos em comemoração dos cinco anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*: pp. 939-963. Porto: Coimbra Editora.

Rego, Margarida Lima. 2014. Da inconstitucionalidade das normas de “discriminação racional”, em *Estudos em memória do Conselheiro Artur Maurício*: pp. 869-888, a pp. 871-872. Coimbra: Coimbra Editora. ISBN 9789723222685.

Sottomayor, Maria Clara. 2021. Vulnerabilidade e discriminação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 62(1): pp. 705-732.

Smith, Ben. 2016. Intersectional discrimination and substantive equality: a comparative and theoretical perspective. *The Equal Rights Review*, 16.1: pp. 73-102. Rosemary Hunter.

Vale de Almeida, Miguel. 2023. LGBTQI+ in democratic Portugal: An overview essay, *Portuguese Journal of Social Sciences*, 20: pp. 117-129. https://doi.org/10.1386/pjss_00037_1.

Vale de Almeida, Miguel. 2019. Intersecting labour, race, gender and sexuality in the Lusophone colonial-postcolonial continuum. In Paulo Pepe, Ana Raquel Fernandes (eds.), *Beyond Binaries. Sex, sexualities, and Gender in the Lusophone World*. Oxford: Peter Lang, pp. 273-290. 10.3726/b11404.

Vale de Almeida, Miguel. 2012. Direitos humanos e cultura: Velhas e novas tensões, *Análise Social*, vol. XLVII (4º), nº 205, pp. 957-970.

Vale de Almeida, Miguel. 2007. On Difference and Inequality: The Lessons of Ethnographic Experience, in *The Urgency of Theory*, António Pinto Ribeiro (ed.), Manchester: Carcanet & Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 46-78.

Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. 2022. Relatório sobre a aplicação da Lei n.º 14/2008, de 12 de março: anos de 2018, 2019 e 2020. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2022/11/Relatorio-Lei-14_2008-2018-2019-e-2020_Final-CIG.pdf.

Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial. 2022. Relatório Anual 2022: Igualdade e Não Discriminação em razão da Origem Racial e Étnica, Cor, Nacionalidade, Ascendência e Território de Origem. <https://www.cicdr.pt/documents/57891/0/Relatório+Anual+CICDR+2022.pdf/589b161f-05d8-471f-bf12-f3857bfad171>.

Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência. 2016. Observações Finais sobre o Relatório Inicial de Portugal. <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/co-crpd-1rel.pdf>.

Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. 2022. Observações Finais sobre o Décimo Relatório Periódico de Portugal. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhss1YTn0qfX85YJz37palgUCPn4a8%2B5I9mmCPm3TJj2dvgwZ5frBOM06FC8NgoUavgp9ZNHTQ0cHVDLr%2FRgWlQjpDmBaLjqkkGKC%2FgRIZLdjA>.

Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. 2010. Recomendação Geral n.º 28, sobre as obrigações fundamentais dos Estados Partes ao abrigo do artigo 2.º da CEDAW (47.ª sessão). https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_28_obrigacoes_fundamentais_dos_estados_partes.pdf.

Comité para a Eliminação da Discriminação Racial. 2023. Observações Finais sobre o Décimo Oitavo e o Décimo Nonos Relatórios Periódicos Combinados de Portugal. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsot1NGNOqcjXRa5zz%2FZ38nr%2BFGIC%2BIvbrdyg%2B8mt%2Fced5%2FRqXxUkSy1e9DuN86nKIP6Bp609u%2B8TOsuJ6a6ZkDISw3RjBvZhc%2FKPNC%2Bes6f4W7gzVICiNK2LeOZXr9iIHA%3D%3D>.

ILGA-Europe. 2008. ILGA-Europe's position on the proposal for a Council Directive on the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation. <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2022/06/ILGA-Europes-position-proposed-Directive.pdf>.

ILGA-Europe. 2008. Written Response by ILGA-Europe to the European Commission Consultation on New Anti-Discrimination Measures. <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2022/06/ILGA-Europes-Written-Response-European-Commission-Consultation-New-Anti-Discrimination-Measures.pdf>.

ILGA-Europe; European Network Against Racism. 2022. Why does the European Commission need to propose a Horizontal Directive on the principle of equal treatment? The Case for a Horizontal Anti-Discrimination Directive. <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2022/06/Case-Horizontal-Anti-Discrimination-Directive.pdf>.

ILGA-Europe et al. 2018. Joint NGO Statement on the 10th Anniversary of the Horizontal Directive: Ten years on and nothing to show for it. https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/final_horizontal_directive_statement_10th_anniversary.pdf.

Instituto Nacional para a Reabilitação. 2021. Relatório Anual sobre a Prática de Atos Discriminatórios em Razão da Deficiência e do Risco Agravado de Saúde: Aplicação da Lei n.º 46/2006, 28 de agosto, que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde. <https://www.inr.pt/documents/11309/380827/Relat%C3%B3rio+-+Lei+da+N%C3%A3o+Discrimina%C3%A7%C3%A3o+2021/e41123fb-5c78-463a-88bc-523ba7577df5>.

Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres. 2023. CEDAW: o que falta fazer em Portugal, 2022. <https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2023/10/relatorio-cedaw-versao-digital.pdf>.

Secretariado do Mecanismo de Monitorização da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica. 2019. Relatório de avaliação (base) do GREVIO sobre medidas legislativas e outras medidas de aplicação das disposições da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (Convenção de Istambul) em Portugal. <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2019-3-eng/pdfa/168092019b>.

