

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA “RECOGNIZE AND CHANGE” SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b>	<b>3</b>
<b>PROJETO DE PESQUISA</b>	<b>5</b>
<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE FORTALEZA (BRASIL)</b>	<b>6</b>
1. INTRODUÇÃO	6
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	6
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	8
4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	9
<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE BURGAS E RUSE (BULGARIA)</b>	<b>11</b>
1. INTRODUÇÃO	11
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	11
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	13
4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	14
<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE PRAIA (CABO VERDE)</b>	<b>15</b>
1. INTRODUÇÃO	15
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	15
<i>Recente intervenção legislativa</i>	16
<i>Recentes políticas locais</i>	16
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	17
<i>Recente intervenção legislativa</i>	17
<i>Recentes políticas locais</i>	17
4. CONCLUSÕES	17
5. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	18
<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE DUNQUERQUE (FRANÇA)</b>	<b>20</b>
1. INTRODUÇÃO	20
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	20
<i>Reformas legislativas recentes em França, a "grande causa nacional"</i>	21
<i>O surgimento da questão da "intersexualidade"</i>	21
<i>Políticas locais de género</i>	21
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	22
<i>Recentes reformas legislativas em França</i>	22
<i>As políticas de migrações da cidade de Dunquerque</i>	22
4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	23
<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE ERMOUPOLIS (GRÉCIA)</b>	<b>24</b>
1. INTRODUÇÃO	24
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	24
<i>Recente intervenção legislativa</i>	25
<i>Recentes políticas locais</i>	25
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	26
<i>Recente intervenção legislativa</i>	26
<i>Recentes políticas locais</i>	26
4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	26

<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE TURIM (ITÁLIA)</b>	<b>28</b>
1. INTRODUÇÃO	28
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	28
<i>Recente intervenção legislativa</i>	29
<i>Recentes políticas locais</i>	29
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	30
<i>Recente intervenção legislativa</i>	30
<i>Recentes políticas locais</i>	31
4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	31
<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DO ALTO ALENTEJO (PORTUGAL)</b>	<b>33</b>
1. INTRODUÇÃO	33
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	33
<i>Recente intervenção legislativa</i>	34
<i>Recentes políticas locais</i>	35
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	36
<i>Recente intervenção legislativa</i>	36
<i>Recentes políticas locais</i>	37
4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	37
<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE BUCARESTE E BAIJA MARE (ROMÊNIA)</b>	<b>39</b>
1. INTRODUÇÃO	39
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	39
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	40
4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	41
<b>ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE HUELVA E JAEN (ESPAÑA)</b>	<b>43</b>
1. INTRODUÇÃO	43
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	43
<i>Recente intervenção legislativa</i>	43
<i>Recentes políticas locais</i>	44
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	44
<i>Recente intervenção legislativa</i>	44
<i>Recentes políticas locais</i>	45
4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA	46
<b>ANÁLISE COMPARATIVA</b>	<b>47</b>
1. INTRODUÇÃO	47
2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO	51
<i>O papel da convenção de Istambul na Europa</i>	53
<i>Recente intervenção legislativa</i>	56
<i>Recentes políticas (locais)</i>	58
<i>Violência de género e comunidade LGBT</i>	60
3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO	62
<i>A difícil definição de 'migrante'</i>	62
<i>Recentes intervenções legislativas</i>	64
<i>Recentes políticas (locais)</i>	66
4. CONCLUSÕES	68

# PREFÁCIO

Maria Bottiglieri<sup>1\*</sup>

+

O projeto *Recognize and Change* visa reforçar entre os cidadãos dos países envolvidos, em particular os jovens, a difusão de uma cultura baseada na pluralidade de identidades e no reconhecimento mútuo, enfrentando todas as formas de discriminação e violência, principalmente as de género e diversidade cultural. As principais atividades são:

- 1) Iniciativas nas escolas implementadas por meio de atividades de aprendizagem mútua e educação de pares, divididas em três temas principais (um por ano):
  - 1.1. Relacionamentos: identidade pessoal e social;
  - 1.2. Diversidade e discriminação: iguais e diferentes;
  - 1.3. Violência: ação e reação;
- 2) Campanhas de sensibilização implementadas através de eventos, concursos e plataforma multimédia;
- 3) Promoção de políticas/intervenções públicas locais (conferências locais e internacionais, reuniões entre os decisores políticos e as associações juvenis).

Os parceiros do projeto são a Prefeitura Municipal de Fortaleza (Brasil), Caritas Ruse (Bulgária), Delphi Association for Strategic Management (Bulgária), Câmara Municipal da Praia (Cabo Verde), Ville de Dunkerque (França), Vardakeios School for Indigent Children – Ermoupoli (Grécia), Prefeitura de Collegno (Itália), Cidade de Turim (Itália), ISCOS Piemonte NGO (Itália), Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo – CIMAA (Portugal), Serviciul Public Asistență Socială Baia Mare (Roménia), Direcția Generală de Asistență Socială a Municipiului București (Roménia), Asociația Caritas București (Roménia), Diputación Provincial de Huelva (Espanha), Diputación Provincial de Jaén (Espanha).

Os beneficiários do projeto são estudantes, jovens, escolas, pais, associações de jovens, investigadores e administradores locais<sup>2</sup>.

*Recognize and Change (R&C)* envolve várias atividades de projeto, várias linguagens científicas e uma abordagem interdisciplinar abrangendo disciplinas múltiplas (na verdade, envolve diferentes atores como jovens multiplicadores, escolas, associações, especialistas em comunicação, académicos universitários e administradores locais). Essas atividades múltiplas são acompanhadas e apoiadas pela pesquisa aqui apresentada. Esta pesquisa pretende ilustrar as reformas legislativas recentemente introduzidas em cada país envolvido no projeto, bem como os compromissos locais e as melhores práticas para enfrentar a discriminação e a violência ao nível local. O objetivo final é contribuir para a promoção de sociedades conscientes e resilientes aos diversos tipos de discriminação e violência de género e migração e, conseqüentemente, mais empenhadas em enfrentar esses fenómenos. Por esse motivo, esta pesquisa concentra-se nas melhores práticas de contraposição à discriminação e à violência implementadas nos últimos três anos pelas autoridades locais dos territórios parceiros do projeto. Esta escolha permite ao projeto (de carácter extraordinário) analisar não só as políticas públicas locais, mas também traçar caminhos sustentáveis para o alcance (de facto) da igualdade, analisando as diferentes abordagens que estiveram na base de cada atividade local (como as atividades educativas, os processos participativos, a comunicação intercultural e a monitorização local dos marcos regulatórios e das políticas públicas vigentes).

Conforme realçado pela análise comparativa final<sup>3</sup>, mesmo onde o marco regulatório é progressista, alguns direitos fundamentais individuais continuam a ser violados: seja porque esses direitos podem ser *formalmente* protegidos, mas *substancialmente* não levados em consideração no contexto doméstico, ou porque pode haver deficiências regulatórias e vazio jurídico no fornecimento aos indivíduos de salvaguardas que sejam eficazes.

A necessidade de cumprir os proclamados direitos fundamentais suscita muitos compromissos institucionais: não só das autoridades judiciais, a que qualquer pessoa pode reivindicar proteção individual, mas principalmente das instituições administrativas, que, através de políticas públicas (locais, nacionais, europeias e internacionais), podem remover obstáculos à igualdade substantiva e criar essas condições positivas para uma melhor salvaguarda e um cumprimento completo dos direitos de qualquer pessoa.

---

<sup>1\*</sup> Gestora do Projeto R&C, Coordenadora da Unidade de Cooperação Internacional e Paz da Prefeitura de Turim, Advogada (com especialização em Direito Administrativo Público e Direito Alimentar), Doutorada em “Governo autónomo local, serviços públicos e direitos de cidadania”, Universidade do Piemonte Oriental.

<sup>2</sup> Para saber mais, visite o site [www.recognizeandchange.eu](http://www.recognizeandchange.eu); assista aos video-promocionais: (<https://recognizeandchange.eu/PromoRCShort.mp4>); os vídeos produzidos pelos jovens envolvidos no concurso vídeo em 2019 (<https://videowall.recognizeandchange.eu/contest/>) e o jogo Choose and change (<https://game.recandchange.eu/>).

<sup>3</sup> Ver mais na página 47, Finelli - conclusões.

Este projeto tem pontos fortes e fraquezas. Por um lado, a sua principal força refere-se à influência nos processos culturais (locais) que estão na base e no alvo de cada atividade de proteção dos direitos humanos: não por acaso potenciou o diálogo entre as instituições (Autoridades Locais e Escolas) e fomentou o diálogo participativo e estruturado entre Jovens e Políticos Locais. Por outro lado, a principal fraqueza é a consciência de que o projeto por si só não pode alterar as leis ou as políticas, diretamente.

Esta pesquisa tem que ser contextualizada num quadro incontornável e concreto, nomeadamente “educação global”. O que é exatamente “educação global”? Há muita confusão e desacordo sobre a terminologia e as estruturas conceptuais em relação à Educação Global, Educação para o Desenvolvimento, Educação para a Cidadania Global e uma série de outras terminologias.<sup>4</sup> Apesar desta diferença, o que é importante é que, no quadro dos diferentes níveis da estratégia global de educação (internacional, europeia e nacional), as autoridades locais, como os parceiros do *Recognize and Change*, podem contribuir para a implementação de diferentes estratégias de educação global (nomeadamente prevendo programas de financiamento específicos, diretos ou indiretos).

Os parceiros do R&C promovem projetos de Educação Global através de uma ação de Trabalho Global da Juventude<sup>5</sup> que visa proteger e cumprir todos os direitos fundamentais e, em particular, os dos jovens, mulheres, pessoas LGBTQI e migrantes. Além disso, o projeto R&C visa alcançar:

- a Agenda Global para o Desenvolvimento Sustentável 2030, especialmente o Objetivo número 4, que compromete a comunidade internacional a “fornecer educação de qualidade, justa e inclusiva e oportunidades de aprendizagem para todos”.<sup>6</sup>

- a perspetiva do Conselho da Europa sobre a Educação Global, de acordo com a premissa que “Educação global é a educação que abre os olhos e as mentes das pessoas para as realidades do mundo globalizado e as desperta para um mundo de maior justiça, equidade e Direitos Humanos para todos”.<sup>7</sup>

- os objetivos da União Europeia em matéria de Educação para o Desenvolvimento, especialmente os prosseguidos através do programa *DEAR (Development Education and Awareness Raising Program)*.<sup>8</sup> De acordo com a visão de Europaid, “a educação e sensibilização para o desenvolvimento (*DEAR*) visa informar os cidadãos da UE sobre questões de desenvolvimento, mobilizar um maior apoio público para a ação contra a pobreza, oferecer aos cidadãos ferramentas para se envolverem criticamente com questões de desenvolvimento global, para promover novas ideias e mudar atitudes.”<sup>9</sup>

- as questões Nacionais de educação global. Por exemplo, de acordo com a lei italiana, que denomina Educação Global: “Educação para a Cidadania Global (ECG)”, ECG é uma dimensão específica das políticas de cooperação internacional e - com a Cooperação para o Desenvolvimento e a Ajuda Humanitária - é um dos objetivos da Política Externa Italiana nesta área.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Ver mais, entre outros, uma visão geral de Momodou Sallah, as tentativas heréticas de um ativista académico para “erradicar a pobreza” de uma perspetiva sulista, por meio do trabalho disruptivo global da juventude em sinergias - diálogos educacionais para uma transformação social | junho de 2020 - n.º 10.

<sup>5</sup> M. Sallah, *Trabalho global com jovens: uma questão além dos imperativos morais e ecológicos?* em M. Sallah & S. Cooper (Eds.), *Trabalho global com jovens: Levando isso pessoalmente*, (2008), Leicester, Reino Unido: Agência Nacional para a Juventude, p. 1-13.

<sup>6</sup> Assembleia Geral, *Resolução aprovada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015 - Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável - A / RES / 70/1, 21 de outubro de 2015 (www.un.org)*.

<sup>7</sup> Centro Norte-Sul do Conselho da Europa (2019), *Diretrizes de educação global: conceitos e metodologias em educação global para educadores e formuladores de políticas*. Lisboa, Portugal: Centro Norte-Sul.

<sup>8</sup> O Programa Estimado envolve também as Autoridades Locais, conforme estabelecido no art.º 14 do Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento Ver Texto do Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de dezembro em <https://eur-concepts/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1905>.

<sup>9</sup> *Sobre o programa DEAR, ver mais em [https://ec.europa.eu/europeaid/node/655\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/node/655_fr)*.

<sup>10</sup> Ver art.º 1 (4) Lei n.º 124/2015: “A Itália promove a educação, a consciência e a participação de todos os cidadãos na solidariedade internacional, na cooperação e no desenvolvimento sustentável”.

## O PROJETO DE PESQUISA

Um dos resultados previstos pelo projeto *R&C* implica a realização de relatórios de análise de contexto, a serem elaborados por cada parceiro durante o primeiro e terceiro ano (ver o Formulário de Candidatura completo do projeto - Atividade 3.2). Estes relatórios foram realizados por investigadores especificamente contratados, mais precisamente por investigadores especializados de universidades e centros de investigação dos diferentes territórios envolvidos no projeto. Os relatórios do primeiro ano (concluídos em setembro de 2018) tiveram como objetivo analisar a situação inicial de discriminação e violência nos territórios envolvidos no projeto. No entanto, os relatórios do terceiro ano (concluídos em setembro de 2020) visam avaliar os resultados alcançados pelo *R&C* do ponto de vista do impacto das políticas locais. Focada na segunda rodada de relatórios, esta seção tem como objetivo apresentar 9 resumos de pesquisa dos 9 parceiros envolvidos no projeto. Esses resumos têm como objetivo concentrar (em aproximadamente 5 páginas por parceiro) os relatórios de análise de contexto elaborados no terceiro ano do projeto. Desta forma, cada resumo apresenta como os decisores têm enfrentado a intolerância e as desigualdades nos seus territórios nos últimos três anos, entre outros por meio de reformas legislativas, jurisprudência, intervenções locais e desenvolvimento de boas práticas das instituições públicas. De facto, cada resumo avalia as iniciativas mais relevantes (principalmente as ações positivas)<sup>11</sup> implementadas tanto a nível nacional como local, envolvendo instituições, órgãos territoriais, cidadãos, em particular jovens e escolas.

Os temas transversais são (i) género e (ii) migração, mais precisamente discriminação e violência com base no género e por motivos de migração. Assim, os resumos de investigação estruturam-se da seguinte forma: em primeiro lugar, uma introdução que apresenta de forma geral a ordem jurídica interna (incluindo o seu sistema constitucional, governo centralizado ou descentralizado, poderes autónomos territoriais e fontes jurídicas supranacionais - vinculativas - que protegem e promovem a igualdade); em segundo lugar, uma análise específica da violência e discriminação com base no género no território em causa; em terceiro lugar, uma análise específica da discriminação e da violência por motivos de migração nos territórios em causa. Cada resumo dá igual atenção aos dois temas transversais, mostrando dados nacionais e (se possível) locais sobre questões de género emigração, ilustrando as últimas intervenções legislativas em ambos os campos e, finalmente, apresentando políticas locais recentes, visando alcançar a igualdade substantiva (de facto). Por fim, cada resumo é seguido por uma breve bibliografia. Não implica uma lista exaustiva de referências, mas é uma bibliografia indicativa que mostra as principais fontes relevantes, páginas *online* e bases de dados utilizadas para escrever o relatório de análise de contexto.

Os resumos da pesquisa são seguidos por uma análise comparativa final, que representa não apenas uma produção adicional de pesquisa no contexto do projeto *R&C*, mas também um compromisso adicional da cidade de Turim, como coordenador do projeto. De facto, a fim de redigir o resultado final da pesquisa, a cidade desenvolveu uma colaboração adicional com a Universidade de Turim e o *CIRSDe* (o Centro de Pesquisa para Mulheres e Estudos de Género). A análise comparativa final pretende apresentar (criticamente) diferentes políticas públicas e intervenções territoriais contra a discriminação e a violência. Em última análise, visa compartilhar as melhores práticas e inspirar futuras ações positivas para a promoção da inclusão social e participação dos cidadãos.

---

<sup>11</sup> Definido pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) como "todas as medidas para aumentar a participação de grupos específicos em certas esferas da atividade económica, política ou social, em que esses grupos são considerados sub-representados", em 'Os Benefícios da Ação Positiva', (2008), disponível em [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/220-FRA\\_thematicpaper\\_positiveaction\\_ICMPD\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/220-FRA_thematicpaper_positiveaction_ICMPD_en.pdf).

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE FORTALEZA (BRASIL)

Robson Torres Bandeira

Em colaboração com

Diego Carneiro, Suiany Moraes e Otilia Barros<sup>12\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é uma república federal, que adota uma forma de governo descentralizada, sendo constituído pelo Estado do Ceará e mais 26 estados federados, e o Distrito Federal, onde está localizada a capital federal, Brasília. A cidade de Fortaleza é a capital do Estado do Ceará.

Nos últimos anos, o número de notícias relacionadas com crimes de ódio tem crescido, principalmente como resultado da ideologia da extrema direita e da polarização do debate entre esquerda e direita. As principais motivações para esses crimes são étnicas, país de origem, orientação sexual, identidade de gênero, religião, ideologia e condição social. Normalmente, esses crimes apresentam desigualdades reproduzidas durante anos pelos mecanismos da vida social.

Nesse contexto, os crimes de preconceito mais importantes são os de raça, gênero e homofobia, que merecem maior atenção da sociedade e da administração pública. Segundo o Mapa do Ódio (2019), o Brasil registou 12.098 casos de crimes de ódio em 2018, sendo 70,47% deles motivados por preconceito racial, 17,9% por orientação sexual das vítimas e 9,43% relacionados com preconceito de gênero. Em 9,71% do total de casos, o resultado final foi homicídio. Essa violência letal intencional vitimiza, em especial, homens negros, LGBT e mulheres, segundo o Atlas da Violência (2019). No que se refere ao preconceito racial, o serviço Disque 100, canal de denúncias de violações de direitos humanos do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), aponta que a discriminação foi o tipo de violação mais importante notificado no período 2015-2019 (97,73% dos registros). Em 27,66% dos casos de discriminação, além disso, houve também violência psicológica. As discriminações acima mencionadas, na grande parte dos casos, são raciais, étnicas, *bullying*, humilhação, assédio e perseguição. Muitas das vítimas têm entre 15 e 30 anos (31,92%), 72,94% são negras ou pardas e 48,85% são mulheres.

Apesar do panorama acima mencionado, a **Constituição brasileira (1988) considera a igualdade nos seus valores fundamentais**. De acordo com art.º 5 “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade”. E muitas são as medidas legislativas para promover a igualdade e proteger as vítimas de ações que violem essas regras.

Em termos de **legislação federal**, pode-se destacar a Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, e a Lei nº 11.340/2006, nomeada Lei Maria da Penha, que criou mecanismos para travar a violência doméstica e familiar contra as mulheres. No caso de medidas legislativas locais, há a Lei nº 9.956/2012, que criou o Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em Fortaleza, mas não existe uma lei local para proteger as mulheres vítimas de violência (tudo é baseado na Lei Maria da Penha). Essas medidas legislativas apoiam as vítimas de preconceito racial e sua violência alicerçada, além de contribuir para a efetivação da igualdade de oportunidades para todos. Porém, é necessário investir em ações educativas que promovam o sentimento de igualdade e reduzam as diferenças expressas pelas questões discriminatórias.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO

A violência em geral, e em particular aquela causada por questões de gênero, raciais e orientação sexual, fazem parte do cotidiano da cidade de Fortaleza, do estado do Ceará e do Brasil como um todo.

Em 2017, o estado do Ceará apresentou a maior taxa de homicídio juvenil entre os estados brasileiros, cerca de 140 para cada 100 mil habitantes. Nesse contexto, a **violência contra as mulheres** também ganhou representatividade. Houve um aumento de 176,9% no número de mulheres assassinadas no Ceará (cerca de 87% delas eram negras) de 2007 a 2017. Isso expõe a persistência do caráter racial da violência contra as mulheres, sendo uma vulnerabilidade dupla. Houve também um aumento dos homicídios dentro das casas e com o uso de armas de

---

<sup>12\*</sup> Robson Torres Bandeira, economista, Coordenador de Juventude da UGP / PROREDES, da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude da Prefeitura de Fortaleza, em colaboração com Diego Carneiro, Doutorando em Avaliação de Políticas, Suiany Moraes, Doutoranda no Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC) e investigadora do Laboratório de Estudos da Violência (LEV/UFC), Otilia Barros, MBA em Administração Pública da Faculdade Estácio, Advogada Administrativa e MLAe no Projeto Recognize and Change Brasil.

fogo. O aumento da violência, que tem sido observado principalmente após 2016, possui as seguintes características gerais: mais de 70% dos autores são do sexo masculino, mais de 90% dos homicídios ocorrem em áreas urbanas, 60% afetam solteiros e a maioria das vítimas são mulheres.

A **situação para a população LGBT** é pior: o problema é invisível. Isso porque as ocorrências muitas vezes não são registradas como crimes de homofobia/transfobia, mas como crimes comuns. Segundo o Disque 100, entre 2011 e 2019, ocorreram 634 denúncias de violações contra a população LGBT no estado do Ceará, sendo 34,22% relacionadas com a discriminação, 19,26% com a violência física e 37,58% com a violência psicológica. A orientação sexual e a identidade de gênero das vítimas são os principais motivos dessa violência, traduzida em lesões corporais, maus-tratos, ameaças, humilhações e homicídios. Um panorama das vítimas aponta que 41,11% têm idades entre 15 e 30 anos, 34,66% são negras ou pardas e 51,44% são homens.

O Relatório 2019 do Grupo *Gays da Bahia* mostra que a região Nordeste concentra a maior parte das mortes violentas de LGBT no Brasil (35,56%). O estado do Ceará ocupa o 6º lugar no mesmo ranking, comparativamente aos demais estados brasileiros (6,08% dos casos). As principais vítimas da violência LGBT no Brasil são homossexuais (52,89%) e travestis (27,05%). É importante destacar que essas pessoas, antes de morrerem de uma morte violenta, sofrem com muitas mortes simbólicas devido à discriminação e a violência relacionada, o que os torna mais vulneráveis a uma política de extermínio.

Devido a esta situação desconcertante, **foram criadas novas disposições legais para proteger as mulheres e pessoas LGBT** nos três níveis de governo, por exemplo:

- *Medidas federais* voltadas para o endurecimento das denúncias contra os agressores, bem como para a promoção da reabilitação por meio do acompanhamento psicossocial (Leis nº 13.931/2019 e nº 13.984/2020); Iniciativas para caracterizar crimes de homofobia, quando a lesão corporal ou homicídio é devida à transexualidade e/ou orientação sexual da vítima (Projeto de Lei nº 3.453/2019).
- *Medidas do Estado (Ceará)* principalmente para destacar o combate às violências de gênero e LGBT, divulgando os canais de denúncia e acrescentando a esses temas datas e eventos no calendário oficial (Leis nº 16.892/2019, nº 16.935/2019, nº 16.962/2019 e nº 17.062/2019).
- *Mecanismos municipais (Fortaleza)* de proteção à população LGBT e garantia dos direitos simbólicos como a oficialização do nome social para lésbicas, homossexuais, travestis, transexuais e intersexuais no registro escolar (Resolução CME nº 13/2016).

Além dessas medidas legislativas, uma série de decisões e jurisprudências posicionaram-se para ampliar as garantias dos direitos das vítimas de discriminação e de violência de gênero. Por exemplo, o veredicto do ADO nº 26/DF, no qual os membros do Supremo Tribunal Federal reconhecem que “as práticas homotransfóbicas são qualificadas como espécie de racismo, na medida em que tal conduta envolve atos de segregação que rebaixam membros do grupo LGBTI+, em razão da orientação sexual ou da identidade de gênero”.

Além disso, existem **ações e programas públicos** de prevenção à violência, ampliação dos canais de denúncia e atendimento às vítimas. No âmbito nacional, destacam-se a criação do Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) em 2019 e o Mapa da Violência de Gênero do Observatório das Metrópoles, ambos com o objetivo de levantar dados e pesquisas sobre violência doméstica contra mulheres e pessoas LGBT, entre outros grupos.

A temática é muito relevante em **Fortaleza**, onde a Prefeitura possui uma Secretaria exclusiva de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), com **três Coordenações específicas relacionadas com os grupos minoritários**: Políticas Públicas para Mulheres, Igualdade Racial e Diversidade Sexual. Há também a Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude (CEPPJ) e os CUCAs (Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esportes), que realizam ações positivas (empoderamento e emancipação) e de melhoria das capacidades de jovens em situação de vulnerabilidade, por meio dos cursos de formação, oficinas, prática desportiva, promoção da saúde, cidadania e direitos humanos, comunicação, empreendedorismo, divulgação cultural e atividades de economia criativa.

A rede CUCA tem promovido eventos e campanhas que abordam a diversidade sexual e a **prevenção da violência de gênero, LGBT e com base racial**, como o programa Ação Jovem, a campanha *Mente Livre CUCA Crespa* (para valorizar a cultura afro-brasileira e, principalmente, os direitos e a importância da mulher negra), a comemoração do Dia Municipal da Visibilidade de Travestis e Transexuais e a campanha *Mulheres de Todas as Cores* (rodas de conversa, debates, encontros, atividades, espetáculos teatrais e cinematográficos para promover direitos e empoderamento para enfrentar a violência contra as mulheres).

Outras ações positivas locais relevantes para a promoção da equidade e proteção da mulher vítima de violência: 1) **Centro de Referência no Atendimento à Mulher em Situação de Violência - CRM Francisca Clotilde** (administração pública), que oferece abrigo a mulheres em situação de violência doméstica e desigualdade familiar de gênero (violência psicológica, sexual, física, moral e patrimonial), violência sexual (abuso e exploração), violência institucional, assédio moral e tráfico de mulheres; 2) **Casa da Mulher Brasileira** - unidade de Fortaleza (programa federal administrado pelo Governo do Estado do Ceará em Fortaleza), que é um espaço público que concentra serviços especializados e multidisciplinares para o atendimento de mulheres em situação de violência, com apoio psicossocial, promoção da autonomia e atividades de empoderamento das mulheres; e, 3) **Fórum das Mulheres do Ceará (FCM)**, movimento político feminista (associação) que participa em construções políticas nacionais e locais que estimulam a formulação governamental de políticas públicas para as mulheres.

### 3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO

O sistema jurídico brasileiro define o conceito de 'migrante', 'refugiado' e/ou 'requerente de asilo'. A lei federal nº 13.445/2017, denominada "**Lei de Migração**", traz no seu primeiro parágrafo os conceitos abaixo:

- Imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil
- Emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior

Esta lei também inclui as definições de visitante (turista), apátrida (de acordo com o Estatuto dos Apátridas de 1954, proclamado pelo decreto nº 4.246/2002) e residente fronteiriço. No caso de **legislação específica para refugiados e requerentes de asilo**, existe a lei 9.474/1997 que reconhece como refugiado (parágrafo 1º):

- Uma pessoa sem nacionalidade (apátrida) ou uma pessoa que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país
- Uma pessoa que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar o seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país

**O ordenamento jurídico brasileiro respeita as obrigações supranacionais no campo da lei de migração e asilo.** Tal fato pode ser confirmado analisando tanto a Lei nº 13.445/2017 (art.º 46) quanto a Lei nº 9.474/1997 (art.º 4, 5, 6, 12, 18, 48). Adicionalmente, a Constituição Brasileira consagra o direito ao asilo político no seu artigo 4º, inciso X: "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) X - Concessão de asilo político." Tal enquadramento jurídico, além de definir a condição de imigrante, visa garantir aos estrangeiros o acesso aos direitos fundamentais, bem como a possibilidade de regularização no país, principalmente aqueles oriundos de países afetados por guerras ou catástrofes climáticas, ou mesmo de pessoas perseguidas pelas opiniões políticas, situação racial ou crenças religiosas no seu país de origem.

Assim, pode-se dizer que o **Brasil tem certa tolerância à imigração, tendo um longo histórico de recebimento de imigrantes**, cujos descendentes constituem, mesmo, uma parte relevante da própria população brasileira. Uma ilustração disso é o elevado número de estrangeiros domiciliados no Brasil, cerca de 750 mil segundo os dados da Polícia Federal. Em termos de refugiados, 11.231 pessoas nesta situação foram reconhecidas pelo governo brasileiro até dezembro de 2018 (principalmente da Síria, 51%), e 161.057 pedidos de reconhecimento da condição de refugiado estão em andamento (80.057 solicitados apenas em 2018, principalmente de pessoas da Venezuela, 77%).

Apesar de ser considerado um país receptivo aos estrangeiros, **a recente crise na Venezuela tem agravado esses institutos**, pois, por um lado, envolve o caráter humanitário, mas por outro lado exerce forte pressão sobre os serviços públicos prestados, em particular, pelos municípios de fronteira, localizados no estado de Roraima.

Para uniformizar essa questão, **o governo federal restringiu a entrada de venezuelanos em Roraima e procurou distribuir esses imigrantes entre outros estados brasileiros.** Entre os 61.681 pedidos de reconhecimento de refugiados feitos pelos venezuelanos em 2018, os estados com maiores registros de recebimento foram: Roraima (49.900 ou 81%), Amazonas (9.703 ou 15,7%) e São Paulo (636 ou 1,03%). O Ceará registou 323 solicitações, o que representa 0,52% do total de solicitações feitas pelos venezuelanos em 2018.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2014 e 2015, 61,8% dos residentes em municípios brasileiros são nativos dessas localidades, outros 38,2% não. Nesse sentido, a região Centro-Oeste destaca-se por possuir o maior número de indivíduos não naturais nos municípios. No Ceará, os dados mostram uma maior migração interna, com a deslocação a ocorrer entre os municípios, onde 72,1% são naturais e outros 27,9% não são naturais. A migração de pessoas de outras unidades da federação ainda é baixa, com a presença no estado de apenas 4,2% de cidadãos

não naturais.

**Em geral, a discriminação contra os imigrantes no Brasil está intimamente associada a questões culturais e econômicas, como a concorrência no mercado de trabalho**, com predomínio nas regiões mais ricas, que são os principais destinos desses fluxos migratórios (tanto para quem entra legalmente no país, como para imigrantes ilegais). Esse processo intensifica-se devido ao baixo perfil de escolaridade dos imigrantes internacionais, que normalmente disputam vagas menos qualificadas, aceitando menores salários e/ou piores condições de trabalho, quando comparados com os residentes locais (brasileiros).

Apesar do menor número de imigrantes/refugiados recebidos a cada ano, **a cidade de Fortaleza, em parceria com o Governo Estadual, desenvolveu uma estratégia de acolhimento dessas pessoas** numa residência pública, denominada Centro-Dia, para garantir condições mínimas de vida (moradia, alimentação e segurança) e apoio de outros parceiros (administração pública, sistema judiciário e organizações não governamentais - ONGs). Recentemente, a Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulher e Direitos Humanos (SPS) do Governo do Estado do Ceará tem promovido a inclusão social e laboral de imigrantes atendidos pelo **Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Combate ao Tráfico de Pessoas**. Este programa atendeu, no primeiro período de 2020 (janeiro a junho), 840 migrantes da Venezuela, Colômbia, Cuba, Haiti, Cabo Verde, Guiné Bissau e outras nações. Eles vieram para o Ceará (Fortaleza, em particular) e agora procuram uma oportunidade de trabalho.

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

Ministério da Justiça Brasileiro, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Brasileiro, *Balanco anual: Ligue 180 recebe mais de 92 mil denúncias de violações contra mulheres*, (2019), <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/agosto/balanco-anual-ligue-180-recebe-mais-de-92-mil-denuncias-de-violacoes-contra-mulheres>.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Brasileiro, *'Casa da Mulher Brasileira chega ao Ceará para apoio no enfrentamento da violência'*, (2018), <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/casa-da-mulher-brasileira-chega-ao-ceara-para-apoio-no-enfrentamento-da-violencia>.

Presidência da República Brasileira, Lei Nº. 12,852, de 5 Agosto de 2013, *Estatuto da Juventude*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm).

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), Ceará, <http://cedecaceara.org.br/site/>.

Prefeitura de Fortaleza, página oficial, <https://www.fortaleza.ce.gov.br/>.

Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenadoria Nacional da Juventude, *Diagnóstico da Juventude LGBT: diagnóstico da juventude brasileira e proposições de ações estratégicas*, (2018), disponível em [https://social.mg.gov.br/images/Direitos\\_humanos/coordenadoria\\_politica\\_dos\\_direitos\\_da\\_juventude/Diagn%C3%B3stico%20da%20Juventude%20LGBT+.pdf](https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/coordenadoria_politica_dos_direitos_da_juventude/Diagn%C3%B3stico%20da%20Juventude%20LGBT+.pdf).

MOTA G., *Cartografia da Criminalidade e da Violência na Cidade de Fortaleza. Universidade Estadual do Ceará e Prefeitura de Fortaleza*, (2010), <http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=204810d7-65b2-453c-b335-a1e0361001b5>.

Instituto da Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) & Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Atlas da Violência*, (2019), disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Governo do Estado do Ceará, <https://www.ipece.ce.gov.br/>.

Amaral Filho J. et. al. (ed.), *Ceará 2050 Diagnostico Qualitativo: Juntos pensando o futuro*, (2018), <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/01/ceara-2050-diagnostico-consolidado-ceara-2050-versao-final-prof-jair-do-amaral.pdf>.

Waiselfisz J. J., *Mapa da Violência: a juventude brasileira*, (2014), <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Mapa-2014-Jovens-Brasil-vers%C3%A3o-Preliminar.pdf>.

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e UNICEF, *'Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência'* (2020), <https://cadavidaimporta.com.br/>.

Secretaria Nacional de Juventude, *Mapa do Encarceramento: Os jovens do Brasil*. (2015), disponível em [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/01/Mapa\\_do\\_Encarceramento\\_-\\_Os\\_jovens\\_do\\_brasil.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/01/Mapa_do_Encarceramento_-_Os_jovens_do_brasil.pdf).

Secretaria Nacional de Juventude, *Índice de vulnerabilidade à violência juvenil*, (2017), <https://forumseguranca.org.br>.

Muggah R. and Pellegrino A. P., *Prevenção da violência juvenil no Brasil: uma análise do que funciona*, Instituto Igarapé e Fundo de População das Nações Unidas UNFPA, (2020), <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/prevencao-da-violencia-juvenil-no-brasil-uma-analise-do-que-funciona>.

Estado do Ceará, Comitê de Prevenção de Homicídios de Adolescentes e Assembleia Legislativa do Ceará, *Toda Vida Importa: Relatório Final do Comitê Estadual de Prevenção de Homicídios de Adolescentes* (2016), disponível em <https://cadavidaimporta.com.br/publicacoes/relatorio-final-cada-vida-importa/>.

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE BURGAS E RUSE (BULGÁRIA)

Mihail Fenerov

Em colaboração com Apostol Stoichev<sup>13\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de formação do sistema jurídico contemporâneo da Bulgária começa com a libertação do país do domínio político otomano em 1878. É marcado pela adoção da primeira constituição búlgara - a Constituição de Turnovo assinada em 16 de abril de 1879, um documento fundador que defende os princípios mais progressistas e democráticos dominantes na Europa no século XIX. Hoje, o sistema jurídico búlgaro moderno é influenciado por dois fatores muito importantes: a democratização e a liberalização da economia do país, que começou após a queda do regime comunista em 1989, por um lado, e a adesão da Bulgária à União Europeia, por outro. O sistema jurídico búlgaro evoluiu através de uma alteração profunda e rigorosamente controlada, a fim de alcançar a coerência com o acervo comunitário. Assim sendo, desde a adesão à União em 2007, a Bulgária é um Estado Membro da UE e a legislação da UE tornou-se parte integrante do sistema jurídico búlgaro.

A Bulgária é uma democracia parlamentar onde o primeiro-ministro é o chefe do governo e o cargo executivo mais poderoso. O sistema político tem três poderes - legislativo, executivo e judicial, com sufrágio universal para cidadãos com pelo menos 18 anos de idade. A Constituição também oferece possibilidades de democracia direta, nomeadamente petições e referendos nacionais.

Na Constituição da Bulgária, o Artigo 6º afirma que cada pessoa é igual perante a lei. É proibido ter restrições de direitos e privilégios com base na raça, nacionalidade, etnia, gênero, origem, religião, educação, deficiência, orientação política, estado pessoal e comunitário ou de propriedade. No entanto, na Bulgária não existem programas nacionais especializados de prevenção e proteção contra a discriminação. Neste contexto, existe o programa operacional "Desenvolvimento de recursos humanos" (2014-2020), financiado pelo Fundo Social Europeu. O eixo prioritário 2 incluiu a prioridade de investimento "Integração de comunidades marginalizadas como as ciganas" candidatas a "Desenvolvimento de comunidades locais e superação de estereótipos negativos", como prevenção da discriminação contra grupos marginalizados.

Em 2003, o Parlamento aprovou uma lei de proteção contra a discriminação que entrou em vigor em 2004. Esta lei regula a proteção contra todas as formas de discriminação e ajuda a preveni-la. O objetivo da lei é proporcionar a todas as pessoas o direito à igualdade perante a lei, igualdade de tratamento e oportunidades de participação na vida pública e proteção efetiva contra a discriminação. Esta lei protege contra a discriminação todos os indivíduos no território da República da Bulgária, bem como as associações de indivíduos e as entidades jurídicas. Qualquer discriminação direta ou indireta com base no sexo, raça, nacionalidade, etnia, genoma humano, cidadania, origem, religião ou crença, educação, filiação política, estatuto pessoal ou social, deficiência, idade, orientação sexual, posição familiar, estatuto de propriedade ou quaisquer outras características estabelecidas por lei ou num acordo internacional do qual a República da Bulgária seja parte são proibidas. O assédio com base nossinais referidos no art.º 4, parágrafo 1º, o assédio sexual, o incitamento à discriminação, a perseguição e a segregação racial, bem como a construção e manutenção de ambiente arquitetónico que impeça o acesso de pessoas com deficiência aos locais públicos, serão considerados discriminação. No entanto, o facto de a discriminação não ser objeto de punição criminal de acordo com o código penal búlgaro torna os meios de proteção contra ela ineficazes.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÉNERO

A discriminação de género (também conhecida como **sexismo**) é um misto de **preconceito** e manifestação de discriminação e/ou ódio dirigida às pessoas, em função do género. De acordo com as ideias e preconceitos sexistas, existem diferenças básicas entre os sexos, que predeterminam diferentes papéis sociais, diferentes liberdades sexuais e diferentes estatutos jurídicos para homens e mulheres. Um exemplo é a crença na **posição dominante dos homens**, a crença de que são superiores às mulheres em todas as áreas da vida, exceto nas tarefas domésticas, maternidade, costura, etc., o que resulta em que as mulheres não tenham acesso a certas profissões, e em alguns países, à educação e à expressão social.

No território da Bulgária, o fenómeno da discriminação das mulheres é altamente difundido. Levando em consideração o *Índice Global de Desigualdade de Género* (2020), o país ainda não possui uma política clara de

---

<sup>13\*</sup> Mihail Fenerov, investigador contratado com uma licenciatura em Marketing, em colaboração com Apostol Stoichev, consultor em discriminação e direitos humanos com um mestrado em Direito.

incentivo à paridade entre os géneros. A pontuação da Bulgária é de 0,727 (em que 1 é igual à paridade de géneros), o que significa que o nível de discriminação não foi reduzido. Na sociedade búlgara, existe um certo preconceito nocivo com base no género, segundo o qual uma mulher tem melhores condições para cuidar de familiares e membros do agregado familiar dependente. A expressão do seu efeito pode ser observada nas estatísticas do **Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)**, onde se constata uma desigualdade de género muito grave no uso da licença remunerada para cuidar de familiares dependentes. Os dados do INSSI mostram que, em quase 100% dos casos, as mulheres são criadas em casa para cuidar de membros doentes da família e de crianças pequenas, mesmo quando a licença legal pode ser usada ou transferida para o homem. Outro aspeto que realça a discriminação que as mulheres enfrentam é o chamado indicador de **tempo**. Este indicador mede o tempo que mulheres e homens despendem com trabalhos de casa não remunerados e cuidados com crianças, doentes e idosos, bem como o tempo que dedicam a si próprios, através de atividades desportivas, participação em eventos culturais ou outros. A título de exemplo, veja-se a percentagem de mulheres que trabalham diariamente na cozinha ou em outras tarefas domésticas na Bulgária que é de 72,9%, enquanto que nos homens este número é de apenas 13%. Ao mesmo tempo, a proporção de homens que passam pelo menos uma hora com entretenimento é 60% maior do que a das mulheres. O resultado do indicador são **salários mais baixos** (em 15,4%) e **pensões** (em 35%), bem como um **maior risco de pobreza e exclusão social** para as mulheres na Bulgária, em comparação com os homens. A partir de uma pesquisa realizada, também podemos afirmar que, em comparação com os homens, as mulheres no setor privado na Bulgária ocupam um número desproporcionalmente baixo de cargos de gestão e a legislação nacional não exige uma representação equilibrada de homens e mulheres na composição dos órgãos de administração da empresa. Os resultados obtidos são baseados na população total e mostram que as mulheres ganham um salário líquido mensal inferior ao dos homens.

No ano de 2006 foi aprovada uma lei para a igualdade entre homens e mulheres. O objetivo da lei era incentivar a igualdade entre homens e mulheres e viabilizar a condução da política nacional pela igualdade entre homens e mulheres. A lei também define um órgão nacional - Comité Nacional para a Igualdade entre Homens e Mulheres - que adota uma estratégia nacional e tem um plano de ação.

De acordo com uma pesquisa representativa nacional da "*Partners Bulgaria Foundation*", 1 em cada 4 mulheres são vítimas de violência. As mulheres ciganas são submetidas, à força, a casamentos e gravidezes precoces pelas próprias famílias, para que possam obter compensações materiais e bens. Alguns grupos de mulheres são particularmente vulneráveis à **violência doméstica invisível**: mulheres com deficiência, mulheres idosas, mulheres de minorias étnicas e religiosas e mulheres refugiadas. Quase um milhão de mulheres búlgaras são diariamente submetidas a assédio psicológico, físico, sexual e/ou económico por parte dos parceiros. As mulheres estão a tornar-se mais frequentemente vítimas de crimes de género por causa das noções estereotipadas tradicionais de que uma mulher é subordinada a um homem. A violência contra as mulheres é evidente na nossa sociedade. O país está inundado de casos de violência doméstica. Em 2017, ocorreram quatro casos de violência doméstica contra mulheres que se revelaram letais e resultaram em morte.

Na Bulgária, existe uma lei que protege contra a violência doméstica. Esta lei regula os direitos das vítimas de violência doméstica, as medidas de proteção e o procedimento para a sua aplicação. Por violência doméstica entende-se qualquer ato de violência física, sexual, psicológica, emocional ou económica, bem como a vivência dessa violência, a restrição forçada da privacidade, da liberdade pessoal e dos direitos pessoais cometidos contra pessoas relacionadas, que estão ou estiveram numa relação familiar ou em coabitação de facto. Em caso de violência doméstica, a vítima tem o direito de solicitar proteção ao tribunal.

No que diz respeito à **Convenção de Istambul**, a convenção do Conselho da Europa sobre a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, o **Tribunal Constitucional da Bulgária** decidiu que não está em conformidade com a constituição búlgara. A Bulgária é um dos 21 países que a assinaram, mas não a ratificaram. A mais alta instância judicial do país determinou que a convenção contra a violência contra as mulheres é anticonstitucional, tornando sua adoção pelo parlamento quase impossível. O tribunal de 12 membros decidiu por oito a quatro que a definição de "género" constante da convenção constitui um construto social que "relativiza a fronteira entre os dois sexos - masculino e feminino como biologicamente determinado". Acrescentou que se a sociedade perder a capacidade de distinguir entre um homem e uma mulher, o combate à violência contra as mulheres tornar-se-á um compromisso formal e inviável. A Convenção de Istambul foi aprovada pelo governo búlgaro em janeiro de 2018, mas o plano de aprovação para ratificá-la no parlamento tropeçou após as críticas, especialmente de um dos partidos da Coligação de Patriotas Unidos, VMRO. A 28 de dezembro, o partido, liderado pelo Ministro da Defesa, Krasimir Karakachanov, afirmou que, por meio da convenção, "*lobbies internacionais estão a pressionar a Bulgária para legalizar um 'terceiro género' e introduzir programas escolares para estudar homossexualidade e travestismo e criar oportunidades para impor o casamento entre pessoas do mesmo sexo*". O Partido Socialista Búlgaro, o BSP e a Igreja Ortodoxa, que anteriormente apoiavam a convenção, mudaram de tom e voltaram-se contra ela. VMRO e BSP saudaram a decisão do tribunal como uma vitória contra a "ideologia de género". Os defensores dos direitos humanos, no entanto, estão insatisfeitos. O Comité Búlgaro de Helsínquia, BHC,

um importante observador de direitos humanos, chamou-a de "a pior decisão de direitos humanos na história do tribunal"

Infelizmente, nenhuma reforma legislativa nacional pode ser registada nos últimos três anos. No entanto, existem algumas estratégias e áreas prioritárias que incluem: aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho e proporcionar igual nível de independência económica, diminuir as diferenças de salários e rendimentos por género, promover a igualdade entre mulheres e homens nos processos de tomada de decisão, combater a violência de género, proteger e apoiar as vítimas e mudar os estereótipos de género existentes em diferentes esferas da sociedade. Neste momento, na Bulgária também faltam estratégias e planos nacionais para apoiar a comunidade LGBT e leis nesta esfera.

Discriminação e violência com base no género não podem ser medidas a um nível local para o território da República da Bulgária. Tudo o que podemos dizer aqui é que teorizamos que a violência contra as mulheres seja maior nas áreas rurais devido à falta de educação, segurança e menor cumprimento da lei. No território de Burgas a ONG "Demetra" está a trabalhar no assunto. A organização possui, há 10 anos, um centro de crise para crianças e vítimas de violência e tráfico com capacidade para 8 pessoas. O centro recebe ajuda do município de Burgas e um orçamento delegado centralmente para realizar as atividades. Este centro está orientado para a recuperação de traumas mentais e para a proteção social e jurídica.

### 3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO

Os migrantes são mais sujeitos à discriminação e violência pelo facto de não falarem a língua nativa e não conhecerem a cultura e as tradições locais. Frequentemente, não contam com o apoio da família e dos amigos. O discurso de ódio e os crimes de ódio continuam principalmente contra **minorias étnicas**, turcos e ciganos, mas também contra cidadãos requerentes de asilo e migrantes, que também são altamente vulneráveis à violência. Este grupo de pessoas é igualmente discriminado **online**, onde são representados como totalmente diferentes de outras pessoas e não como iguais. Infelizmente, é assim que crianças e alguns adultos constroem as suas posições em relação a pessoas de países terceiros. Nos últimos anos, houve várias campanhas públicas agressivas na Bulgária. Os migrantes e refugiados foram, e continuam a ser, alvo de ataques de **movimentos nacionalistas** e confrontos políticos. O número total de requerentes de proteção internacional em 2019 para o território da Bulgária foi de 2152. Nos últimos anos, o número de migrantes e refugiados que chegam à Bulgária diminuiu, mas os casos de **uso excessivo da força e roubos** pelos guardas fronteiriços continuam. A travessia ilegal da fronteira continua a ser um ato criminalizado, levando à detenção de migrantes e refugiados, incluindo crianças desacompanhadas. As organizações de direitos humanos documentam numerosos casos de abuso de refugiados e requerentes de asilo, bem como a existência de condições anormais em centros de detenção.

Na Bulgária, existe uma lei a favor dos migrantes: a lei de asilo e do refugiado. Esta lei determina os termos e condições para a concessão de proteção a estrangeiros no território da República da Bulgária, bem como os seus direitos e obrigações. A proteção que a República da Bulgária oferece aos estrangeiros inclui asilo, proteção internacional e proteção temporária. Os dois últimos são concedidos com base nesta lei. A proteção internacional é concedida com base na **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**, feita em Genebra em 28 de julho de 1951, e no **Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados**, 1967, ratificado por uma lei de instrumentos internacionais de direitos humanos e inclui o estatuto de refugiado e o estatuto humanitário. A proteção temporária é fornecida no caso de um influxo em massa de estrangeiros que são forçados a deixar o seu país de origem devido a conflitos armados, guerra civil, agressão estrangeira, violações dos direitos humanos ou violência em grande escala - no país ou numa determinada área- e que não podem, por essas razões, voltar lá.

A medida legislativa mais recente sobre o tema é a de julho de 2018, quando o governo aprovou a **Portaria de Integração de Refugiados**, mas esta também falhou em proporcionar um mecanismo eficaz de integração. De acordo com o ACNUR, agência da ONU para refugiados, a portaria falhou na resposta a o problema permanente dos municípios que não funcionam e em propor medidas para criar condições favoráveis para a integração nas comunidades locais. A portaria não foi igualmente bem-sucedida em superar as lacunas no acesso dos refugiados a habitação social, benefícios familiares para crianças e aprendizagem do idioma do país de destino, o que limita o usufruto de benefícios sociais e económicos.

Infelizmente, não há nenhuma política local relevante que possamos discutir.

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

BTV Media Group, cada quatro mulheres búlgaras são vítimas de violência doméstica, (2017), <https://btvnovinite.bg/bulgaria/vsjaka-chetvarta-balgarka-e-bila-zhertva-na-njakakav-vid-domashno-nasilie.html>.

Lei de Asilo e Refugiados da Bulgária, (2002), <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>.

Comité de Helsínquia da Bulgária, *As mulheres são discriminadas na Bulgária?* (2016), <https://www.bghelsinki.org/bg/news/diskriminirani-li-sa-zhenite-v-blgariya/>.

Lei da Bulgária para a Proteção contra a Discriminação, (2004), <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>.

Lei búlgara de proteção contra violência doméstica”, (2009), <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135501151>.

Lei búlgara para a igualdade entre homens e mulheres, (atualizada em 2016), <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136803101>.

H. Gatev, *The Istanbul Convention is Intolerant of Individual Countries*, (2018) <https://dariknews.bg/novini/bylgariia/istanbulskata-konvenciia-podhozhda-netolerantno-kym-otdelnite-dyrzhavi-2111737>.

Membros da Sétima Grande Assembleia Nacional, *Constituição da República da Bulgária*, (1991) <https://www.parliament.bg/en/const/>.

NSSI (Instituto Nacional de Segurança Social), *Estatística e análise*, (2017) [https://www.nssi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/statistics/obz/SPRAVKA\\_bolnichni\\_template\\_30\\_09\\_20\\_17.pdf](https://www.nssi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/statistics/obz/SPRAVKA_bolnichni_template_30_09_20_17.pdf).

The Sofia Globe Staff, “ACNUR dá as boas-vindas ao novo decreto da Bulgária sobre a integração de refugiados, mas aponta para lacunas”, (2017), <https://sofiaglobe.com/2017/07/24/unhcr-welcomes-bulgarias-new-ordinance-on-refugee-integration-but-points-to-gaps/>.

Fórum Económico Mundial, *Classificações do Índice Global de Diferenças de Género 2020*, (2020), <https://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2020/the-global-gender-gap-index-2020-rankings/>.

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE PRAIA (CABO VERDE)

Paulino Oliveira Do Canto<sup>14\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Cabo Verde é um país arquipélago, localizado na costa oeste africana, a cerca de 500 Km do Senegal, formado por dez ilhas, que se dividem em dois grupos, Barlavento (Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal e Boa Vista) e Sotavento (Maio, Santiago, Fogo e Brava). A República de Cabo Verde é um Estado Democrático baseado nos princípios da soberania popular, pluralismo de organização política democrática e respeito pelos direitos e liberdades fundamentais. A República de Cabo Verde reconhece e respeita a organização do poder político, o carácter unitário do Estado, a democracia pluralista, a separação e interdependência de poderes, a separação entre as religiões e o Estado, a independência do Poder Judiciário, a existência e a autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública.

A igualdade de género é um princípio universal de direito e um compromisso global reconhecido nos principais instrumentos internacionais de direitos humanos. A **Constituição da República de Cabo Verde**, no seu artigo primeiro, reconhece a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sem distinção de origem social ou situação económica, raça, sexo, religião, convicções políticas ou ideológicas e condição social, e assegura o pleno exercício por todos os cidadãos das liberdades fundamentais. Em Cabo Verde, a discriminação é criminalizada, direta ou indiretamente, como os casos de assédio sexual, discriminação racial, ofensa à integridade física ou moral das pessoas, conforme consta no Código Civil (artigo 68.º), **no Código Penal** (artigos 152.º e 270.º) e na **Declaração Universal dos Direitos Humanos** a que Cabo Verde pertence. A Constituição da República, o **Código da Família/Código Civil do Direito da Família**, parte integrante do **Código Civil**, o **Código do Trabalho** e o **Código Penal** prevêm também, de forma vigorosa, o respeito pelos direitos do homem e da mulher, contendo disposições que inibem práticas e comportamentos que moldam a discriminação. A sua transversalidade tem provocado ações concretas na sociedade cabo-verdiana, desde a produção de dados às campanhas de sensibilização, constituindo um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento de Cabo Verde (Programa do 9º Governo Legislativo, 2016-2021).

No que diz respeito à igualdade de género em Cabo Verde, o quadro legal indica que as leis nacionais, por si só ou baseadas em acordos internacionais e regionais, devem remover quaisquer obstáculos à plena igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na vida social, cultural e económica e promover a igualdade de acesso a todos. Nesse sentido, as autoridades são incentivadas a desenvolver ações positivas a nível local. Contudo, o enquadramento legal e as suas definições sobre as políticas migratórias contra a discriminação neste domínio, são centralizados a nível nacional através da Direção Nacional de Imigração, recentemente extinta e substituída pela Alta Autoridade para a Imigração, que faz parte do Ministério da Família e Inclusão Social. No entanto, os governos locais têm competência para promover políticas de integração social dos migrantes, podendo ser responsáveis por propor e coordenar políticas migratórias, como é o caso da Cidade da Praia, capital de Cabo Verde, que faz parte do Conselho Nacional de Imigração e tem um plano municipal de integração de imigrantes.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÉNERO

Cabo Verde ocupa o 52º lugar entre 153 países, de acordo com o Índice Global de Desigualdade de Género (2020). No entanto, com exceção dos resultados educativos em que o país atinge resultados relativamente bons, (104), as variáveis restantes precisam de um trabalho profundo e intervenções mais eficazes, como a participação económica e oportunidades (15), saúde e sobrevivência (80) e capacitação política (89) (Fórum Económico Mundial, 2020). Esses resultados mostram, por um lado, alguns avanços, principalmente em relação aos investimentos em capital humano, mas, por outro lado, apontam para os desafios que persistem no

---

<sup>14\*</sup> Paulino Oliveira Do Canto, Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade de Cabo Verde (Uni-CV), e Mestre em Integração Regional Africana pela Escola de Negócios e Governação da Uni-CV. Investigador no projeto "Recognize and change Praia" da Câmara Municipal da Praia, Investigador associado ao Centro de Investigação e Formação em Género e Família (CIGEF) da Universidade de Cabo Verde.

empoderamento das mulheres em todas as esferas da sociedade, principalmente no mercado de trabalho e na participação na tomada de decisões.

Em relação à violência de género, os dados do Instituto Nacional de Estatística (2019) mostram que cerca de 15,7% das mulheres sofreram atos de violência física. Em 2005 os dados mostraram que 19,6% das mulheres afirmaram ter sofrido violência física, emocional ou sexual, tendo registado um aumento para 20,4%, em 2018. A situação é mais crítica em termos de violência emocional, que também subiu para 15,4% em 2018, contra 14% em 2005. No geral, os dados nacionais chamam a atenção para a violência por parceiro íntimo, que ocorre especificamente entre casais, sendo que 15,2% dos casos são de mulheres casadas que sofreram violência física. Sobre as vítimas de violências baseadas no género (VBG), 89% são mulheres. As vítimas com idade entre 22 a 30 anos representam 34,7% do total e as entre 31 a 45 anos representam 31,0% do total (INE, 2017). De acordo com um estudo do Instituto Cabo-verdiano para a Igualdade e Equidade de Género (ICIEG), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o número de casos de VBG em Cabo Verde diminuiu de cerca de 52,6% de 2016 para 2019 (ICIEG/PNUD, 2019). Verifica-se que, de acordo com os dados do Ministério Público Estadual, as reclamações por VBG diminuíram menos de 24%, ou seja, diminuíram cerca de 154 casos e, igualmente, os dados da Polícia Nacional apontam para uma diminuição de 34,8%. Essa diminuição deve-se, em grande parte, às ações de consciencialização e informação, como pré-condições necessárias para qualquer mudança. Assim, existem campanhas de divulgação de informação, formação e sensibilização sobre questões de igualdade de género e, em 2019, a VBG passou mesmo a ser classificada como crime de prevenção prioritária com base na Lei n.º 52/IX/2019, que aprova a alteração do regime de execução da política penal. Isto significa igualdade no tratamento dos processos judiciais e reconhecimento da urgência na erradicação da VBG na sociedade cabo-verdiana.

Embora haja uma diminuição da violência, deve ter-se em mente que o Ministério Público recebe, em média, 2.500 reclamações de VBG por ano. Só no ano de 2018, Cabo Verde registou oito casos de femicídio, envolvendo mulheres que estavam a deixar os seus parceiros. Porém, em 2019, devido a um conjunto de sensibilizações e uma forte parceria com a Polícia Nacional, houve ganhos significativos no combate à VBG e ao femicídio, tendo-se registado uma diminuição de 90% (apenas um caso). Por fim, é importante destacar a elaboração de um estudo, ainda em andamento, com o objetivo de conhecer o fenómeno, o perfil do agressor e as respostas institucionais sobre o fenómeno, que está a ser conduzido pelo ICIEG. E, finalmente, o desafio mais sensível diz respeito aos estereótipos baseados em género. São estereótipos sociais que infelizmente confirmam que Cabo Verde continua a ser um país com uma tradição patriarcal e sexista muito forte, com relações muito díspares entre homens e mulheres. No geral, a perceção de discriminação é relativamente maior para a comunidade LGBTQI. Portanto, ainda existem alguns desafios relacionados com o relato de casos de assédio sexual e, conseqüentemente, a produção de dados para melhor os entender. Da mesma forma, um processo judicial moroso, pode provocar medidas negativas.

#### *RECENTE INTERVENÇÃO LEGISLATIVA*

Entre as principais ações positivas mais recentes, destacam-se: o **II Plano Nacional de Ação para os Direitos Humanos e Cidadania 2017-2022**, que prevê a criação de um observatório para a vigilância e identificação rápida de situações de tráfico de pessoas; a elaboração do **V Plano Estratégico para a Igualdade de Género**, com a adoção da primeira Comissão Interministerial para a Abordagem de Género, através da **Resolução n.º 103/2018**, que visa monitorizar a eficácia da integração da Abordagem de Género nas políticas públicas; a aprovação da **Lei da Paridade n.º 68/IX/2019**, que exige a paridade na representação política de pelo menos 40% de cada sexo nas listas de candidatos aos órgãos do poder político, como Assembleia Nacional, Câmara Municipal, Assembleia Municipal e outras estruturas políticas; a criação do Fundo de Apoio à Vítima; a **Resolução n.º 143/2017**, que aprova o Plano Nacional de Cuidados 2017-2019, com o objetivo de criar as condições institucionais, técnicas e financeiras para implementar uma rede de cuidados às pessoas mais vulneráveis e políticas transversais de promoção da equidade de género. Nesse sentido, foram implantados programas de capacitação específicos para apoiar profissionalmente os indivíduos mais vulneráveis à discriminação.

#### *RECENTES POLÍTICAS LOCAIS*

O Município da Praia, enquanto Capital de Cabo Verde, está ativamente envolvido em programas e políticas sobre questões de género. Além disso, tem acolhido importantes encontros de reflexão sobre as políticas de género, tanto nacional como internacionalmente. O **Programa de Governo Municipal 2016-2020**, Igualdade e Equidade de Género, constitui um pilar fundamental de intervenção prioritária para o desenvolvimento de uma Cidade Solidária e, cada vez mais, Educadora. Nesse sentido, o município desenvolveu um conjunto de políticas de género, entre as quais se destacam: a implementação do **Programa de Género e Empoderamento**, que visa criar

oportunidades de formação, produção e rendimento para jovens e mulheres de famílias monoparentais e vulneráveis; a divulgação do **Programa de Alerta de Género**, que teve como objetivo informar as comunidades sobre a importância e o objetivo da Lei de VBG; a implementação de ações de formação de educadores, o que tem permitido a construção de paradigmas positivos no campo das relações de género na educação pré-escolar; o combate a todas as formas de discriminação com base no género e homofobia, através do **projeto “Recognize and Change Praia”**; e a elaboração, ainda em andamento, do **Plano Municipal para a Igualdade e Equidade de Género**.

### 3. DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA BASEADA NA MIGRAÇÃO

Em Cabo Verde, embora não tenham acontecidos casos de violência física baseada na migração, como xenofobia e segregação social por questões raciais ou étnicas, ainda persiste a discriminação, principalmente contra cidadãos africanos na forma como são tratados nas fronteiras Cabo Verdianas: discriminados pela cor da pele e, em geral, excluídos do perfil ideal para o projeto político migratório previsto pelo Estado/Governo de Cabo Verde. Nesse sentido, as reclamações têm sido cada vez mais frequentes, incluindo intervenções diplomáticas entre os países de origem dos imigrantes. Em consequência, os migrantes são confrontados com um aspeto fundamental que os coloca em situação de vulnerabilidade para a integração social, a falta de documentação regularizada justificada pela ausência de contrato de residência e a relação de precariedade laboral, que se refere a questões de discriminação, situações de exploração e a ausência de proteção social.

#### *RECENTE INTERVENÇÃO LEGISLATIVA*

Nos últimos anos, Cabo Verde tem desenvolvido um conjunto de ações positivas e intervenções legislativas que promovem a integração social dos imigrantes. Entre os principais aspetos, destacamos a implementação do **II Plano de Ação para a Imigração e Inclusão Social dos Imigrantes (2018-2020)**; a elaboração do Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas 2018-2021 pela Resolução 40/2018; o **projeto de promoção da integração social de imigrantes (PISI)**, que, através do reforço da capacidade da sociedade civil organizada (ONG, associações), visa promover a participação cívica e a integração dos imigrantes nas comunidades e na sociedade cabo-verdiana; o **projeto Multiculturalismo (Promul)**, que visa preparar, sistematizar e divulgar informação, estudos e ações de sensibilização sobre a imigração e integração de imigrantes. E, por fim, o **projeto de proteção aos imigrantes em situação de risco**. Quanto à intervenção legislativa mais recente, destaca-se o **Decreto-Lei n.º 46/2019**, que cria e regulamenta o Apoio ao Retorno Voluntário, estabelecendo os procedimentos de apoio e assistência social aos cidadãos estrangeiros que pretendam, voluntariamente, regressar ao seu país de origem.

#### *RECENTES POLÍTICAS LOCAIS*

A maioria dos imigrantes reside na ilha de Santiago, representando 56,8% do total, dos quais 43,5% residem na Cidade da Praia. Por este motivo, a Câmara Municipal da Praia, em parceria com a Direção-Geral de Migração, elaborou um **Plano Municipal de Integração dos Imigrantes da Cidade da Praia através da Resolução n.º 16/2019**, que prevê: **formação para dirigentes de associações de imigrantes na área do género, realização de feiras de migração e realização de sessões de informação** aos imigrantes sobre o acesso aos serviços básicos: educação, saúde, segurança social, regularização e convenções, e o **financiamento de 29 projetos de associações e ONGs** de comunidades imigrantes de Cabo Verde, com cerca de 1000 beneficiários diretos na área da alfabetização, gestão de pequenos negócios, artesanato, cursos de línguas e formação profissional; a **criação de Gabinetes de Serviço de Imigração** e a **implementação do Projeto de Reforço da gestão da imigração e integração social dos imigrantes a nível Municipal**.

### 4. CONCLUSÕES

Embora Cabo Verde disponha de um conjunto de mecanismos legais de combate ao fenómeno da discriminação de género, em termos práticos tal parece insuficiente, quando se trata de priorizar as ações que efetivamente promovam a igualdade de género. Em geral, as ações são limitadas aos problemas de VBG, com especial foco na violência contra as mulheres. Apesar dos dados oficiais apontarem para uma queda na estatística, ela deve ser colocada em perspetiva, pois muitos casos de violência não são notificados e permanecem em silêncio, principalmente aqueles que acontecem no ambiente familiar. Adicionalmente, Cabo Verde tende a preocupar-se excessivamente em projetar os objetivos de uma agenda de género importada com enfoque global e metas pré-definidas, inserindo timidamente fatores endógenos cruciais na conceção da própria agenda de género. Além

disso, falta vontade política para cumprir as prerrogativas da lei na promoção da equidade de género, o que, consequentemente, se agrava pela ausência de mecanismos que garantam o seu cumprimento. Acredita-se que a forma como as questões de género são percebidas em Cabo Verde está relativamente descompassada com a realidade local pelo facto das dimensões sociais e culturais (locais) não serem levadas em consideração. As políticas públicas e as ações positivas em prol da igualdade são, na maioria dos casos, reativas e não preventivas. Este facto influencia igualmente a forma passiva como os crimes de género são tratados pelos órgãos policiais e judiciais, motivando outras violências, talvez piores. Veja-se os casos de mulheres e meninas vítimas de violência do parceiro íntimo que, após a denúncia, enfrentam perseguições e até a morte. Por fim, a herança colonial que formou uma sociedade baseada na violência sexual e racial e um machismo estrutural que perduram até hoje.

Quanto ao fenómeno migratório, Cabo Verde possui um quadro legislativo notável, a nível nacional e internacional, para a admissão e integração de imigrantes, refugiados e requerentes de asilo. Embora a lei cabo-verdiana criminalize as discriminações raciais, elas persistem, em particular na comunidade migrante africana, com casos de racismo no tratamento nas fronteiras, apesar de negarmos tais ações. É necessário destacar a atuação do Estado/Governo cabo-verdiano, nos últimos anos, a favor do fenómeno migratório; no entanto, esta parece mais o fruto da pressão da comunidade internacional, que através de programas específicos de cooperação e protocolos em áreas migratórias e gestão das fronteiras, considera Cabo Verde como uma “zona tampão” da Europa. Isto porque, pela sua situação estratégica ligando os três continentes, América, África e Europa, é um país preferencialmente de trânsito e também, uma porta de entrada para o continente africano. Razão pela qual, a migração é percebida como um projeto político proporcionado pelo Estado, onde, no contexto da mobilidade internacional/migração, há uma seleção de um tipo de perfil desejado para cruzar as fronteiras cabo-verdianas. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (2018), o país tem cerca de 14 mil imigrantes. No entanto, faltam dados reais sobre os imigrantes em situação de ilegalidade no país, o que torna difícil saber o número exato de imigrantes que vivem em Cabo Verde. A situação mais crítica é a pressão do êxodo rural, com consequências diretas no despovoamento de algumas localidades, como por exemplo, a ilha de Santo Antão, onde se constatou uma perda de rendimentos locais e desagregação familiar, e, como resultado, uma concentração exacerbada de população nas cidades, que são considerados os principais polos de desenvolvimento do país, como a Cidade da Praia (ilha de Santiago), Mindelo (ilha de São Vicente), Santa Maria (ilha do Sal) e Sal Rei (ilha da Boa Vista). Essas cidades enfrentam delinquência urbana e criminalidade de diversa natureza, condições de habitação e de saneamento precárias, e um ambiente urbano degradado. Acreditamos, portanto, que a educação é um fator determinante para uma sociedade de género cada vez mais equitativa e consciente da diversidade cultural no contexto migratório. É imprescindível a criação de instituições e mecanismos para fiscalizar o cumprimento e avaliar a implementação de políticas públicas e aparelhos jurídicos, porém, com carácter preventivo e com possibilidade de aplicação de medidas coercivas nos casos de incumprimento, no âmbito da discriminação de género ou baseada na migração. Da mesma forma, seria aconselhável a criação de um Sistema de Alerta e Resposta Rápida, como medida preventiva e equipas de consciencialização para divulgar informações às comunidades. Por fim, a criação de mecanismos legais que atribuam responsabilidades na tentativa de omitir os crimes com base na discriminação de género e raça. Quanto ao fenómeno da mobilidade interna/migração, acredita-se que a transferência de recursos económicos e humanos que estimulem o desenvolvimento local, o incentivo a investimentos em áreas agropecuárias e em outros setores de acordo com as aspirações locais e o processo de regionalização sejam fatores determinantes para reduzir as pressões do êxodo rural.

## 5. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

C. M. de Barros, *Análise de Género e Plano de Ação de Género (GAP 2016-2020) no âmbito da cooperação UE - Cabo Verde, União Europeia e Cabo Verde*, (2016), disponível em : [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/gapcv\\_2016-2020\\_pt\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/gapcv_2016-2020_pt_0.pdf).

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, *Mulheres e Homens em Cabo Verde: Factos e Números*, (2017), disponível em : <http://ine.cv/wp-content/uploads/2018/03/mulheres-e-homens-em-cabo-verde-factos-e-numeros-2017.pdf>.

Instituto Cabo-Verdiano para Igualdade de Equidade de Género, *Retrospectiva 2019: 25 anos sob signo da Paridade e de menos VBG*, (2019), disponível em : <https://www.icieg.cv/images/phocadownload/retrospectiva2019.pdf>.

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde & Ministério da Saúde e da Segurança Social, *Principais resultados preliminares do Terceiro Inquérito Demográfico e de Saúde Reprodutiva (IDSR-III)*, (2019), disponível em : [http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/02/apresentacao-resultados-preliminares\\_idsr\\_iii.pdf](http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/02/apresentacao-resultados-preliminares_idsr_iii.pdf).

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, *Estatísticas das famílias e condições de vida: Inquérito Multi-Objetivo Continuo 2018*, disponível em : [http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/07/imc\\_condicoes-de-vida\\_2018\\_-site\\_.pdf](http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/07/imc_condicoes-de-vida_2018_-site_.pdf).

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, *Estatísticas do Mercado de Trabalho 1o semestre de 2019*, disponível em : [http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/12/imc\\_2019\\_2t\\_estatisticas\\_mercado\\_trabalho\\_nota\\_imprensa\\_30\\_dez\\_19.pdf](http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/12/imc_2019_2t_estatisticas_mercado_trabalho_nota_imprensa_30_dez_19.pdf).

P. Oliveira, *Mobilidades, fronteiras e integração regional: livre circulação de pessoas na CEDEAO? o caso de Cabo Verde*, Praia: Uni-CV, (2020), (Dissertação de mestrado).

Programa do Governo da IX Legislatura (2016-2020), República de Cabo Verde, disponível em : <https://www.icieg.cv/images/phocadownload/Programa-do-Governo-da-IX-Legislatura-2016-2021.pdf>.

Fórum Económico Mundial, *Classificações do Índice Global de Diferenças de Género 2020*, (2020), disponível em : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf).

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE DUNQUERQUE (FRANÇA)

Besmira Gurguri<sup>15\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A França é uma república unitária e "a sua organização é descentralizada". É o que afirma a **Constituição da Quinta República de 4 de outubro de 1958**, texto jurídico fundamental que rege o regime atual. No entanto, uma divisão territorial em três níveis caracteriza esta organização **descentralizada**: a região, o departamento e o município, que beneficiam de liberdade de administração e autonomia financeira (orçamento). Esta organização não interfere no poder legislativo, que continua a ser prerrogativa exclusiva do parlamento. Na verdade, o parlamento, composto por duas assembleias, a Assembleia Nacional e o Senado, vota todas as leis, controla a ação governamental e avalia as políticas públicas. As autarquias locais, por sua vez, estão limitadas a um poder regulador que lhes é conferido pelo parlamento (decretos, portarias, etc.).

Esta separação de funções em matéria legislativa e regulamentar obedece à separação dos três poderes constituintes da organização da França: o poder legislativo, o poder executivo e o poder judicial. Salienta-se que, no âmbito da fiscalização do cumprimento da lei e da punição dos infratores, competência exclusiva do poder judicial, este pode enriquecer a interpretação dos textos jurídicos por meio do que se denomina jurisprudência.

O princípio da igualdade dos cidadãos está consagrado na Constituição de 1958, que incorpora os princípios da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e o Preâmbulo da Constituição de 1946. Desde 2008, a legislação francesa incorpora critérios internacionais e europeus para definir as principais formas de discriminação:

- Discriminação "**direta**" ou seja "a situação em que uma pessoa é tratada de forma menos favorável do que outra numa situação comparável e com base na sua origem, sexo, situação familiar, gravidez, aparência física, vulnerabilidade particular resultante da situação económica, aparente ou conhecida do agressor, sobrenome, local de residência ou conta bancária, estado de saúde, perda de autonomia, deficiência, características genéticas, moral, orientação sexual, identidade de género, idade, opiniões políticas, atividades sindicais, capacidade de expressão em outra língua diferente do francês, filiação ou não filiação, real ou presumida, a um determinado grupo étnico, nação, suposta raça ou religião;
- Discriminação "**indireta**", ou seja, "disposição, critério ou prática que é aparentemente neutra, mas que pode colocar as pessoas em particular desvantagem em comparação com outras pessoas por qualquer dos motivos mencionados no primeiro parágrafo, a menos que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificada por um fim legítimo".

No que diz respeito ao conceito de "violência", a lei francesa define-o como todas as infrações penais ou circunstâncias agravantes que constituam uma expectativa de integridade das pessoas (artigos 222-7 e seguintes do Código Penal). No direito civil, violência é todo ato, deliberado ou não, que causa desordem física ou moral na vítima, com consequências danosas para a pessoa ou as propriedades. A lei francesa não faz distinção na sua definição entre violência de género, violência ligada às origens culturais de uma pessoa e outras formas de violência. As circunstâncias agravantes são consideradas no direito penal quando a identidade de género ou as origens da vítima de uma infração são tidas em conta. Essas circunstâncias são distintas e não devem ser confundidas com o elemento legal, moral e material do delito.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÉNERO

A questão da igualdade entre mulheres e homens já não é uma questão de princípio, mas de eficácia. Ainda mais porque, apesar das leis progressistas adotadas, as desigualdades existem e refletem-se nas brechas entre os dois sexos em todas as áreas da vida (educação, trabalho, política, etc.).

Várias leis permitiram que as mulheres tivessem acesso a direitos que eram proibidos ou reservados exclusivamente aos homens, incluindo o direito de votar (1944), o direito de trabalhar e abrir uma conta bancária sem a permissão do marido (1965), o direito ao aborto (1975), a lei sobre a igualdade de remuneração entre

---

<sup>15\*</sup> Besmira Gurguri em colaboração com Laura Murphy e de Cidade de Dunquerque.

mulheres e homens (2006). No entanto, a Lei de 4 de agosto de 2014 é particularmente importante devido ao seu caráter multidimensional, levando em consideração a igualdade de tratamento e a luta contra a violência de gênero.

### *REFORMAS LEGISLATIVAS RECENTES DA FRANÇA, A "GRANDE CAUSA NACIONAL"*

É importante observar que a igualdade de gênero é uma das questões-chave para o atual governo e foi declarada uma "**Grande Causa Nacional**" do mandato de cinco anos. Desde outubro de 2017, muitas medidas legislativas foram tomadas e fortaleceram as ferramentas legais na luta contra a discriminação contra as mulheres:

- Igualdade entre mulheres e homens - a grande causa do quinquênio;
- Lei n.º 2.018-771, de 5 de setembro de 2018 "**pela liberdade de escolha do futuro profissional**", para promover a igualdade real no mundo profissional;
- A **Grenelle** de 25 de novembro de 2019 contra a violência contra as mulheres. Foram estabelecidas cerca de cinquenta medidas em torno de três eixos principais: prevenção, proteção, cuidado e punição para uma melhor proteção;
- O 5º **Plano** de mobilização e combate a todas as formas de violência contra as mulheres (2017-2019);
- O 1.º **Plano Interministerial** para a Igualdade Profissional entre Homens e Mulheres (2016-2020).

### *O SURGIMENTO DA QUESTÃO DAS PESSOAS "INTERSEXO"*

As pessoas intersexo são indivíduos cujas características físicas (hormônios, órgãos genitais) não correspondem ao que é classicamente atribuído ao feminino ou ao masculino, pois nasceram com uma anatomia sexual atípica. De acordo com as Nações Unidas, as pessoas intersexo representam de 0,05% a 1,7% da população mundial. São vítimas de tabus sociais e de intervenções cirúrgicas no nascimento ou na infância, com o objetivo de "normalizá-los" e atribuir-lhes um gênero.

Na França, a lei está longe de reconhecer o terceiro gênero. Atualmente conhece e aceita apenas dois gêneros: o feminino e o masculino, e a criança deve ser declarada no cartório civil em até 5 dias após o nascimento. A lei francesa não permite que a indicação de um sexo diferente do masculino ou feminino apareça nos registros do estado civil.

### *POLÍTICAS LOCAIS DE GÊNERO*

Ao nível da cidade de Dunquerque, a questão da discriminação e da violência de gênero é considerada no quadro das políticas municipais, a fim de contribuir para o respeito desta igualdade, empenhando-se na prevenção e luta contra todas as formas de discriminação. A luta contra a discriminação sexista insere-se assim no plano anti-discriminação implementado desde 2017, no qual se insere o projeto Recognize and Change.

A cidade também está comprometida com a promoção da igualdade de gênero através da implementação da Lei de 4 de agosto de 2014 sobre a verdadeira igualdade entre mulheres e homens. Esta lei obriga as autarquias locais, nomeadamente os municípios com mais de 20.000 habitantes, a elaborar e apresentar **anualmente à Câmara Municipal um Relatório sobre a situação da igualdade entre mulheres e homens**. Desde 2018, a cidade de Dunquerque cumpre esta obrigação legislativa. O relatório apresenta um balanço das políticas levadas a cabo pelo município no território a favor desta igualdade. Inclui diretrizes e um programa de ações a médio e longo prazo para corrigir as desigualdades observadas. Além disso, a cidade oferece apoio financeiro às associações locais que trabalham nesta área.

Para concluir esta secção, podemos ver que nos últimos anos muitas medidas institucionais e planos foram colocados em prática para promover a igualdade entre mulheres e homens em todas as áreas. Além disso, o desenvolvimento do movimento **#MeToo** teve um impacto muito significativo no aumento da condenação de todas as formas de violência contra as mulheres e fortaleceu a solidariedade e os desenvolvimentos legislativos.

No entanto, a igualdade de gênero ainda é frágil e muitas desigualdades persistem na França. Uma mulher morre a cada três dias vítima de espancamento do seu cônjuge ou ex-cônjuge; todos os anos, 225.000 mulheres são vítimas de violência por parte dos parceiros, 84.000 enfrentam uma tentativa de estupro ou são vítimas de estupro e oito em cada dez mulheres têm medo de sair sozinhas à noite.

Além disso, desde o dia 17 de março, a pandemia **Covid-19** desempenhou um papel muito significativo no aumento da violência doméstica e parece que o lar está longe de ser o lugar mais seguro para muitas mulheres. Nestes tempos difíceis, a questão da violência doméstica tornou-se uma prioridade para o governo, pois as vítimas têm menos meios de alertar ou procurar ajuda, estando confinadas e sob constante vigilância do próprio agressor. Várias medidas foram postas em prática para proteger as vítimas e acabar com as coabitações perigosas.

### 3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO

Uma vez que não existe uma definição legal do termo "migração" e sua interpretação pode variar de país para país, deve-se destacar que, ao longo desta parte do relatório, usaremos a definição da Organização Internacional para as Migrações para o termo "migrante". Um "migrante" é qualquer pessoa que, deixando o próprio local de residência habitual, atravessa ou atravessou uma fronteira internacional ou se muda ou se mudou dentro de um Estado, independentemente: (1) do estatuto jurídico da pessoa; (2) se o movimento é voluntário ou involuntário; (3) as causas do movimento; ou (4) a duração da estadia.

Atualmente, os números da imigração na França são relativamente estáveis. A cada ano, o número de entradas no território varia entre 200.000 e 250.000 pessoas por ano e o número de naturalizações varia entre 180.000 e 200.000 por ano.

#### *RECENTES REFORMAS LEGISLATIVAS DA FRANÇA*

A lei de 10 de setembro de 2018 para imigração controlada, asilo efetivo e integração bem-sucedida, tem, segundo o governo, o objetivo de simplificar os procedimentos e o atendimento a determinados tipos de imigrantes. No entanto, esta lei também contém medidas para reduzir a imigração, enfraquecer os direitos e garantias fundamentais dos migrantes e aumentar os abusos institucionais.

No dia 6 de novembro de 2019, o **Governo** apresentou as 20 medidas que constituem os eixos da sua política migratória. São as conclusões de um debate sobre a questão da migração que teve lugar no Parlamento em outubro de 2019.

#### *AS POLÍTICAS DE MIGRAÇÕES DA CIDADE DE DUNQUERQUE*

Na França as políticas de "migração" são da competência do Estado. Porém, como são as cidades que recebem as populações interessadas, as políticas municipais não podem ignorá-las. É por isso que várias cidades iniciam ou apoiam ações de acolhimento e assistência às populações imigrantes.

A cidade de Dunquerque integra esta abordagem às suas políticas municipais. Assim, em 2017, esta questão foi abordada e integrada no plano de combate à discriminação adotado pela Câmara Municipal. Foi fornecido apoio financeiro a associações que apoiam grupos de migrantes em seus esforços de integração e proteção. Por último, foram realizadas ações específicas em conjunto com as associações locais, como a garantia do **direito à higiene dos refugiados** do acampamento Grande-Synthe, proporcionando acesso gratuito a duches.

Para concluir esta última parte, cada vez mais associações e agências internacionais estão a condenar todas as violações contra migrantes e estão comprometidas com a proteção dos direitos humanos de imigrantes e refugiados. Além disso, dão ênfase o respeito pela igualdade de direitos e instam o governo francês a adotar legislação e práticas alinhadas com a Declaração dos Direitos Humanos da Assembleia Geral da ONU.

Embora várias medidas tenham sido tomadas para lidar com esses fenômenos de violações contra os imigrantes, e embora a informação gratuita esteja amplamente disponível, os profissionais tem pouco conhecimento sobre estes direitos. Como resultado, os direitos dos imigrantes, requerentes de asilo ou refugiados podem ser facilmente violados ou não-respeitados.

No que diz respeito à legislação e às políticas de imigração, ainda há uma grande flutuação entre o endurecimento e a abertura. No geral, a lei francesa, assim como a lei de outros países europeus, foi endurecida nos últimos anos. A questão dos imigrantes ilegais ainda permanece sem solução e está no centro das políticas de migração **restritivas** da França.

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

*Primeiro Plano Interministerial para a Igualdade Profissional entre Homens e Mulheres*, (2016-2020), <https://arretonslesviolences.gouv.fr/l-etat-vous-protège/politique-de-lutte-contre-les-violences-faites-au-femmes>.

*Programa de Ação do Governo contra a violência e a discriminação com base na orientação sexual ou identidade de género*, (2012), [http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence\\_v5+\\_06-2011.pdf](http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence_v5+_06-2011.pdf).

L. Hauchard, *Da Binaridade Sexual ao Reconhecimento de um Terceiro Sexo Neutro?*, *Le Petit Juriste*, (2018), <https://www.lepetitjuriste.fr/de-binarite-sexuelle-a-reconnaissance-dun-troisieme-sexe-neutre/>.

L. Tanca and A. Lepoivre, *A França é um dos países mais afetados por feminicídios na Europa?*, (2019), [https://www.bfmtv.com/societe/la-france-est-elle-un-des-pays-les-plus-touchees-par-les-feminicides-en-europe\\_AN-201909030002.html](https://www.bfmtv.com/societe/la-france-est-elle-un-des-pays-les-plus-touchees-par-les-feminicides-en-europe_AN-201909030002.html).

*A Política de Combate à Violência Sexista e Sexual contra Mulheres*, <https://arretonslesviolences.gouv.fr/l-etat-vous-protège/politique-de-lutte-contre-les-violences-faites-au-femmes>.

Lei nº 2018-771 de 5 de setembro de 2018, *Pela liberdade de escolher o futuro profissional*, (em francês) em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id>.

Lei nº 2018-778 de 10 de outubro de 2018, *Por uma imigração controlada, um direito de asilo efetivo e uma integração bem-sucedida*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037381808/>.

Légifrance, *O Serviço Público para a Difusão do Direito*, <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

Ministro Delegado encarregado da Igualdade entre Mulheres e Homens, Diversidade e Igualdade de Oportunidades, <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/>.

Ministério da Família, Crianças e Direitos das Mulheres, *Relatório sobre Igualdade de Género*, (2016), <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/06/Guide-art-61.pdf>.

*Grenelle nacional contra a violência (doméstica) de género*, (2019), <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/un-grenelle-des-violences-conjugales-pour-lutter-contre-les-feminicides/>.

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE ERMOUPOLIS (GRÉCIA)

Dimitrios Paraskevopoulos  
Em colaboração com Stratos Georgoulas<sup>16\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com a divisão administrativa da Grécia de 1 de setembro de 2019, o país está dividido em 7 **administrações descentralizadas**, 13 regiões, 332 municípios (entre eles o Município de Ermoupolis Syros) e 4783 Comunidades. No território grego, a Constituição prevalece em comparação com os outros atos jurídicos, enquanto na ordem jurídica da Grécia seguem-se a lei, o decreto presidencial e os atos administrativos. Ao mesmo tempo, sendo membro das instituições europeias, a Grécia deve, entre outras coisas, estar em conformidade com o quadro regulamentar das diretivas de prevenção das instituições europeias. O papel das estruturas administrativas regionais na ordem jurídica grega reside, por um lado, na transferência das decisões e políticas tomadas a nível central para o nível local e, por outro lado, reside na sua adaptação às condições e particularidades locais. Além disso, é fornecido um retorno de informação ao centro de decisão e, com base nisso, é possível que as políticas concebidas e implementadas a nível regional e local sejam incentivadas e assistidas por governos nacionais e organizações supranacionais.

O princípio da igualdade na ordem jurídica da Grécia está incluído na Constituição. De acordo com o artigo 4 par. 1 "*Os gregos são iguais perante a lei*" e o par. 2 "*Os gregos têm direitos e obrigações iguais*", ao mesmo tempo que o Artigo 116, par. 2º da Constituição enfatiza que "*não é discriminatório em razão do género tomar medidas para promover a igualdade entre homens e mulheres. O Estado encarrega-se de eliminar as desigualdades que existem na prática, especialmente em detrimento das mulheres*". Além disso, de acordo com o artigo 5, parágrafo 2 da Constituição "*Todos aqueles que estão no Território Grego gozam da proteção absoluta da vida, honra e liberdade, sem distinção de nacionalidade, raça, idioma e crenças religiosas ou políticas. São permitidas exceções nos casos previstos pelo direito internacional. É proibida a extradição de estrangeiro que esteja a ser perseguido por sua ação a favor da liberdade*". Além disso, de acordo com o artigo 25, parágrafo 2, o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos fundamentais e inalienáveis pelo Estado têm por objetivo a realização do progresso social na liberdade e na justiça.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÉNERO

Na Grécia, os dados qualitativos e quantitativos sobre o fenómeno da discriminação e da violência baseada no género continuam a suscitar preocupações sobre a eficácia da aplicação da lei e, conseqüentemente, em evidenciar deficiências no cuidado legislativo. Os dados dos **Relatórios globais de gaps de género** do Fórum Económico Mundial, no caso da Grécia, mostram uma diferença significativa entre homens e mulheres em vários indicadores (participação na força de trabalho, renda estimada, legisladores, altos funcionários e gerentes, mulheres no parlamento, mulheres em cargos ministeriais). Dados qualitativos sobre as **comunidades LGBTQI** destacam os fenómenos de bullying no campo da educação, a discriminação no acesso aos serviços de saúde (falta de confiança e medo de exposição), abuso e humilhação, psiquiatrização da identidade de género, discurso abusivo por parte de um setor dos media etc.

Em termos de níveis de reporte de **violência** de género, de 2012 a 2017, foi registado um aumento de quase 50%. Relativamente aos crimes de violência sexual denunciados, independentemente do sexo, regista-se uma ordem de crescimento correspondente, com exceção do período 2016-2017, em que houve diminuição. Além disso, a Prevenção da Violência contra as **Mulheres 24h SOS Helpline 15900** e a rede de estruturas da Secretaria Geral para a Igualdade de Género entre 19/11/2016 e 19/11/2017 têm recebido um aumento do número de ligações e e-mails documentados. Em 2018, 3.325 mulheres inscreveram-se na Linha de Apoio SOS. De acordo com os dados mais recentes, abril de 2020 foi o mês com o maior número de incidentes registados. Este é um aumento preocupante nas ligações registadas para incidentes de violência doméstica no mesmo mês. No período em que vivemos, em que a restrição dos direitos individuais se perde relativamente à defesa do interesse da saúde pública, sob a ameaça de uma maior propagação da pandemia de COVID-19, existem sérias preocupações tanto quanto ao aumento de incidentes de violência relatados e quanto o nível da taxa de violência não relatada.

---

<sup>16\*</sup> Dr Dimitrios Paraskevopoulos, Investigador na Universidade do Egeu (Departamento de Sociologia) em colaboração com Stratos Georgoulas, Subdiretor do Departamento de Sociologia, Professor de Criminologia na Universidade do Egeu (Departamento de Sociologia), Diretor da Pós-graduação ETKAS, Diretor Científico do EKNEXA (Laboratório de Sociologia, Juventude, Lazer e Desporto).

## RECENTE INTERVENÇÃO LEGISLATIVA

Relativamente aos direitos das pessoas LGBT, sob a influência do esforço de pesquisa e das demandas coletivas, regista-se um aprimoramento do quadro institucional ao nível da iniciativa política e legislativa. A Lei 4356/2015 (Diário do Governo A'181/24-12-2015), além de garantir a possibilidade de estabelecer convénio de **coabitação** entre dois adultos, independentemente do sexo, instituiu o Conselho Nacional contra o Racismo e a Intolerância, atribuindo-lhe: i) a formulação de políticas para prevenir e combater o racismo e a intolerância para garantir a proteção de indivíduos e grupos alvos por causa de raça, cor, nacionalidade ou origem étnica, antecedentes genealógicos, origem social, religião ou outra identidade, deficiência, orientação sexual ou género. ii) supervisionar a implementação da legislação e iii) promover e coordenar a ação dos órgãos envolvidos. Em seguida, surgiu a Lei 4443/2016 (Diário do Governo A'232/9.12.2016) que introduziu definições nas formas de distinção, enquanto a Lei 4491/2017 (Diário do Governo A'152/13.10.2017) estabeleceu o **direito à identidade de género**. A Lei 4531/2018 (Diário do Governo 62/05.04.2018) incluiu entre outros a “**Ratificação** da Convenção do Conselho da Europa, a Convenção sobre a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica” (Istambul, 11.V.2011). O conteúdo da convenção foi acrescentado à legislação grega, alterando principalmente a legislação sobre violência doméstica (ver Diário do Governo 232/A/24-10-2006) e uma série de artigos do código penal (323A - Tráfico de seres humanos, 315B - Convite, etc.). A recente Lei 4604/2019 (Diário do Governo A'50/26.03.2019) constitui um quadro institucional independente com o objetivo de eliminar a discriminação contra as mulheres, consolidar a igualdade de género e combater a violência de género. As principais intervenções legislativas são: a) a preocupação de aumentar a **participação das mulheres nos cargos políticos e parlamentares**, b) o estabelecimento de **Planos** de Igualdade (intervenções integradas e complementares) e c) o posicionamento da dimensão de género na conceção, implementação e avaliação de **políticas públicas** nas áreas de saúde, educação, media, orçamentos públicos, elaboração de documentos administrativos, etc.

## RECENTE POLITICAS LOCAIS

A legislação de combate à discriminação e de promoção da igualdade de género prevê a criação de um **Comité Regional para a Igualdade de Género** em cada região, enquanto a nível local prevê a criação de um **Comité Municipal para a Igualdade**. De acordo com o artigo 5º da Lei 4604, as principais responsabilidades das comissões anteriores são “*a conceção, organização, coordenação e implementação de programas de promoção da igualdade de género, de acordo com as políticas do GSGE e o Plano Nacional de Ação para a Igualdade de Género e iniciativas para promover a igualdade de género dentro das suas fronteiras administrativas, bem como a implementação da Carta Europeia da Igualdade de Género nas Sociedades Locais, através da implementação dos compromissos nela assumidos para promover o princípio da igualdade de género*”. Além disso, desta forma, “*é assegurada a cooperação dos serviços regionais com o GSGE, de forma a facilitar a nível regional o desenvolvimento de ações e programas relacionados com as políticas do GSGE bem como os direcionamentos do Plano Nacional de Ação para a Igualdade de Género, a medida que vão sendo constituídos*”. Assim, na formulação do Plano de Ação Nacional, são considerados os dados locais e regionais. As entidades não estatais estão principalmente envolvidas ao nível da **prevenção**, embora em alguns casos forneçam dados através de relatórios que podem ser levados em consideração na elaboração da legislação nacional/políticas locais.

Na **Região do Egeu Sul**, as estratégias de prevenção e resposta ao fenómeno foram inseridas no âmbito da “Estratégia Regional de Inclusão Social, Combate à Pobreza e Todas as Formas de Discriminação na Região do Egeu Sul”, no âmbito do QREN (Quadro de Referência Estratégica Nacional 2014-2020), que prevê “ações a favor das mulheres e de combate à violência” (Apoio ao funcionamento dos Centros de Aconselhamento à Mulher e apoio ao funcionamento dos albergues de acolhimento de mulheres vítimas). Dentro do Programa Operacional Regional para o Sul do Egeu 2014-2020, são envolvidos os seguintes atores: a) O Centro de Aconselhamento Syros com o corpo de implementação do Centro de Pesquisa para Questões de Igualdade), b) O Centro de Aconselhamento de Rhodes com a implementação do Município de Rodes, c) O Centro Consultivo de Kos com o órgão de implementação do Município de Kos) O Albergue de Mulheres das Vítimas de Violência com o Município de Rodes como órgão de implementação.

Desde 2013, na ilha o Centro de Aconselhamento à Mulher e o Centro de Pesquisa para Questões de Igualdade (KETHI), fornecem um apoio holístico às mulheres vítimas de todas as formas de violência e às suas crianças, informam e consciencializam as comunidades locais sobre as questões da violência doméstica, reforçando o papel das autoridades públicas e locais.

### 3. DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO

A Rede para o Registo de Incidentes de Violência Racista registou em 2018 um aumento nos incidentes de violência racista, especialmente contra refugiados e imigrantes, e em 2019 manteve-se a tendência crescente de incidentes de violência racista diária. Especificamente, em 2018, foram registados 117 casos de violência racista, dos quais 74 ligados a imigrantes - refugiados de origem étnica, religião e cor e mais cinco casos contra refugiados e requerentes de asilo LGBTQI. Em 2019, foram registados 100 incidentes de violência racista, dos quais 51 relacionados a imigrantes, refugiados ou requerentes de asilo, devido à origem étnica, religião e/ou cor.

#### *RECENTE INTERVENÇÃO LEGISLATIVA*

As disposições da **Declaração União Europeia-Turquia** de março de 2016, que promoveram o tratamento da imigração ilegal para a Europa e a redução das deportações de grupos, mudaram o panorama da imigração e dos refugiados na Grécia. A Lei 4375/2016 (Diário do Governo 51/A/3-4-2016) previa a organização de novas estruturas para a gestão da crise de refugiados e migração (Serviços de Acolhimento e Identificação e Serviços de Asilo). Paralelamente, uma rede de decisões ministeriais, principalmente nas áreas da saúde e educação, baseava-se na aplicação do princípio da igualdade de tratamento, independentemente da raça ou origem étnica, religião ou outras crenças. Em 2019, a Lei 4636 (Diário do Governo 169/A/1-11-2019) procedeu à harmonização da legislação nacional com as diretivas da União Europeia (2011/95/UE, 2013/33/UE, 2013/32/UE). Numerosas organizações de proteção e defesa dos direitos humanos (ver o Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária - WGAD do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comissão Nacional de Direitos Humanos etc.) fizeram relatórios ou anúncios sobre o conteúdo deste texto, apontando o estreitamento do quadro institucional através da privação de liberdade, a possibilidade de estabelecer estruturas fechadas de Acolhimento Temporário de nacionais de países terceiros ou apátridas, a desclassificação de grupos sociais de uma posição de vulnerabilidade (isto aconteceu no caso de pessoas com transtorno de stress traumático, especialmente sobreviventes e parentes de vítimas de naufrágios) e [na condição de chegada em massa de nacionais de países terceiros ou apátridas] a atribuição da possibilidade da polícia grega entrevistar requerentes de proteção internacional e pessoal. Além disso, de acordo com o disposto na Lei 4636, uma decisão ministerial conjunta (Diário do Governo B '4907/31.12.2019) procedeu à definição dos países de origem caracterizados como seguros, produzindo uma distinção institucional entre eles e os países que não são seguros.

#### *RECENTES POLÍTICAS LOCAIS*

Na Região do Egeu Sul, as estratégias de prevenção e resposta ao fenómeno foram inseridas na “Estratégia Regional de Inclusão Social, Combate à Pobreza e Todas as Formas de Discriminação na Região do Egeu Sul”, no âmbito do NSRF (Quadro de Referência Estratégica Nacional 2014-2020), que prevê “**Ações de Acolhimento de Refugiados - Integração Social de Imigrantes**” (Cobertura de serviços de melhoria do emprego e da **integração** social através da prestação de serviços de **aconselhamento, apoio jurídico** e mediação **intercultural**). Além disso, várias organizações estão no terreno a combater a discriminação (ver Centro de Prevenção “THISEAS” das Cíclades, Observatório Antirracista opera Universidade do Egeu, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Santa Metrópole de Siros, Centro Comunitário do Município de Syros-Ermoupolis e Vardakeios School of Ermoupolis).

### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

A. Vougiouka, *Ferramenta de Aconselhamento para a Prevenção Primária da Violência contra a Mulher*, Centro de Pesquisa e Estudos da Mulher “Diotima”, <https://diotima.org.gr/wp-content/uploads/2013/07/ERGALEIO-PROLIPSI-1.pdf> (em grego).

Centro de Pesquisa e Estudos sobre Mulheres “Diotima”, *Necessidade imediata de medidas de emergência para vítimas de violência doméstica*, <https://diotima.org.gr/ektakta-metra-gia-endoikogenaiki-via/> (em grego).

Rede grega de registo de violência racista & UNHCR, *Relatório Anual*, 2019, <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2020/06/ETHSIA-EKTHESH-2019-GREEK.pdf>.

M. Liapi, C. Giannopoulou, T. Tyrovolas, T. Kountouri-Tsiami, S. Saratsi, *Pesquisa sobre o Combate à Violência Doméstica na População Refugiada e Imigrante (Jovens, Mulheres, Homens): Disponibilidade, Acessibilidade e Qualidade dos Serviços Prestados na Grécia*, Centro de Pesquisa e Estudos Femininos “Diotima”, (2019), p. 71-74 (em grego).

N. Moschovakou, S. N. Ntani, *Discriminação com base na identidade de género e orientação sexual: Dados, estrutura institucional e investigação de qualidade*, KETHI (2018), p. 146-149 (em grego).

Comissão Nacional de Direitos Humanos, Observações no Projeto de Lei do Ministério da Proteção Civil sobre *Proteção Internacional: disposições para o reconhecimento e estatuto de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional, para um estatuto unificado para refugiados, ou para as pessoas elegíveis para proteção subsidiária, e para o conteúdo da proteção concedida, consolidação das disposições para o acolhimento de requerentes de proteção internacional, o procedimento de concessão e revogação do estatuto de proteção internacional, reestruturação da proteção judicial para requerentes de asilo e outras disposições*, (2019), [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes/Paratiriseis%20EEDA%20sto%20nomosxedio%20gia%20Asylo%2024.10.2019.pdf?fbclid=IwAR1z3ZxqxELK\\_EjNDQMhgf5DbvA1M-CwVDdpaX\\_rLV0heasoq15kxPN9sC8](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Paratiriseis%20EEDA%20sto%20nomosxedio%20gia%20Asylo%2024.10.2019.pdf?fbclid=IwAR1z3ZxqxELK_EjNDQMhgf5DbvA1M-CwVDdpaX_rLV0heasoq15kxPN9sC8) (em grego).

Observatório da Secretaria-Geral de Políticas da Família e Igualdade de Género, Violência de género, 23ª Nota informativa

Serviço Especial de Gestão da Região do Egeu Sul, *Estratégia para a Inclusão Social, Luta contra a Pobreza e todas as formas de Discriminação no Sul*, (2015).

Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária (WGAD), *Constatações Preliminares da Visita à Grécia* (2-13 de dezembro de 2019), [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/EoM\\_Greece\\_10122019\\_GreekVersion.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/EoM_Greece_10122019_GreekVersion.docx) (em grego).

Fórum Económico Mundial, *Relatório Global da desigualdade de género 2020*, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf).

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE TURIM (ITÁLIA)

Francesca Finelli<sup>17\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A Itália tem um ordenamento jurídico descentralizado, composto por 20 regiões (incluindo Piemonte), 14 cidades metropolitanas (incluindo Turim) e 7.903 municípios. O nosso sistema constitucional reconhece múltiplas formas de **governança local** e baseia-se no princípio da **subsidiariedade**. Isso significa que a nossa Constituição estabelece tanto competências exclusivas (centralizadas) do Estado, como competências concorrentes e competências exclusivas (descentralizadas) das Regiões. Pelo contrário, as áreas metropolitanas e os municípios carecem de autonomia legislativa. Estas unidades territoriais gerem funções administrativas e têm competência apenas para os assuntos locais.

A igualdade é um dos valores fundamentais do nosso sistema constitucional. O Art.º 3 da Constituição italiana afirma que “Todos os cidadãos têm igual dignidade social e são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, língua, religião, opinião política, condições pessoais e sociais”. O Art.º 3 também consagra garantias individuais substanciais. Com efeito, reconhece também que “é dever da República eliminar os obstáculos de natureza económica ou social que condicionam a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedindo assim o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, económica e social do país”. Portanto, as autoridades italianas estão empenhadas em alcançar a igualdade formal e substantiva. No que diz respeito à igualdade de género, a Constituição italiana declara expressamente que as leis regionais devem remover todos os obstáculos à plena igualdade de homens e mulheres na vida social, cultural e económica e promover a igualdade de acesso às carreiras políticas. Daqui decorre que as autoridades regionais são convidadas a tomar medidas positivas a nível local. Já no que diz respeito à discriminação étnica em relação aos fluxos migratórios, a competência para definir as políticas de migração está centralizada no nível nacional. As regiões não podem regular a imigração e o asilo de forma autónoma. No entanto, são competentes para a integração social dos migrantes e são responsáveis pela coordenação de várias medidas de assistência como alojamento, cuidados de saúde, educação, formação e cursos de línguas.

Além dessas disposições constitucionais, é essencial lembrar que a Itália está sujeita a diversas obrigações supranacionais que visam combater a discriminação e a violência, promovendo a igualdade. De facto, o nosso ordenamento jurídico interno deve cumprir diversos **compromissos internacionais e europeus**. A nível europeu, a Itália está sujeita à legislação da UE (principalmente Diretivas e Regulamentos da UE) emitida por órgãos da UE e interpretada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Além disso, a Itália é parte contratante da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH) e está vinculada pela atividade judicial do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em Estrasburgo. Além disso, a nível internacional, a Itália ratificou várias Convenções da ONU, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). No que diz respeito à violência de género, a Itália também está empenhada em implementar a Convenção sobre Prevenção e Combate à Violência contra Mulheres e Violência Doméstica (também conhecida como Convenção de Istambul), que foi ratificada em 2013. Assim, as autoridades italianas não estão sozinhas no estabelecimento de normas de proteção dos direitos humanos, mas são guiadas por vários órgãos supranacionais e fontes legais.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÉNERO

A discriminação de género e a violência contra as mulheres são fenómenos **persistentes e generalizados** em nosso país. De acordo com o Global Gender Index de 2020, a Itália ocupa a 76ª posição (entre 153 países). As pontuações na Itália são extremamente baixas e as desigualdades de género são particularmente pronunciadas nos domínios do poder (económico e político). Da mesma forma, de acordo com o *Índice de Igualdade de Género* da UE de 2019, a Itália ocupa a 14ª posição. A sua pontuação no domínio do trabalho é inferior à média da UE e a mais baixa de todos os Estados-Membros da UE.

---

<sup>17\*</sup> Francesca Finelli, investigadora contratada pelo Departamento de Direito da Universidade de Turim, em colaboração com Mia Caielli, Professora Associada de Direito Constitucional (Comparativo) e membro do conselho de administração do CIRSD (Centro de Pesquisa para Mulheres e Estudos de Género).

A discriminação e a violência generalizadas também afetam a comunidade **LGBT**. O nosso sistema legal ainda está cego sobre a violência e a discriminação homofóbica. Essas condutas permanecem legalmente invisíveis e não processadas judicialmente na Itália. No entanto, uma **nova proposta legislativa** está atualmente em discussão no Parlamento italiano e são esperadas reformas legislativas.

Com foco na violência contra as mulheres, o **Instituto Nacional de Estatística Italiano (ISTAT)** registra que quase 6,8 milhões de mulheres sofrem alguma forma de violência física ou sexual durante a vida, o que representa 31,5% das mulheres em nosso país. No âmbito laboral, 1,4 milhão de mulheres sofrem assédio físico ou chantagem sexual, o que representa 8,9% das trabalhadoras. Quanto ao femicídio, em 2018, 133 mulheres foram assassinadas na Itália. E, por último, os dados mais alarmantes dizem respeito a estereótipos de gênero. Esses estereótipos confirmam que, infelizmente, a Itália continua sendo um país com uma tradição patriarcal muito marcada, onde o desejo dos homens de dominar as mulheres é legitimado por uma concepção hierárquica e assimétrica da relação entre homens e mulheres. Ainda assim, uma alta percentagem da população italiana acredita que as mulheres vítimas de violência “pediram isso” ou provocaram essa violência com o seu comportamento não conforme aos papéis femininos tradicionais. Estes dados são alarmantes. Eles comprovam que a violência de gênero e sua aceitação social estão generalizadas de modo alarmante no nosso país.

### *RECENTE INTERVENÇÃO LEGISLATIVAS*

Aprovada em julho de 2019, a mais recente intervenção legislativa que trata da violência de gênero na Itália é a Lei nº 69/2019, também conhecida como “**Código Vermelho**”. Esta intervenção introduziu várias alterações ao Código Penal italiano e ao Código de Processo Penal. O objetivo final do Código Vermelho é acelerar o processo penal, garantindo um procedimento privilegiado e acelerado para as vítimas de violência doméstica e de gênero (em linha com o julgamento **Talpis v. Itália** emitido pelo Tribunal de Estrasburgo em 2017, pelo qual o TEDH constatou que as autoridades italianas não agiram prontamente num caso de violência doméstica). O Código Vermelho também introduziu quatro novos delitos no sistema penal italiano: (i) um novo crime relativo à violação de ordens de restrição e à proibição de se aproximar de locais geralmente frequentados por vítimas de violência; (ii) o crime de casamento forçado; (iii) o crime de “pornografia de vingança”, definido como a disseminação ilícita de imagens ou vídeos sexualmente explícitos; e (iv) o crime de “deformação da aparência de uma pessoa por lesão facial permanente”. Além disso, o Código Vermelho fortaleceu as sanções penais existentes para perseguição, violência sexual e violência doméstica e aumentou as sanções aplicáveis para circunstâncias agravadas. Assim, a Lei nº 69/2019 fornece uma resposta abrangente à violência de gênero, introduzindo não apenas processos mais rápidos e novos crimes, mas também punições mais severas para os crimes já existentes. O Código Vermelho representa uma forte intervenção legislativa em linha com os requisitos da Convenção de Istambul.

Em 2017, o Parlamento italiano também criou a **Comissão Parlamentar de Inquérito** dedicada ao fenómeno do femicídio e da violência de gênero. A Comissão é responsável por conduzir investigações e inquéritos nacionais, com vista a compreender melhor as reais dimensões da violência de gênero na Itália. Além disso, a Comissão tem poderes para investigar possíveis incoerências e lacunas da legislação em vigor, com o objetivo de propor novas soluções legislativas e administrativas.

O órgão de monitorização **GREVIO** (Grupo de Peritos em Ação contra a Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica) elogia os esforços italianos para combater a violência de gênero. No entanto, também exige novas intervenções. Em particular, apela às autoridades italianas para que adotem políticas e medidas que abordem igualmente a prevenção, proteção e punição da violência, a fim de assegurar uma abordagem abrangente e integrada. As reformas do direito penal não são suficientes. As justificações sociais e culturais da violência contra as mulheres não podem ser totalmente combatidas por meio de punições criminais (mais duras). O legislador deve continuar a promover a educação, a sensibilização, a formação de profissionais e, de uma forma mais geral, as medidas preventivas que visem o combate aos padrões sociais e culturais sexistas de comportamento que assentam na ideia de inferioridade da mulher. Solicita-se ao nosso legislador que desafie as atitudes e estereótipos patriarcais generalizados que contribuem para a aceitação da violência e tendem a culpar as mulheres por isso. A principal preocupação é que os legisladores na Itália privilegiam amplamente as políticas destinadas a criminalizar atos de violência. Desse modo, tendem a considerar a violência contra as mulheres de forma restritiva como uma questão de direito penal (e processual), não reconhecendo plenamente a dimensão estrutural do fenómeno.

### *RECENTES POLÍTICAS LOCAIS*

Ao nível regional, a região do Piemonte está fortemente comprometida com o combate à discriminação e violência de gênero. De acordo com as recentes intervenções legislativas, a **Lei Regional n.º 5/2016** proíbe todas as formas de discriminação a nível regional (incluindo com base no gênero) e a **Lei Regional n.º 4/2016** reconhece que qualquer forma de violência contra as mulheres constitui uma violação dos direitos humanos, viola a dignidade pessoal das mulheres, a liberdade e segurança individuais, a sua saúde e integridade física e mental e

limita o seu direito à cidadania plena. Assim, a região do Piemonte é convidada a empenhar-se proativamente em várias iniciativas para combater e prevenir a discriminação e a violência contra as mulheres. O Conselho Regional adotou um **Plano Regional Trienal de Intervenções contra a Violência de Género** (2017-2019) e recentemente atingiu os seguintes objetivos: (i) a consolidação de uma rede regional de centros e abrigos anti-violência; (ii) a criação de programas específicos de formação profissional para operadores de serviços de combate à violência; (iii) a introdução de medidas específicas para monitorizar a violência de género e apoiar as suas vítimas no setor da saúde (ou seja, um novo “Código Rosa” na triagem hospitalar); (iv) medidas específicas de assistência à (re) integração socioprofissional de mulheres vítimas de violência; (v) uma estratégia de comunicação forte e disseminada (inter alia, introduzindo a nível regional uma nova aplicação para dispositivos móveis “Erica”); e por último (vi) programas específicos de reabilitação voltados para perpetradores de violência de género (que visam limitar a reincidência e prevenir violência futura).

Além disso, é importante notar que a cidade de Turim está fortemente empenhada no combate à violência de género. Desde 2000, a cidade estabeleceu a **Coordenação contra a Violência contra as Mulheres** (em italiano como “Coordinamento Contro la Violenza sulle Donne”). Os membros da Coordenação são entidades públicas e privadas que atuam direta ou indiretamente no combate à violência de género, como na área da saúde, assistência social, psicológica e jurídica, integração cultural, educação e pesquisa. Os participantes disponibilizam as suas próprias competências profissionais, recursos financeiros e mecanismos de monitorização. Eles representam não apenas um sistema integrado de proteção para vítimas de violência de género, mas também uma ferramenta fundamental de monitorização na cidade de Turim. Além disso, em 2018, a Câmara Municipal aprovou um importante **Plano de Ação** denominado “**Turim livre da violência de género**”. Este Plano visa fomentar o diálogo interinstitucional entre todos os atores que atuam no campo da prevenção, proteção e repressão da violência masculina contra as mulheres. Essencialmente, o Plano visa fortalecer a coordenação institucional, não só introduzindo novos órgãos locais, mas também valorizando o papel da (já existente) CCVD e promovendo cursos de formação específicos para funcionários da administração pública. Esta abordagem coordenada já alcançou importantes (e inovadoras) intervenções locais. Dando um exemplo concreto, em dezembro de 2019, a cidade de Turim introduziu a “residência fictícia” para mulheres vítimas de violência que desejam manter seus dados de residência em segredo. Dessa forma, essas mulheres passam a ter o poder de residir em um endereço “simbólico”, o que lhes permitirá não serem mais perseguidas por homens violentos.

### 3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO

Nos últimos anos, a migração surgiu como uma questão política sensível e um desafio social em Itália, especialmente em questões como integração, segurança e gestão de fronteiras. Os cidadãos italianos estão a intensificar a discussão sobre a chegada de migrantes ao nosso território. Isso aconteceu principalmente como consequência direta da crise migratória de 2015 e do aumento sem precedentes do número de refugiados e migrantes que entraram na Europa. Além disso, devido à posição geográfica da Itália no Mar Mediterrâneo, assistimos aos efeitos concretos da crise migratória, em particular no nosso litoral (que esteve diretamente envolvido na gestão da rota do Mediterrâneo Central). A chegada em massa de migrantes à Itália gerou fortes temores xenófobos e sentimentos anti-imigrantes, caracterizados pela crescente intolerância para com aqueles indivíduos que são percebidos como “outros” ou “estrangeiros”.

#### *RECENTE INTERVENÇÃO LEGISLATIVA*

As últimas intervenções legislativas recusaram-se a perceber a dupla dimensão da crise atual, nomeadamente a dimensão migratória e a humanitária. O legislador italiano concentrou-se principalmente numa questão unidimensional, ou seja, o número insustentável de chegadas de migrantes não autorizados a Itália. Desta forma, a percepção estreita da crise migratória tem impulsionado reivindicações de “invasão” e posições extremistas anti-imigrantes.

A adoção de dois “**Decretos de Segurança**” marcou uma mudança legislativa significativa no campo da lei de migração. Ambos os decretos foram fortemente exigidos pelo nosso ex-Ministro do Interior, Matteo Salvini, que fundamentou o seu compromisso político em “cuidar da segurança dos italianos”. As suas intenções políticas eram claras, afirmando uma forte ligação entre migração e segurança. Nesse sentido, os Decretos de Segurança visavam impedir a admissão de migrantes no território italiano, reduzindo os critérios de permanência legal e impondo a ideia de que as grandes chegadas de migrantes apenas comprometem a segurança e estabilidade internas. Desta forma, os Decretos de Segurança reformaram radicalmente o sistema de migração italiano. Essencialmente, eles restringiram as garantias anteriores, reduzindo a proteção legal para os requerentes de asilo que entram no território italiano. Em primeiro lugar, o **Decreto-Lei n. 113/2018** aboliu a chamada “proteção humanitária”. A proteção humanitária era tradicionalmente concedida a requerentes de asilo numa ampla variedade de situações e representava a forma mais comum de proteção concedida até 2017. Hoje, é substituída por ‘autorizações especiais’, nomeadamente (novas) formas limitadas de autorizações de residência que podem

ser concedidas apenas em 'casos especiais' restritos. Em segundo lugar, o **Decreto-Lei n. 53/2019** introduziu restrições adicionais. Esta segunda intervenção teve como objetivo principal limitar as operações de resgate no mar (em linha com a “política de portas fechadas” da campanha do nosso antigo Ministério), introduzindo duras sanções para os navios de ONGs que desembarcam migrantes em Itália sem consentimento prévio. Essencialmente, com a introdução dos Decretos de Segurança, testemunhamos, em primeiro lugar, a forte restrição das garantias dos requerentes de asilo e, em segundo lugar, a “criminalização” das operações de resgate. No entanto, a **legitimidade constitucional** dessas reformas recentes está longe de ser incontestada (e o Tribunal Constitucional italiano decidiu, em julho de 2020, pela inconstitucionalidade parcial do primeiro Decreto de Segurança). Na verdade, os Decretos de Segurança colidem com várias garantias constitucionais e supranacionais, entre outros, o direito constitucional de asilo (Art.º 10), as disposições (vinculativas) da UE relativas à proteção internacional, o sistema de Dublin, o direito internacional consuetudinário e o princípio da não repulsão. Optar por restringir os critérios de entrada e permanência legal no território italiano não é a solução para uma melhor gestão dos fluxos migratórios. Na verdade, *“Não podemos impedir as pessoas de fugir para salvar suas vidas. Eles virão. A escolha que temos é quão bem administramos a sua chegada, e quão humanamente.”*

#### RECENTES POLÍTICAS LOCAIS

Em 2019, os estrangeiros residentes na região do Piemonte representavam 9,8% da população (a maioria com cidadania romena, seguida das nacionalidades marroquina e albanesa). Já os refugiados e beneficiários de proteção internacional são 19.500, representando 0,4% da população regional (principalmente de nacionalidades nigeriana, senegalesa e paquistanesa). Na sociedade de acolhimento, os migrantes não nacionais e, em geral, estrangeiros, correm o risco de ser vítimas vulneráveis de exclusão social e de discriminação. A sua inclusão pode encontrar obstáculos derivados de diferenças culturais/linguísticas/religiosas. Para prevenir e contrariar as tensões sociais e a exclusão, a região do Piemonte tem-se empenhado ativamente em várias políticas de integração. Em 2016, o Piemonte foi a primeira região italiana a introduzir legislação *ad hoc* relativa à igualdade de oportunidades e não discriminação (Lei Regional n.º 5/2016). Na sequência desta intervenção legislativa, o Conselho Regional adotou um **Plano Trienal contra a Discriminação (2018-2020)**, estabeleceu uma nova **Rede Regional contra a Discriminação**, bem como um **Fundo Regional de Solidariedade** para a proteção judicial das vítimas de discriminação. Além disso, as intervenções regionais têm apoiado a educação, a informação e várias iniciativas de sensibilização.

Além dessas iniciativas regionais, a cidade de Turim tem promovido diversas ações positivas e políticas de integração, combatendo a discriminação e garantindo oportunidades iguais para todos. Em 2018, adotou novas **“Diretrizes para a Intercultura e a Participação”**, abordando o difícil desafio de garantir a participação igualitária e plena de todos no processo de tomada de decisão local. O objetivo final foi criar um forte sentido de comunidade na cidade, promovendo a inclusão e a participação de todos na definição das políticas locais. Mais recentemente, em junho de 2020, o Município de Turim adotou, em primeiro lugar, um novo **Plano de Ação contra os Crimes de Ódio Racistas** e, em segundo lugar, lançou uma nova consulta pública, segundo a qual os cidadãos são convidados a apresentar propostas escritas destinadas a co-redigir o (novo) **Acordo de Colaboração para uma Turim Antirracista**. Desta forma, a cidade de Turim afirmou o seu compromisso com o combate ao racismo e a intolerância, e, simultaneamente, consolidou uma abordagem aberta e participativa na definição de políticas públicas locais.

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

A. Valsecchi, *Código Vermelho e Direito Penal Substancial: as principais mudanças*, em 2 Direito penal e julgamento, (2020), p. 163.

C. Corsi, *Avaliando o 'Decreto Salvini': Dúvidas de Legitimidade Constitucional*, EUI(2019), disponível em [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB\\_2019\\_06\\_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB_2019_06_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Relatório de avaliação do GREVIO (linha de base) sobre medidas legislativas e outras que dão efeito às disposições da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul) - ITÁLIA, GREVIO / Inf (2019) 18, disponível em <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>.

IRES Piemonte, *Gender Equality in Piemonte*, (Relatório de 2019), Capítulo 3, p. 45 disponível em [https://www.ires.piemonte.it/publicazioni\\_ires/RAPPORTO%20UGUAGLIANZE%20DI%20GENERE%202019.pdf](https://www.ires.piemonte.it/publicazioni_ires/RAPPORTO%20UGUAGLIANZE%20DI%20GENERE%202019.pdf).

ISTAT (Istituto Nacional de Estatística da Itália), Quadro integrado de informação sobre violência contra as mulheres na Itália (em italiano) disponível em, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>.

L. Sabbadini, *Audiência perante a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre femicídio, bem como sobre todas as formas de violência de género*, (2017), disponível em <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/338920.pdf>.

N. Morandi, *A autorização de residência por razões humanitárias nos termos do art.º 5, parágrafo 6, Decreto Legislativo No. 286/98*, (junho de 2017), disponível em [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/2017\\_Scheda-ASGI-permessio-umanitario\\_def.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/2017_Scheda-ASGI-permessio-umanitario_def.pdf).

Conselho Regional de Piemonte, *Plano Trienal contra a Discriminação (2018-2020)*, [https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano\\_triennale\\_2018-2020\\_0.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano_triennale_2018-2020_0.pdf).

Conselho Regional de Piemonte, *Plano Regional Trienal de Intervenções contra a Violência de Género (2017-2019)*, <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/antiviolenza/piano-triennale-contro-violenza>.

S. Carta, *Além dos portos fechados: o novo Decreto-Lei italiano sobre Imigração e Segurança*, (2018), disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/>.

S. Meili, *O Direito Constitucional de Asilo: A Onda do Futuro no Direito Internacional para Refugiados?*, Vol. 41 Fordham International Law Journal, (2018), p. 401.

A Cidade de Turim, *Acordo de colaboração para uma Turim anti-racista* (em italiano), <http://www.comune.torino.it/benicomuni/notizie/patto-di-collaborazione-per-una-torino-antirazzist.shtml>, [http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article\\_152.shtml](http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article_152.shtml).

A Cidade de Turim, *Coordenação contra a violência contra a mulher* (em italiano), CCVD), [http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po\\_reti/po\\_cccvd/index.shtml](http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po_reti/po_cccvd/index.shtml).

A Cidade de Turim, *Diretrizes para a Coordenação das Políticas de Interculturalidade e Participação* (em italiano), disponível em [http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Citt%C3%A0%20di%20Torino\\_latest.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Citt%C3%A0%20di%20Torino_latest.pdf).

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DO ALTO ALENTEJO (PORTUGAL)

Cláudia Múrias<sup>18\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Portugal está empenhado em respeitar e promover os direitos humanos para todas as pessoas, tanto a nível nacional como internacional. A Assembleia da República tem competência legislativa e a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias do Parlamento supervisiona as violações dos direitos humanos, prepara e apresenta iniciativas legislativas e petições para aprovação parlamentar. Diversos Governos têm-se comprometido a defender e fortalecer o Estado Social, promovendo uma efetiva inclusão social de cidadãos e cidadãs e o desenvolvimento de iniciativas locais, regionais e nacionais, reconhecendo os benefícios da diversidade e a construção de uma sociedade intercultural pautada pelo princípio constitucional da igualdade e não discriminação prevista no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Portugal é um Estado unitário e respeita na sua organização e funcionamento os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autoridades locais e da descentralização democrática da administração pública. Segundo a CRP, as autoridades locais são pessoas jurídicas territoriais, elegem os órgãos representativos e procuram a prossecução dos interesses das próprias populações, detendo poder regulador. Para a gestão dos interesses comuns, os municípios podem constituir associações e federações: as Comunidades Intermunicipais (CIM), às quais a lei atribui responsabilidades e competências específicas no domínio dos assuntos locais, nomeadamente na promoção de bem-estar e qualidade de vida de cidadãos e cidadãs e de uma efetiva igualdade de género.

Portugal ratificou os instrumentos internacionais de direitos humanos e os Protocolos Facultativos que constituem a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos, que servem como pedra de toque para a interpretação das disposições em matéria de direitos humanos da Carta das Nações Unidas, bem como Convenções Internacionais, como a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Resolução Nº 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2000) sobre "Mulheres, paz e segurança". No que diz respeito à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o Plano de Ação da CPLP para a Igualdade de Género e Empoderamento da Mulher anuncia um conjunto de medidas destinadas a combater as práticas tradicionais nefastas, nomeadamente a mutilação genital feminina ou corte (MGF/C).

A nível europeu, Portugal é regido pela legislação da União Europeia (UE) (principalmente Diretivas e Regulamentos da UE) emitida por organismos da UE e interpretada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Como Estado-Membro do Conselho da Europa (CoE), Portugal ratificou a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (conforme os Protocolos n.º 11, n.º 12, n.º 13, n.º 14) e tem de cumprir a decisão final do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Portugal ratificou, igualmente, os acordos e convenções do CoE sobre Refugiados, Trabalhadores Migrantes, Minorias Nacionais e a Convenção Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos. Portugal foi um dos primeiros países a ratificar a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), segundo a qual os Estados Partes têm a obrigação de prevenir a violência contra as mulheres, proteger as vítimas e processar os perpetradores.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÉNERO

Segundo o Índice de Instituições Sociais e Género 2019 (SIGI, na sigla inglesa), elaborado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), Portugal ocupa o quinto lugar com leis e normas sociais mais igualitárias (11,2%), mas isso não se reflete diretamente ao nível das práticas e atitudes, que têm resultados piores. Por exemplo, mulheres e homens têm o mesmo direito à livre circulação, dentro e fora do país, mas na dimensão prática, considerando a segurança das mulheres ao circularem sozinhas à noite, Portugal ainda apresenta, entre os países da OCDE, as maiores proporções de mulheres que dizem sentir-se inseguras quando circulam sós à noite na rua (74%).

É na família que surgem os piores resultados (21,8%), em grande parte pelo desequilíbrio na distribuição do trabalho doméstico - as mulheres gastam três vezes mais horas por dia do que os homens nestas atividades. Neste âmbito, Portugal é um dos países da OCDE onde as mulheres ocupam mais horas por dia com as tarefas domésticas, embora, em média, as mulheres trabalhem 38 horas por semana e os homens 41 horas. De acordo com o Índice de Igualdade de Género, as responsabilidades familiares são relatadas como uma barreira ao envolvimento em educação e formação para 41% das mulheres em comparação com 22% dos homens. A maioria de cuidadoras informais de pessoas idosas e/ou com deficiência em Portugal são mulheres (60%) e o país tem as mais elevadas necessidades não satisfeitas de cuidados domiciliários profissionais em toda a UE (86%). Em 2016, 23% das mulheres e 32% dos homens com idades

compreendidas entre os 20 e os 49 anos (potenciais pais) eram ilegíveis para se candidatarem à licença parental e o principal motivo para ilegitimidade foi o desemprego ou inatividade para 84% das mulheres e 52% dos homens. As disparidades salariais em Portugal têm vindo a aumentar nos últimos anos: de 8,5% em 2007 para 17,5% em 2017. As mulheres constituem a maioria dos trabalhadores pobres (54%) e a disparidade de género nas pensões é de 31%. As jovens e mulheres ciganas têm níveis mais baixos de educação e taxas de desemprego mais elevadas. Apenas um terço das mulheres ocupam cargos de direção em empresas (33%), a proporção de mulheres com pastas ministeriais aumentou de 14% para 35%, entre 2005 e 2018, e as mulheres constituem 36% dos assentos parlamentares, mas apenas 10% presidem a Câmaras Municipais.

A violência de género continua a ser um facto importante. Portugal carece de legislação específica para abordar a violência contra as mulheres. De acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna (IASI), em 2018 foram reportadas, a nível nacional, 22.423 ocorrências de violência doméstica e a polícia registou 421 denúncias de violações, enquanto na Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA) foram reportadas 285 ocorrências de violência doméstica e 6 denúncias de violação. De acordo com o Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH), uma em cada duas mulheres com deficiência é vítima de violência de género, incluindo abuso sexual. Um estudo europeu estimou que cerca de 1.300 jovens em Portugal possam ter sido sujeitas à MGF/C em 2011, e algumas ONG relatam que a MGF/C foi praticada em meninas de comunidades africanas pobres, particularmente por imigrantes da Guiné-Bissau. Duas em cada três vítimas de homicídio em Portugal são mulheres e, de acordo com dados preliminares divulgados nos meios de comunicação social, nos primeiros 10 meses de 2019, ocorreram 28 mortes de mulheres relacionadas com a violência doméstica. Apesar disso, 85% das queixas de violência doméstica são indeferidas sem quaisquer acusações, menos de 7% resultam em condenações e a maioria das sentenças são suspensas. Efetivamente, apenas 10% dos agressores domésticos condenados são presos. Nos últimos 15 anos, mais de mil crianças ficaram órfãs devido à violência doméstica (embora as crianças não sejam consideradas vítimas). Há uma falta de coordenação entre os Tribunais de Família e os Tribunais Criminais, o que leva a decisões contraditórias (incluindo direitos de visita concedidos a pais infratores cujas crianças estão em abrigos com a mãe sob proteção).

### *INTERVENÇÃO LEGISLATIVA RECENTE*

Desde outubro de 2017, foram implementadas várias medidas legislativas, que fortaleceram o quadro jurídico na promoção da igualdade e luta contra a discriminação e violência baseadas no género. A Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, estabeleceu o regime de representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e fiscalização das entidades do setor público e das empresas cotadas, estabelecendo os limites mínimos de 33% para pessoas de cada sexo em cada órgão de administração e fiscalização, no setor empresarial do Estado e nas empresas cotadas em bolsa. A Lei n.º 60/2018, de 21 de agosto, aprovou diversas medidas para promover a igualdade de remuneração entre mulheres e homens por trabalho igual ou de igual valor, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 10/2001, de 21 de maio, que instituiu o Relatório Anual sobre a Evolução da Igualdade entre Homens e Mulheres no Trabalho, Emprego e Formação, à Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro, que regula e altera o Código do Trabalho, e ao Decreto-Lei n.º 76/2012, de 26 de março, que aprova a orgânica da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego e estendeu as competências para a emissão de Parecer Técnico sobre a Discriminação Remuneratória. A Lei n.º 26/2019, de 28 de março, estabeleceu que o Relatório Anual de Progresso deve incluir informação sobre a evolução da representação equilibrada entre mulheres e homens no pessoal dirigente e nos órgãos da administração pública e a Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março, instituiu a segunda emenda à lei da paridade nos órgãos do poder político, exigindo uma representação de 40% do sexo sub-representado.

Em matéria de família, as uniões de facto foram protegidas pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que procedeu, entre outras coisas, aos requisitos de reconhecimento, prova e equivalência ao casamento no direito laboral, fiscal e em matéria de pensões, permanência no domicílio em caso de morte ou rutura da união, adoção e requisitos de dissolução formal sempre que algum dos membros pretenda receber algum benefício decorrente da união. A Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro, reforçou a proteção na parentalidade, alargando os direitos de responsabilidade parental e de adoção aos casais de progenitores do mesmo sexo, alterando o Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro). O Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril, regulamentou a proteção na parentalidade, no âmbito da eventual maternidade, paternidade e adoção, de trabalhadores que exerçam funções públicas integrados no regime de proteção social convergente. O Decreto-Lei 91/2009, de 9 de abril, instituiu o regime jurídico da proteção social na parentalidade no âmbito do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade. A Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro, aprovou o Estatuto do Cuidador Informal, alterando o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.

Iniciou-se um novo ciclo programático com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, que aprovou a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 - "Portugal + Igual", apoiada em três Planos de Ação que definem objetivos estratégicos e medidas específicas para a não discriminação em razão do sexo e para a igualdade entre mulheres e homens (PAIMH), para a prevenção e o combate a todas as formas de violência contra

as mulheres, violência de género e violência doméstica (PAVMVD), e para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais (PAOIEC); e ainda com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2018, de 19 de junho, que aprovou o IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018-2021, e com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 33 / 2019, de 15 de fevereiro, que aprovou o 3º Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 (2019-2022).

O Decreto n.º 8/2019, de 6 de março, declarou o dia nacional de luto pelas vítimas de violência doméstica, e várias resoluções do Parlamento recomendaram medidas para o melhoramento da prevenção e do combate à violência doméstica. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto, aprovou o desenvolvimento de uma ação integrada no domínio da prevenção primária e secundária da violência contra a mulher e a violência doméstica (VMVD), a promover pelas áreas governamentais de Cidadania e Igualdade, Administração Interna, Justiça, Educação, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Saúde. No Conselho dos Ministros, 23 de abril de 2020, seguindo as recomendações do Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica do Conselho da Europa (GREVIO), foram adotadas várias alterações ao quadro jurídico.

### *POLÍTICAS LOCAIS RELEVANTES*

A Carta Europeia para a Igualdade das Mulheres e dos Homens na Vida Local inspirou os Planos Municipais e Intermunicipais para a Igualdade. A CIMAA deu início à sua estratégia para a Igualdade com o lançamento do Plano Intermunicipal para a Igualdade do Alto Alentejo Este e do Plano Intermunicipal para a Igualdade do Alto Alentejo Oeste, assegurando a coordenação do primeiro, em cooperação com a Delegação de Portalegre da Cruz Vermelha Portuguesa e o Núcleo de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica (NAVVD).

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2010, de 25 de maio, as Conselheiras e os Conselheiros Locais para a Igualdade são responsáveis pelo acompanhamento e a promoção da implementação das medidas previstas nas estratégias locais de promoção da igualdade e de prevenção e combate à violência doméstica e outras formas de discriminação. Os municípios da CIMAA nomearam até agora sete Conselheiras: Alter do Chão, Avis, Gavião, Monforte, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel.

A Estratégia de Combate à Violência Doméstica e de Género (2018-2021) visa a territorialização das respostas na área da violência, enfatizando as ações de sensibilização da comunidade, formação de profissionais e propostas legislativas para melhorar a assistência jurídica às vítimas. De acordo com ambos os Protocolos para uma Estratégia de Combate à Violência Doméstica e de Género do Alto Alentejo Este e Oeste, um grupo de partes interessadas signatárias constituiu-se numa Rede para promover as condições necessárias ao apoio e proteção das vítimas, disponibilizando recursos financeiros, técnicos e logísticos, procurando a rentabilização dos recursos existentes em todo o território.

No dia 5 de fevereiro de 2019, foi assinado um protocolo entre a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), para o estabelecimento de uma cooperação institucional entre as partes no âmbito do processo de autonomização e empoderamento das vítimas de violência doméstica, encontrando soluções que possam atender às necessidades de habitação das vítimas quando elas deixam o abrigo de emergência e retornam à vida na comunidade (Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica). Cinco municípios da CIMAA assinaram estes protocolos: Arronches, Campo Maior, Castelo de Vide, Monforte e Sousel.

No passado mês de junho, a CIMAA candidatou-se a um concurso para a elaboração de um Plano Intermunicipal para a Igualdade (2021-2024) de acordo com os novos protocolos da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 "Portugal + Igualdade".

## **3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO**

O governo considera todos os outros países da UE como países de origem ou de trânsito seguros, tendo reenviado os requerentes de asilo ao seu país de entrada da UE para adjudicação dos seus pedidos. Portugal concordou aceitar 4.754 pessoas refugiadas através do programa de recolocação da UE. Em 2018, o governo cumpriu o seu compromisso e recebeu pessoas refugiadas dentro do plano de recolocação da UE que entraram através da Grécia e da Turquia, e ofereceu a cidadania portuguesa às pessoas refugiadas residentes em território português. De acordo com relatos das ONG e dos media, as autoridades mantiveram detidas pessoas requerentes de asilo que apresentaram pedidos de proteção internacional em postos de fronteira. Se as pessoas requerentes de asilo apelarem de uma decisão negativa, podem permanecer em detenção por mais de 60 dias, sem outras alternativas.

O governo também concedeu proteção temporária a indivíduos que não se podem qualificar como refugiados e forneceu proteção subsidiária a, aproximadamente, 136 pessoas em 2017, de acordo com a ONG Conselho Português para os Refugiados (CPR). O centro de acolhimento para pessoas refugiadas em Lisboa mantém-se superlotado.

As pessoas migrantes que não se enquadram na categoria legal específica de "refugiadas" podem encontrar-se em situações vulneráveis. As ONG relatam discriminação nas áreas da educação, habitação e emprego. Intolerância, crimes e discurso de ódio constituem situações preocupantes em Portugal, em particular, a persistência de casos de violência

policial contra migrantes (do Brasil, Ucrânia, Roménia e Moldávia) e minorias nacionais (em particular pessoas ciganas e afrodescendentes, mas também população muçulmana, lésbica, gay, bissexual e transgénero). A instância de monitorização do CoE, a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), alerta para o facto de grupos de extrema direita e neonazistas propagarem um discurso de ódio na Internet, ameaçarem migrantes e as organizações que trabalham na defesa dos seus direitos, e das sanções aplicadas não serem dissuasoras destes atos. De acordo com o seu Relatório Anual, a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) recebeu 436 denúncias de discriminação em 2019, um aumento de 26%. Quanto ao conteúdo das denúncias, 44% referem-se a discriminação baseada na nacionalidade (principalmente brasileira, ucraniana, romena e moldava), 35% a discriminação com base étnico-racial dirigida a afrodescendentes (pessoas negras), e 17% têm como base a origem étnica da população cigana. Portugal é um país de trânsito e de destino de homens, mulheres e crianças, sujeitas a trabalhos forçados e tráfico sexual. As vítimas de tráfico vêm principalmente de África e da Europa Oriental e, em menor escala, da América Latina e da Ásia. Embora a maioria das vítimas de trabalho forçado sejam homens, em 2015 foi registado um aumento no número de mulheres vítimas e as crianças também são submetidas a trabalho forçado. De acordo com o Observatório do Tráfico de Seres Humanos, as vítimas estrangeiras foram exploradas na agricultura, construção e serviço doméstico, enquanto as vítimas portuguesas foram exploradas na restauração, agricultura e serviço doméstico, principalmente em Portugal e Espanha. Os esforços do governo para prevenir e eliminar o trabalho forçado incluíram uma campanha de sensibilização em todo o país e a capacitação das forças de segurança na identificação, sinalização e encaminhamento das vítimas para a assistência adequada. Contudo, de acordo com as ONG e os media, as condenações continuam baixas e os infratores condenados conseguem frequentemente evitar a prisão, minando os esforços de fiscalização e de proteção às vítimas. Em 2017, os tribunais apenas condenaram e sentenciaram 11 traficantes por trabalho forçado. Mulheres e crianças estrangeiras, principalmente oriundas de África e da Europa de Leste, e mulheres e crianças portuguesas de agregados com baixo rendimento são sujeitas a tráfico sexual dentro do país, sendo que as vítimas portuguesas também são sujeitas a tráfico sexual noutros países, principalmente na Europa. Quanto ao procedimento, as autoridades portuguesas reportam que os traficantes trazem mulheres e crianças, principalmente de países africanos, para pedir asilo em Portugal e depois serem levadas para outros países europeus, onde são traficadas e exploradas.

#### *INTERVENÇÃO LEGISLATIVA RECENTE*

Desde outubro de 2017, foram implementadas várias medidas legislativas que fortaleceram os instrumentos legais na promoção da igualdade e na luta contra a discriminação com base na migração.

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2018, de 19 de junho, o Governo reconheceu que o flagelo do tráfico de seres humanos assume formas cada vez mais diversas, complexas e sofisticadas, o que implica a necessidade de uma orientação estratégica bem definida e coerente, através de uma política de segurança coordenada e eficaz, que responda aos principais riscos e ameaças internas e externas e promova a proteção integrada das vítimas. O 4º Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2018–2021) visa reforçar o conhecimento sobre a temática do tráfico de seres humanos, para garantir às vítimas um melhor acesso aos seus direitos, bem como qualificar a intervenção, e promover o combate contra as redes do crime organizado, nomeadamente desmantelando o modelo de negócio e desmontando a cadeia de tráfico. Também a Lei n.º 26/2018, de 5 de julho, altera a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada em anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, e o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, para a efetiva regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidas em instituições do Estado ou equiparadas.

Em agosto de 2019, Portugal tornou-se um dos primeiros países a aprovar, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações. O Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares é o primeiro acordo intergovernamental negociado, preparado sob os auspícios das Nações Unidas, cobrindo todas as dimensões da migração internacional de uma maneira holística e abrangente.

Para eliminar a discriminação contra as minorias nacionais, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, de 8 de novembro, estabeleceu a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC). A ENICC pretende melhorar o bem-estar e a integração da população cigana, incentivar a compreensão mútua e uma interação positiva e desconstruir estereótipos, proporcionando o referencial necessário para o diálogo entre profissionais do setor público, a população cigana e as organizações da sociedade civil que trabalham para e com estas comunidades.

Com o objetivo de aumentar as respostas a jovens sem emprego e sem formação- denominados NEET (na sigla inglesa) - a ENICC alargou o Programa Escolhas, programa de inclusão social financiado pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), até aos 30 anos.

Por outro lado, a Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, nomeadamente a Lei de Bases da Habitação, estabeleceu as bases do direito à habitação e as atribuições fundamentais do Estado na garantia efetiva desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição, consagrando que “todas as pessoas têm direito à habitação, para si e para sua família, independentemente de ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, género, orientação sexual, idade, deficiência ou

condição de saúde”.

#### POLÍTICAS LOCAIS RELEVANTES

No dia 21 de junho de 2018, o ACM lançou o projeto Planos Locais para a Integração das Comunidades Ciganas (PLICC), financiado pelo Programa da União Europeia de Direitos, Igualdade e Cidadania (2014-2020), dirigido a municípios e comunidades locais para promover a intervenção local e a participação democrática das comunidades ciganas e a criação de parcerias para conceber e implementar estratégias de aproximação entre as comunidades ciganas e a sociedade maioritária. O projeto resultou num Guia para a Conceção de Planos Locais para a Integração das Comunidades Ciganas com o objetivo de reforçar a relevância da integração das pessoas ciganas na agenda política e pública das diversas unidades territoriais (Municípios, Comunidades Intermunicipais, Distritos e Regiões), destacando as condições indispensáveis para desenvolver um trabalho cooperativo e de proximidade. Foram 14 os municípios envolvidos na criação dos 12 PLICC. A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central desenvolveu dois Planos Intermunicipais, um representativo dos municípios de Borba e Estremoz e o outro de Moura e Mourão.

Neste contexto, destaca-se o papel central dos municípios e demais serviços públicos locais, organizações da sociedade civil e representantes das comunidades ciganas no conhecimento das condições sociais e de existência da população cigana portuguesa, bem como na definição de um plano estratégico de intervenção. Adicionalmente, é importante referir que o centro de formação de Portalegre e o grupo de escolas de Campo Maior já estão a implementar dois Projetos Escolhas (E6G) para a integração das comunidades ciganas, com o objetivo de promover a participação democrática.

A CIMAA pode promover a criação de ONG ciganas, que podem representar a comunidade cigana e interagir com profissionais e a população local para fazer uma reflexão crítica sobre os principais problemas e necessidades sentidas nos territórios e delinear práticas e soluções adequadas para integrar a população cigana na vida pública. Essa construção coletiva deve envolver e responsabilizar todas as partes interessadas.

O mesmo deve ser feito com a população estrangeira que estuda e reside no território da CIMAA (na sua maioria brasileira e negra).

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

ACM (Alto Comissariado para as Migrações), Parcerias, Municípios, disponível em <https://www.acm.gov.pt/pt/parceiros/municipios>.

CICDR (Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial), *Relatório Anual sobre a Situação da Igualdade Racial e Étnica e Não Discriminação*, disponível em <https://www.cicdr.pt/-/relatorio-anual-sobre-a-situacao-da-igualdade-e-nao-discriminacao-racial-e-etnica>.

CIG (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género), *Violência Doméstica, Direito*, disponível em <https://www.cig.gov.pt/portal-violencia-domestica/legislacao/>.

CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego), *Lei Nacional*, disponível em <http://cite.gov.pt/pt/acite/legislacaonacion05.html>.

ECRI (Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância), *Relatório sobre Portugal (quinto ciclo de monitorização) CRI (2018) 35*, (2018), disponível em <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal/16808de7da>.

EIGE (Instituto Europeu para a Igualdade de Género), *Índice de Igualdade de Género 2019: Portugal*, (2019), disponível em <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2019-portugal>.

Comissão de Direitos Humanos, *Observações finais sobre o quinto relatório periódico de Portugal. CCPR/C/PRT/CO/5*, (2020), disponível em [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRT/CO/5&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRT/CO/5&Lang=En).

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económicos), *Índice de Instituições Sociais e Género*, (2019), disponível em <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/PT.pdf>.

PpDM (Plataforma Portuguesa dos Direitos da Mulher), 33ª Pré-sessão da UPR: *Direitos Humanos da Mulher em Portugal* (2019), disponível em <https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2019/04/Portuguese Platform for Women s Rights 1 .pdf>.

Ministério Público, Gabinete de Documentação e Direito Comparado, *Direitos Humanos (2020)*, disponível em <http://gddc.ministeriopublico.pt/pagina/direitos-humanos?menu=direitos-humanos>.

RASI, *Relatório Anual de Segurança Interna*, (2018), disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download->

[ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7](https://www.cig.gov.pt/ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, que aprovou a Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação - “Portugal + Igualdade” (2018-2030), disponível em <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/Resol-Cons-Ministros-61-2018.pdf>.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2018, de 19 de junho, que aprovou o 4.º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos (2018-2021), disponível em <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/06/0254602552.pdf>.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 154/2018, de 8 de novembro, que adotou a *Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas (ENICC), (2013-2022)*, disponível em <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%C3%A7%C3%A3o+ENICC-EN-bx.pdf/c129278c-86bc-4647-88e7-f362a61c56f1>.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2019, de 15 de fevereiro, que aprovou o 3.º Plano de Ação Nacional para a Implementação da Resolução 1325 (2019-2022) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, disponível em <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/05/III-Plano-Nacional-de-A%C3%A7%C3%A3o-para-a-Implementa%C3%A7%C3%A3o-da-RCSNU-1325-2019-2022.pdf>.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto, que aprova o *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações (2019-2020)*, disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/en/foreign-policy/multilateral-affairs/the-national-implementation-plan-of-the-global-compact-for-migration>.

Departamento de Estado dos Estados Unidos, Gabinete de Democracia, Direitos Humanos e Trabalho, *Portugal 2015 Relatório dos direitos humanos*, disponível em <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2015&dlid=252889>.

Departamento de Estado dos Estados Unidos, Escritório de Democracia, Direitos Humanos e Trabalho, *Portugal 2018 Relatório dos direitos humanos*, disponível em <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/portugal/>.

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE BUCARESTE E BAIA MARE (ROMÉLIA)

Emanuel Adrian Sarbu<sup>19\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A Roménia é um país do sudeste europeu, localizado entre o Mar Negro, a Bulgária, a Ucrânia, a Moldávia, a Hungria e a Sérvia. Com aproximadamente 20 milhões de habitantes residentes (19.414.458 pessoas em 1 de janeiro de 2019, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística), a Roménia aderiu à OTAN em 2004 e a União Europeia em 2007. Existem 42 condados, 103 municípios, 2861 comunidades e 12957 vilas (Ciuchea *et al.*, 2015, p. 5). Segundo os dados do Eurostat, 9.500.450 são homens e 9.914.008 mulheres; da população total, 121.099 são de países estrangeiros e apátridas.

Existem três instituições/organizações de duas cidades romenas que são parceiras no projeto *Recognize and Change: Direcția Generală de Asistență Socială a Municipiului București* (Direção Geral do Estado Social - Município de Bucareste), **CARITAS Bucareste e Serviciul Public Asistență Socială Baia Mare**.

**Bucareste** é a capital e a maior cidade da Roménia, com aproximadamente 2 milhões de habitantes (oficialmente 1.883.425 pessoas de acordo com o censo nacional de 2011 e 1.829.897 pessoas em 2019, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística), mas com pelo menos um (ou mesmo dois) milhões adicionais em trânsito para trabalhar ou por razões educacionais. É o principal centro administrativo e político.

**Baia Mare** é a capital do condado de Maramureș, localizada na parte noroeste da Roménia, a aproximadamente 600 km de Bucareste, perto da fronteira com a Hungria (70 km) e a Ucrânia (50 km). De acordo com o censo nacional de 2011, Baia Mare tinha uma população total de 123.738 pessoas. Entre eles, 58.800 são do sexo masculino (46,27%) e 64.938 do feminino. As minorias mais significativas são a húngara - 12.750 pessoas - representando 12,25% da população, e 2,76% ciganos - 3.107 pessoas. Em 2020, todo o condado de Maramures conta com 460.689 pessoas, sendo 144.925 delas residentes em Baia Mare (INSS, 2020).

A violência e a discriminação estão na agenda pública da Roménia há décadas. A **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres** foi ratificada pelo Parlamento Romeno a 7 de janeiro de 1982. Após a queda do comunismo, em dezembro de 1989, continuam a merecer a atenção da nação. Além disso, deve notar-se que apenas 13 estados europeus incluíram “a nacionalidade como um fundamento explicitamente protegido na legislação antidiscriminação”, e a Roménia é um deles (ENAR, 2016, p. 38).

A **Constituição** romena afirma que o país pertence a todos os seus cidadãos, independentemente da raça, nacionalidade, origem étnica, língua, religião, sexo, opinião, opções políticas, riqueza ou origem social; afirma também, que os “cidadãos são iguais perante a lei e as autoridades públicas, sem quaisquer privilégios e discriminações”.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÉNERO

Uma análise do **Índice Global de Diferenças de Género** mostra que, apesar das pontuações do nosso país serem inferiores à média dos países da UE, a Roménia segue a tendência ascendente e há um progresso visível em quase todos os domínios. No entanto, a questão da violência de género (e particularmente da violência contra as mulheres) permanece significativa.

A **Constituição** romena garante a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres - para que ambos possam assumir qualquer posição ou cargo nas áreas públicas, civis ou militares - e o direito de trabalhar e de escolher qualquer profissão que desejem. Estipula ainda, literalmente, a igual remuneração, pelo mesmo trabalho, para homens e mulheres (art.º 41 parágrafo (4)), tendo direito ao benefício da proteção social. As medidas de proteção social referem-se à saúde e à segurança dos trabalhadores, ao regime de trabalho das mulheres e dos jovens, ao direito a ter um salário mínimo por país, etc.

A maioria dos códigos legais (**Código do Trabalho, Código Penal, Código da Família**) contém regras e regulamentos específicos que proíbem especificamente a discriminação e impõem tratamento igual a todos os residentes, independentemente do sexo, idade, religião, raça, etnia, opção política, etc. Além disso, existem leis dedicadas a cada uma das áreas de interesse na análise atual.

Existem leis específicas de não discriminação, contendo a maioria dos aspetos das recomendações internacionais, inclusive as referentes à contratação de mulheres, à igualdade de remuneração para todos em condições

---

<sup>19\*</sup> Emanuel Adrian Sarbu, Professor Associado da Faculdade de Sociologia e Serviço Social da Universidade de Bucareste; Professor Associado da Faculdade de Teologia Batista da Universidade de Bucareste.

semelhantes, à violência doméstica ou a aspetos delicados como permitir o aborto para preservar a saúde física da mulher.

A legislação relativa à **violência doméstica** tem sido constantemente alterada e melhorada (especialmente o ato normativo dedicado - Lei n.º 217/2003 relativo à prevenção e combate à violência doméstica), abrangendo todos os aspetos ou tipos de violência, desde a física à cibernética ou *bullying*. Além disso, novas medidas foram introduzidas, a fim de garantir a proteção imediata das vítimas: a ordem de proteção temporária, emitida pela polícia, e a separação da vítima do agressor. Finalmente, a lei introduziu a noção de 'violência de género', de acordo com a definição que pode ser encontrada na Convenção de Istambul, também ratificada pelo Parlamento romeno. Além disso, deve-se ressaltar que existe um ato normativo dedicado a abordar a questão da discriminação, também objeto de constante aprimoramento - a Portaria n.º 137/31.08.2000 sobre a prevenção e punição de todos os tipos de discriminação, sendo a discriminação definida como "qualquer diferença, exclusão, restrição ou preferência com base na raça, nacionalidade, etnia (...), sexo, orientação sexual (...) e quaisquer outros critérios que tenham por objetivo ou efeito restringir ou eliminar o reconhecimento, uso ou exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais ou direitos reconhecidos pela lei, nas esferas públicas, económicas, sociais ou culturais ou quaisquer outras áreas da vida pública". A eliminação de todos os tipos de discriminação abrange três grandes áreas: prevenção, mediação e punição do comportamento discriminatório.

Essas medidas, leis e iniciativas levaram a organização internacional *Human Rights Watch* a mencionar a Roménia como um dos países "que fizeram **progressos** exemplares no combate aos abusos de direitos com base na orientação sexual ou identidade de género" (*Human Rights Watch*, 2006). É óbvio que a Roménia, como país, está longe de ser considerada ideal no sentido de inexistência total de violência doméstica, ou discriminação com base no género, mas existe todo um sistema jurídico, a começar pela Constituição, que garante esses direitos e liberdades. Seguindo a moldura legal nacional, as ações locais e políticas públicas podem ser potencializadas com estratégias, como a adotada em 2015: **A Estratégia Nacional de Inclusão Social e Redução da Pobreza para o Período 2015-2020**. Pode dizer-se, portanto, que foi aberto o caminho para as ações locais, porque as administrações locais (como Bucareste e Baia Mare) passaram a adotar estratégias próprias de inclusão social e redução da pobreza.

Como se pode verificar no relatório alargado, o sistema legislativo romeno está a sofrer constantes mudanças e transformações. A violência e a discriminação em razão do género têm estado, e continuarão, sob permanente atenção das autoridades, a fim de cumprir o ordenamento jurídico internacional e, principalmente, as convenções internacionais assinadas e ratificadas pelo nosso país, mantendo o direito de adaptá-las ao nosso sistema jurídico e garantindo que os direitos humanos e a dignidade sejam respeitados e protegidos.

### 3. DISCRINAÇÃO E A VIOLÊNCIA BASEADA NA MIGRAÇÃO

A Roménia deve ser considerada um país que é mais afetado pela **emigração** do que pela imigração, sendo considerado um dos países com maior população de emigrantes na região. Os emigrantes romenos enfrentam discriminação com base na origem ou percepção de origem, são pagos com salários mais baixos e tornam-se vítimas de tráfico de pessoas. Especialmente as comunidades migrantes ciganas continuam a ser alvo de discursos de ódio, violência e discriminação. E isso é verdade também na Roménia, o país com a **maior população cigana** entre os estados membros da EU (Crişan, A., 2017, p. 2).

Em 2019, a Roménia acolheu 137.619 estrangeiros, a maioria deles (84.228) vindos de países não pertencentes à UE, e 53.331 de países da UE e do sudeste Europeu (IGI, 2020). Das 33.634 pessoas que solicitaram autorização de trabalho, a maioria era do Vietname - 6282 (18,7%), Nepal - 4324 (12,9%) e Índia - 4100 (12,2%). Em 2019, o IGI encontrou 820 estrangeiros ilegais no território da Roménia e 938 estrangeiros foram escoltados até as fronteiras (IGI, 2020). Dos 379 cidadãos estrangeiros detidos em custódia pública, a maioria era do Vietname - 92 (24,3%) do Iraque - 57 (15,0%) e do Sri Lanka - 34 (9,0%) - (IGI, 2020).

Mesmo que a Roménia não possa ser considerada um país de destino para a maioria dos imigrantes em potencial, é um **país de trânsito** no seu caminho para outros países da Europa Ocidental e do Norte. Esse facto pode ter contribuído para um menor número de imigrantes e, possivelmente, para uma atitude bastante tolerante com eles. Claro que isso não significa a ausência de incidentes - os imigrantes enfrentam, por exemplo, problemas com os empregadores, sobretudo no setor de trabalho doméstico, que paga salários mais baixos e explora os seus empregados estrangeiros.

A **Constituição** concede o direito de manter, desenvolver e expressar a própria identidade. Aos cidadãos estrangeiros e apátridas residentes na Roménia, assim como aos seus bens, é concedida proteção geral. Além disso, o pedido dos requerentes de asilo serão processados de acordo com os tratados e convenções internacionais assinados e ratificados pelo nosso país. As minorias nacionais, bem como os cidadãos estrangeiros e apátridas têm o direito de se dirigir ao tribunal no próprio idioma ou com a ajuda de um intérprete. No caso dos estrangeiros e apátridas, o direito a um intérprete é concedido gratuitamente. Na verdade, a Roménia tem um dos **mais rápidos procedimentos administrativos para processar o pedido de asilo** - fazendo-o em apenas 30 dias - e, até hoje,

a Roménia é o único estado membro sem queixas apresentadas no Tribunal de Justiça Europeu sobre a forma de aplicação do Procedimento de Dublin (IGI, 2020).

A maioria dos códigos legais (**Código do Trabalho, Código Penal, Código da Família**) contém regras e regulamentos específicos que proíbem especificamente a discriminação e impõem tratamento igual a todos os residentes, independentemente da idade, religião, raça, etnia, etc. O Código Penal pune com 3 a 10 anos de prisão e a restrição de alguns direitos e liberdades a pessoa que expõe o migrante a tratamentos desumanos ou degradantes, e criminaliza o tráfico sexual e o tráfico laboral, prescrevendo penas de 3 a 10 anos de prisão.

Em 2001, a Roménia adotou a Lei no. 678/2001 sobre a prevenção e combate ao **tráfico de pessoas** e em 2006 a Lei nº. 122 / 04.05.2006 sobre **asilo** na Roménia. Outros atos normativos foram adotados para configurar o quadro jurídico da matéria: a Portaria do Governo n.º 44/29.01.2004 sobre a **integração** social dos cidadãos estrangeiros com proteção internacional ou direito de residência na Roménia, e dos cidadãos dos estados membros da UE e *SEE* (países do sudeste Europeu); a Decisão do Governo no. 1295/2004 para a aprovação do Plano Nacional de Ação para a Prevenção e Combate ao **Tráfico de Crianças e Adolescentes**; a Decisão do Governo no. 1769/2004 para a aprovação do Plano Nacional de Ação para erradicar a **exploração laboral infantil**; a Portaria de Emergência do Governo n.º 102/14.07.2005 relativa à livre circulação no território romeno de cidadãos da UE, *SEE* e Confederação Suíça; a Portaria do Governo n.º 25/26.08.2014 sobre a integração no mercado de trabalho e destacamento de cidadãos estrangeiros no território da Roménia, e para modificar e completar alguns documentos normativos relativos ao regime de cidadãos estrangeiros na Roménia. Existe ainda a **Estratégia Nacional de Imigração e o Plano de Ação para a implementação da Estratégia Nacional de Imigração**, ambos aprovados pela Decisão do Governo nº. 780/2015 e posteriormente (em 2019) alvo de uma proposta de atualização da estratégia para o período 2019-2022.

Para concluir, o quadro jurídico é abrangente e cobre a maioria dos aspetos relevantes. É, também, objeto de constantes mudanças e transformações, de forma a estar em **harmonia** com o enquadramento jurídico europeu e com as convenções e tratados internacionais assinados, ratificados e/ou aplicáveis também ao nosso país, com o objetivo de garantir a proteção dos direitos humanos e a dignidade dos migrantes.

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

ANES, Relatório de acompanhamento da fase de implementação do Plano Operacional para a implementação da Estratégia Nacional para a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento entre mulheres e homens e prevenção e combate à violência doméstica. Pilar de igualdade de oportunidades e tratamento entre mulheres e homens - 2019. Bucareste: Agência Nacional para a Igualdade de Oportunidades. Acedido a 25 de junho de 2020, em <https://anes.gov.ro/wp-content/uploads/2020/05/Raport-monitorizare.pdf>.

ANITP, *Breve análise sobre vítimas de tráfico humano em 2019*, Bucareste, Agência Nacional Contra o Tráfico de Pessoas, (2020).

CNCD, *Relatório de atividade 2019*, Bucareste, Conselho Nacional de Combate à Discriminação, (2020).

E. Sârbu, M.L. Guðmundsdóttir, J. Sigfússon, I.D Sigfúsdóttir, H. Pálsdóttir, A.L. Kristjánsson, *Relatório completo dos Jovens na Europa 2018/2019*, Bucareste: Direção Geral de Assistência Social de Bucareste.

*Vítimas do tráfico de pessoas em 2019*, Bucareste, Agência Nacional Contra o Tráfico de Pessoas, (2020).

EIGE, Instituto Europeu para a Igualdade de Género, *Cruzando desigualdades: Índice de Igualdade de Género*, (2019), disponível em: <https://eige.europa.eu/publications/intersecting-inequalities-gender-equality-index>.

ENAR, *Crime racista e racismo institucional na Europa, Shadow Report 2014-2018*, (2019), disponível em [https://www.enar.eu.org/IMG/pdf/shadowreport2018\\_final.pdf](https://www.enar.eu.org/IMG/pdf/shadowreport2018_final.pdf).

Eurostat, *Pessoas em movimento, "Pessoas em movimento"*, (2019), disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-digital-publications/-/KS-04-19-470>.

Eurostat, *Estatísticas sobre migração e população migrante*, (2020), disponível em [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/ro](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/ro).

FRA, Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *Inquérito aos ciganos - Dados em destaque, Pobreza e emprego: a situação dos ciganos em 11 Estados-Membros da UE*, (2014).

IGI, *Análise da atividade da Inspeção-Geral da Imigração em 2019*, (2020), disponível em [http://igi.mai.gov.ro/sites/default/files/evaluarea\\_activitatii\\_in\\_anul\\_2019.pdf](http://igi.mai.gov.ro/sites/default/files/evaluarea_activitatii_in_anul_2019.pdf)

IGPR, *Aproximadamente 8.000 ordens de proteção provisória, emitidos pela polícia romena, no ano último* (2020), disponível em <https://www.politiaromana.ro/ro/stiri/aproape-8-000-de-ordine-de-protectie-provizorii-emise-de-politia-romana-anul-trecut>.

ILGA, *Análise anual da situação dos direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex na Europa*, (2019).

INSSE, *Imigrantes definitivos por país de origem. (2020)*, <http://statistici.insse.ro:8077/tempo-online/#/pages/tables/insse-table>.

R. Onet, E. Sârbu, M.L. Guðmundsdóttir, J. Sigfússon, I.D Sigfúsdóttir, H. Pálsdóttir, A.L. Kristjánsson, *Relatório completo da Juventude na Europa 2016/2017*, Baia Mare: Serviciul Public de Asistență Socială Baia Mare, (2017).

Departamento de Estado dos EUA, *Relatório sobre tráfico de pessoas*, 20ª edição, (junho de 2020), <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>.

# ENFRENTAR A DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DE HUELVA E JAEN (ESPANHA)

Argelio Gallego Sánchez  
Irene Sancho Gustos  
Karen Bibiana Suárez Foronda<sup>20\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O instrumento jurídico que rege o sistema espanhol é a **Constituição** de 1978, que serve de base para a distribuição de competências, a organização do território nacional e a atribuição de responsabilidades. O artigo 1 da referida Constituição define a Espanha como um Estado social e democrático regido pelo Estado de Direito, que assume a forma política de uma **monarquia parlamentar**. Os poderes são separados em três níveis: legislativo, executivo e judicial.

A **Andaluzia é uma comunidade autónoma** no sul da Espanha que representa cerca de 2% do território da União Europeia. O seu valor geoestratégico é determinado não só pela sua condição de fronteira sul da Europa, a poucos quilómetros do Norte de África, servindo de ponte entre a Europa e os países do Magrebe, mas também pela sua localização entre o Oceano Atlântico e o Mar Mediterrâneo, uma travessia entre rotas e civilizações.

Em matéria de discriminação e violência contra as mulheres, a Andaluzia tem competência exclusiva para promover a igualdade de género nos âmbitos social, laboral, económico e político em virtude do seu estatuto de autonomia. No que diz respeito à violência contra as mulheres, há competências compartilhadas entre o Estado e a Andaluzia. Quanto ao outro tema deste relatório, as questões de imigração são da competência exclusiva do Estado, mas a Andaluzia é competente em matéria de integração social dos migrantes de acordo com o art.º 62 do seu estatuto de autonomia.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÉNERO

Conforme estabelecido no Tratado da União Europeia, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Constituição Espanhola (Art.º 9.2), as políticas de igualdade de género e antidiscriminação são o elemento essencial para mudar os padrões culturais, as atitudes e os valores prevalentes, ajudando a eliminar estereótipos e promover o desenvolvimento social, a liberdade, a igualdade e o exercício dos direitos fundamentais das mulheres, tudo isso com o objetivo de eliminar qualquer forma de violência contra as mulheres. O único meio de que dispomos para acabar com a violência contra as mulheres é o desenvolvimento de políticas de igualdade e antidiscriminação, que constituem a base para a implementação de medidas específicas orientadas para a consecução do mesmo objetivo. A **Convenção de Istambul**, da qual a Espanha é parte, é uma das diretrizes na criação de normas sobre a violência contra as mulheres.

### LEGISLAÇÃO ESPANHOLA SOBRE VIOLÊNCIA DE GÉNERO

Após o assassinato de Ana Orantes, a violência de género tornou-se um problema público. Organizações femininas de toda a Espanha envolveram-se na luta contra o flagelo da violência masculina. Estas iniciativas e demandas refletiram-se nas mudanças que veremos nos próximos anos. A legislação atualmente em vigor na Espanha em matéria de igualdade de género e violência contra as mulheres inclui:

- **Lei Orgânica 1/2004**, de 28 de dezembro, sobre medidas de proteção integral contra a violência de género.
- **Lei Orgânica 3/2007**, de 22 de março, sobre a igualdade efetiva de género.
- **Lei Orgânica 2/2010**, de 3 de março, sobre saúde sexual e reprodutiva e interrupção voluntária da gravidez.

Na **Andaluzia**, foram adotadas duas leis que complementam a legislação acima referida: a Lei 13/2007, de 26 de novembro, relativa às medidas integrais de prevenção e proteção contra a violência de género na Andaluzia; e a Lei 12/2007, de 26 de novembro, sobre a promoção da igualdade de género na Andaluzia.

---

<sup>20\*</sup> Argelio Gallego Sánchez, Irene Sancho Gustos e Karen Bibiana Suárez Foronda, *Young Educators*, em colaboração com a *Diputación de Huelva*.

Nos últimos três anos, foram introduzidas as seguintes inovações: a situação de violência de género pode ser **oficializada por serviços sociais e especializados**, não apenas por Ministério Público ou por decisão judicial (Real Decreto-Lei 9/2018); o Decreto-Lei Real 6/2019 altera a elaboração de planos de igualdade nas **empresas**, bem como o estabelecimento de um controlo das mesmas; este mesmo Decreto-Lei Real altera o estatuto dos trabalhadores para a **equiparação das licenças parentais** relativas os filhos nascidos de ambos os progenitores; por último, foi elaborada a Lei 3/2019 para melhorar a situação dos **órfãos** vítimas de violência de género.

Em outubro de 2019 realizou-se uma visita do **GREVIO** a Espanha. Nesta visita, foram analisadas as ações desenvolvidas pelo Estado espanhol e anunciada a publicação de um relatório que incluirá a análise do grupo de peritos, bem como as recomendações para continuar a trabalhar nesta matéria. Um preliminar do relatório é que este organismo internacional define a Espanha como um país que tem feito um enorme esforço no combate a este tipo de violência que "está muito presente nas políticas públicas e também no papel dos agentes sociais".

No entanto, os membros do grupo têm avançado a necessidade de empreender mudanças ao nível da prevenção e da educação, para melhorar a comunicação entre as diferentes administrações, a fim de favorecer uma maior corresponsabilidade entre elas e de valorizar o grupo de mulheres rurais (uma medida positiva que está a ser realizada pelo conselho). No campo da justiça, o GREVIO destaca o apoio exemplar dado às mulheres, embora chame a atenção para o tempo de detenção do agressor, bem como para as escassas medidas judiciais para evitar o contacto entre os agressores e os filhos das vítimas.

#### *DADOS SOBRE A MAGNITUDE DO PROBLEMA*

Os dados aqui fornecidos são de 2003, data em que começa a ser registado o número de mulheres vítimas desta pandemia mundial. Em 2020 houve, até agora, 25 vítimas femininas, sendo que o total geral de 2003 a 2020 ascende a 1058. Em resultado das medidas adotadas e do aumento da sensibilização do público, é perceptível uma tendência decrescente.

Em relação às 131 vítimas femininas registadas a partir de 2018, apenas 31 delas haviam apresentado algum tipo de reclamação contra o agressor, enquanto 100 não o fizeram.

Numa análise **interseccional** desses dados, do total de vítimas em 2018, 19 eram estrangeiras contra 32 espanholas. Esse padrão repete-se nos anos de 2019 e 2020, com 22 mulheres estrangeiras contra 33 espanholas e 8 estrangeiras contra 17 espanholas, respetivamente. Quanto à idade das vítimas, varia de 21 a 50 anos.

No que diz respeito às **medidas positivas adotadas localmente**, ambas as províncias recorrem a métodos semelhantes para atingir os objetivos de igualdade e eliminação da violência contra as mulheres geralmente contidos nos Planos de Igualdade elaborados por um período determinado. Essas **medidas locais** incluem treino, preparação de material inclusivo, uso de linguagem inclusiva, regulação da imagem da mulher, promoção de grupos feministas e melhoria da comunicação com eles, ajudas públicas para entidades sociais de luta pela igualdade, formação de homens em questões de igualdade, criação e promoção de movimentos de mulheres rurais, apoio e assessoria aos municípios em ações voltadas para a eliminação da violência de género, entre outros.

### **3. DISCRIMINAÇÃO E A VIOLÊNCIA BASEADAS NA MIGRAÇÃO**

A **Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** das Nações Unidas de 1963 define a discriminação racial como: " qualquer distinção, exclusão restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, económicos, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública". Para facilitar a compreensão dos parágrafos seguintes, os termos migrante, refugiado e apátrida serão usados de acordo com o significado que lhes é atribuído pelas organizações internacionais como as Nações Unidas e a **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**. A Espanha experimentou mudanças evidentes e radicais no que diz respeito à migração durante as últimas décadas, especialmente durante os últimos dez anos. A sua localização geográfica é essencial para qualquer estudo do fenómeno migratório, uma vez que apenas um braço marítimo de cerca de 14 quilómetros separa a **Península Ibérica** de África.

#### *LEGISLAÇÃO ESPANHOLA SOBRE MIGRAÇÃO*

As questões de imigração, que são da competência exclusiva do Estado espanhol, são reguladas pelas seguintes leis:

- Os direitos dos estrangeiros são regulados no art.º 13.1 da **Constituição** Espanhola, que concede aos imigrantes as liberdades públicas consagradas na Constituição para os cidadãos espanhóis “nos termos estabelecidos pelos Tratados e pela Lei”. O artigo 13.3 dispõe que: “A **extradição** só será permitida em conformidade com um tratado ou com a lei, levando em consideração o princípio da reciprocidade”.
- Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e a integração social.
- No que se refere aos requerentes de asilo, o instrumento legislativo que regula esta matéria é a Lei 12/2009, de 30 de outubro, relativa ao direito de asilo e proteção subsidiária.

No que se refere às inovações ocorridas nos últimos anos, mais do que uma alteração legislativa, as inovações ocorridas respondem a orientações de atuação impostas pelo órgão administrativo competente, neste caso, a **Secretaria de Imigração**. Especificamente, e como forma de responder às necessidades deste grupo durante a atual pandemia, as instruções emitidas sobre a imigração visam facilitar a manutenção de autorizações de residência, de trabalho e de trabalho para menores.

Finalmente, já há alguns anos, está a decorrer em Espanha um programa denominado "**Férias em Paz**" com o povo **Saharawi**. Por último, o Ministério competente emitiu uma resolução (a última em 2019) que autoriza a residência temporária de menores e a permanência de monitores, de origem Saharawi, em Espanha.

#### DADOS SOBRE A MAGNITUDE DO PROBLEMA

Quanto à distribuição por género das pessoas imigrantes na Espanha, há mais mulheres do que homens. A população imigrante equivale a 6.104.203, correspondendo a 12,96% da população espanhola, da qual 3.190.456 são mulheres (52,26% do total de imigrantes). A nacionalidade dos imigrantes que chegam à Espanha mudou ao longo dos anos; a maior proporção deles é atualmente de origem sul-americana, bem à frente do segundo maior continente de origem, que é a África. Estes são seguidos pela América Central. A Andaluzia tem um alto fluxo de migrantes, sendo a quarta comunidade autónoma com o maior fluxo de migrantes depois da Catalunha, Madrid e da região de Valência.

Relativamente às **medidas positivas** adotadas, o conselho provincial de **Huelva** põe em prática um conjunto de boas práticas integrais, que se definem como as medidas que desenvolvem intervenções sobre a totalidade dos grupos residentes numa determinada cidade e que visam a integração salvaguardando a cultura dos imigrantes. Assim, de acordo com a Federação de Municípios e Províncias da Andaluzia no relatório “Tratamiento Integral de la Inmigración en Andalucía” (“**Tratamiento Integral da Imigração na Andaluzia**”), dois municípios da província de Huelva são uma referência de boas práticas:

CARTAYA	LEPE
<b>Associação de apoio aos trabalhadores sazonais</b>	Cursos Interativos da Câmara Municipal. Aperfeiçoamento da língua espanhola e da integração de crianças migrantes
<b>Serviços e recursos localizados no Gabinete do Trabalhador Sazonal</b>	Aulas de abordagem à Internet e às novas tecnologias de informação

*Tabela 1. Ações positivas realizadas nos municípios de Cartaya e Lepe, província de Huelva*  
*Fonte: Compilado pelos autores com base no Guia de recursos para empresas locais*

No que se refere às medidas positivas adotadas pelo conselho provincial de **Jaen**, em 2008 o Departamento da Igualdade e Bem-Estar do conselho implementou um Programa de Integração e Promoção Social de Pessoas Imigrantes com o objetivo de racionalizar os critérios que permitem aos imigrantes gozar dos direitos de integração bem como promover serviços de qualidade para o acolhimento e integração total dessas pessoas na sociedade do país de destino.

Além do anterior, foi criada uma série de **Helpdesks para Trabalhadores Sazonais** para atender às necessidades de todos os cidadãos que vêm à província de Jaen em busca de trabalho durante o período de apanha da azeitona. Destaca-se também a criação de Pousadas para Trabalhadores Sazonais, que contemplam medidas relacionadas com o alojamento e as necessidades básicas desses trabalhadores. Nesta mesma área, o conselho provincial gere os **Centros de Acolhimento dos Filhos** dos trabalhadores sazonais (incluindo creches, alojamentos e centros diurnos).

#### 4. BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

Delegação do governo contra a violência de género, disponível em <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/home.htm>.

Conselho Provincial de Huelva. Área de igualdade. <http://www.diphuelva.es/igualdad/>.

Conselho Provincial de Jaén. Área de igualdade. <https://www.dipujaen.es/microsites/igualdad/>.

Instituto Andaluz para Mulheres. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/>.

*Guia de claves e recursos para empresas locais*, Observatório das Migrações no Estreito e Prevenção de Efeitos Indesejáveis, disponível em:

[http://web2.famp.es/famp/programas/seminarios\\_cursos\\_jornadas/ARENA/guias/GUIA%20DE%20INMIGRACION%20\(O MEPEI%20INTERREG%20III\).pdf](http://web2.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/ARENA/guias/GUIA%20DE%20INMIGRACION%20(O MEPEI%20INTERREG%20III).pdf)

Lei 12/2009, de 30 de outubro, que regula o Direito de Asilo e Proteção Subsidiária, Diário Oficial do Estado. Madrid, 31 de outubro de 2009, n.º 263, pp. 90860-90884 <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1>.

Observatório Permanente de Imigração, <http://extranjeros.inclusion.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/index.html>.

Lei Orgânica 1/2004 de 28 de dezembro sobre Medidas de Proteção Integral contra a Violência de Género, Diário Oficial do Estado, Madrid, 29 de dezembro de 2004, n.º 313, pp. 42166-42197: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1>.

Lei Orgânica 2/2009, de 11 de dezembro, sobre a reforma da Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os Direitos e Liberdades dos Estrangeiros em Espanha e sua Integração Social, Diário Oficial do Estado. Madrid, 12 de dezembro de 2009, no. 299, pp. 104986-105031, disponível em <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-19949>.

Lei Orgânica 2/2010, de 3 de março, sobre Saúde Sexual e Reprodutiva e a Interrupção Voluntária da Gravidez, Diário Oficial do Estado. Madrid, 4 de março de 2010, n.º 55, pp. 21001-21014, disponível em <https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/03/03/2>.

Lei Orgânica 3/2007, de 22 de março, para a Igualdade Efetiva entre Mulheres e Homens, Diário Oficial do Estado, Madrid, 23 de março de 2007, n. 71, pp. 12611-12645, disponível em <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3>.

Lei Orgânica 4/2000 de 11 de Janeiro sobre os Direitos e Liberdades dos Estrangeiros em Espanha e sua Integração Social, Diário Oficial do Estado, Madrid, 12 de janeiro de 2000, no. 10, pp.1139-1150, disponível em <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

R. Aranda, *Ação civil contra a violência de género na L.O. 1/2004*, RJUAM, 17 (2008-1), 9-33.

Resolução de 18 de junho de 2019, do Secretário de Estado das Migrações, pela qual é publicado o Acordo do Conselho de Ministros de 14 de junho de 2019, pelo qual As instruções que determinam o procedimento para autorizar a residência temporária de menores e a estadia dos monitores, de origem saharauí, em Espanha no âmbito do Programa "Férias em Paz 2019", Boletim oficial do estado. Madrid, 18 de junho de 2019, n.º 146, pp. 65082- 65086, disponível em [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-9217](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-9217)

*Constituição Espanhola*, Diário Oficial do Estado. Madrid, 29 de dezembro de 1978, n.º 311, pp. 29313- 29424, disponível em [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

# ANÁLISE COMPARATIVA

Francesca Finelli<sup>21\*</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta análise comparativa final é um resultado complexo. Serão apresentadas diversas intervenções legislativas e políticas locais com o objetivo de avaliar como as autoridades locais e os decisores têm enfrentado a intolerância e a discriminação nos territórios (com foco nas mudanças ocorridas nos últimos tres anos). O objetivo final é compartilhar as melhores práticas e inspirar futuras ações positivas contra a discriminação e a violência. Em outras palavras, esta análise comparativa pretende apresentar diferentes propostas para o aprimoramento das políticas públicas (locais) e para a promoção da inclusão social e da participação cidadã.

A leitura comparada abrange 15 parceiros de nove países ao redor do mundo, o que significa 15 entidades (públicas e privadas) localizadas em nove territórios diferentes caracterizados por diversos sistemas jurídicos, formas de governo, contextos históricos, tradições, línguas e culturas. Brasil, Bulgária, Cabo Verde, França, Grécia, Itália, Portugal, Roménia e Espanha representam os nove países envolvidos. Enquanto o Município de Fortaleza (Brasil), a Caritas Ruse (Bulgária), a Associação Delphi (Bulgária), o Município da Praia (Cabo Verde), a cidade de Dunquerque (França), a Escola Vardakeios de Ermoupolis (Grécia), a cidade de Collegno e a cidade de Turim (Itália), ISCOS Piemonte (Itália), a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (Portugal), a Caritas Bucareste (Roménia), o Município de Baia Mare e de Bucareste (Roménia), as Províncias de Huelva e Jaén (Espanha) são os parceiros oficiais envolvidos no projeto *Recognize and Change (R&C)*<sup>11</sup>, criando assim um *fio condutor* peculiar na Europa, África e América do Sul.

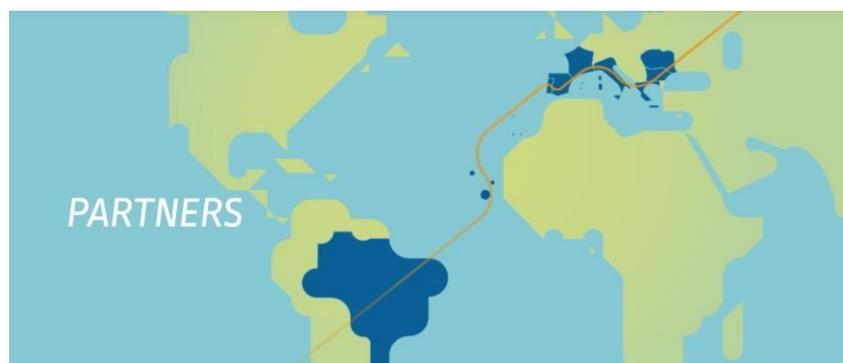


Figure 1. R&C partners on the map

Esta análise diz respeito aos parceiros territoriais acima mencionados. Não compara nove países soberanos, uma vez que se destina a comparar políticas e intervenções *locais* de combate à discriminação e violência em *territórios específicos*. No entanto, para comparar ações positivas locais, é essencial apresentar os contextos nacionais em que vivem essas entidades territoriais. Em primeiro lugar, os 9 países envolvidos no projeto *R&C* têm características territoriais e demográficas diferentes. Nos extremos, está o **Brasil**, que representa o maior território desse projeto, com área total de 8,5 milhões de quilômetros quadrados e população de 211 milhões. No lado oposto, fica **Cabo Verde**, um país arquipélago (de 4.030 km<sup>2</sup>) que é o menor entre os países envolvidos no projeto.

<sup>21\*</sup> Francesca Finelli, investigadora contratada pelo Departamento de Direito da Universidade de Turim, em colaboração com Mia Caielli, Professora Associada de Direito Constitucional (Comparativo) e membro do conselho de administração do CIRSD (Centro de Pesquisa para Mulheres e Estudos de Género).

<sup>11</sup>Ver <https://recognizeandchange.eu/partners>

PAÍS			REGIÃO			CIDADE		
	Superfície (Km <sup>2</sup> )	População		Superfície	População		Superfície	População
<b>BRASIL</b>	8,515,770	211 milhões	<b>Estado do Ceará</b>	148,894	9 milhões	<b>Fortaleza</b>	313.8	2.6 milhões
<b>BULGÁRIA</b>	111,000	7 milhões	n/a	n/a	n/a	<b>Burgas</b>	253	202,434
						<b>Ruse</b>	127	142,902
<b>CABO VERDE</b>	4,030	549,935	n/a	n/a	n/a	<b>Praia</b>	102	159,050
<b>FRANÇA</b>	549,087	67 milhões	<b>Região Hauts-de-France</b>	31,813	6 milhões	<b>Dunquerque</b>	43.8	88,667
<b>GRÉCIA</b>	131,960	10.7 milhões	<b>Região do Egeu Meridional</b>	5,286	309,015	<b>Ermoupolis (Syros)</b>	11.2	13,737
<b>ITÁLIA</b>	301,340	60.3 milhões	<b>Região do Piemonte</b>	25,387	4.3 milhões	<b>Turim</b>	130	870,952
						<b>Collegno</b>	18.1	49,615
<b>PORTUGAL</b>	92,226	10.2 milhões	<b>Região do Alto Alentejo</b>	6,080	105,479	<b>Portalegre</b>	448	22,359
<b>ROMÉNIA</b>	238,400	19.3 milhões	n/a	n/a	n/a	<b>Baia Mare</b>	233.5	123,738
						<b>Bucareste</b>	228	1.8 milhões
<b>ESPANHA</b>	505,935	47 milhões	<b>Região da Andaluzia</b>	87,268	8.4 milhões	<b>Huelva (Província)</b>	10,128	519,932
						<b>Jaén (Província)</b>	13,484	638,099
<b>TOTAL</b>							<b>25,520</b>	<b>7.2 milhões</b>

*Tabela 1. Territórios e populações envolvidas no projeto R&C*

Em segundo lugar, os nove países envolvidos representam diferentes formas de governo, incluindo uma república presidencial (**Brasil**), uma monarquia parlamentar (**Espanha**), repúblicas semipresidenciais (**França, Portugal, Cabo Verde e Roménia**) e repúblicas parlamentares (**Itália, Grécia e Bulgária**). Além disso, esses países são caracterizados por formas fortes e fracas de descentralização. Isso significa que os atos legislativos e políticas locais dependem de diferentes formas de coordenação entre os níveis federal/ nacional, regional e local. O **Brasil** é um estado federal, caracterizado por uma forte descentralização local; a República de **Cabo Verde** reconhece apenas a autonomia administrativa dos órgãos locais; da mesma forma, os **estados europeus** envolvidos no projeto são estados regionais ou centralizados que reconhecem as autonomias locais. Os órgãos territoriais (nomeadamente Regiões, Departamentos, Províncias, Distritos, Áreas Metropolitanas e Municípios) têm poderes reguladores autónomos (descentralizados) para a organização e execução das suas funções. Além disso, os órgãos regionais **italianos e espanhóis** também têm poder legislativo (exclusivo) no que diz respeito a quaisquer questões não expressamente atribuídas ao Estado ou à legislação concorrente.<sup>22</sup>

Em terceiro lugar, é importante notar que esses nove países estão vinculados a diferentes obrigações supranacionais, que protegem os direitos humanos, combatem a discriminação e promovem a igualdade. No nível internacional, esses países estão todos sujeitos ao direito consuetudinário (como os direitos humanos internacionais e o princípio da não repulsão). Além disso, eles comprometem-se a respeitar os tratados

<sup>2212</sup> Veja art.º 149 da Constituição Espanhola e Art.º 117 da Constituição italiana. Veja também <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx>.

internacionais que ratificaram (principalmente as Convenções da ONU), entre outros a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. Além desses compromissos internacionais, todos os países envolvidos no projeto estão vinculados a fontes jurídicas regionais. O **Brasil** faz parte do sistema interamericano de direitos humanos;<sup>23</sup> **Cabo Verde** está vinculado ao sistema africano de direitos humanos;<sup>24</sup> Brasil, Cabo Verde e Portugal também são membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);<sup>25</sup> Os Estados europeus (**Bulgária, França, Grécia, Itália, Portugal, Roménia e Espanha**) estão vinculados a dois conjuntos principais de normas regionais: em primeiro lugar, todos são partes contratantes da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (CEDH), e estão subordinados à autoridade do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos; em segundo lugar, são Estados-Membros da União Europeia, conseqüentemente, estão empenhados em respeitar o direito da UE (tratados da UE, Carta dos Direitos Fundamentais da UE, Regulamentos, Decisões e Diretivas da UE) conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (CJEU) com sede no Luxemburgo. Daqui decorre que as reformas legislativas, políticas públicas e ações positivas são fortemente influenciadas por organismos europeus, uma vez que estão empenhados em defender os direitos humanos europeus e os valores da UE.

Em conclusão, é fundamental ter em mente que os 15 parceiros envolvidos correspondem a nove sistemas constitucionais diferentes, os quais são influenciados por diferentes fontes jurídicas supranacionais. A proteção da igualdade e da não discriminação é garantida por diferentes conjuntos de normas, tanto internacionais como regionais, bem como por dispositivos constitucionais. Isto significa que a proteção da igualdade é 'desagregada', ou seja, é partilhada por diferentes instituições e consagrada em diferentes fontes jurídicas - sobrepostas. Nesse sistema de várias camadas, em que coexistem diferentes fontes jurídicas, a igualdade representa um valor central. No entanto, a intolerância e as desigualdades ainda são (lamentavelmente) uma *realidade* em todas as sociedades envolvidas. Portanto, a implementação efetiva da igualdade de direitos e oportunidades para todos está longe de ser alcançada.

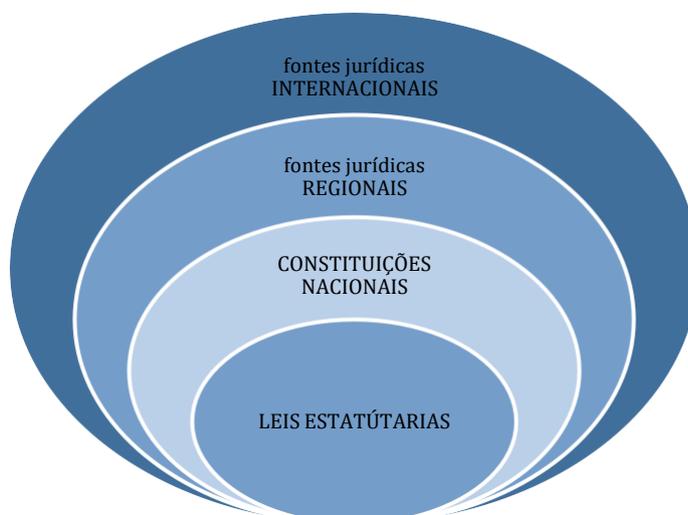


Figura 2. A proteção multinível da igualdade

<sup>23</sup> Para mais detalhes sobre as obrigações (regionais) e as fontes jurídicas do Sistema Interamericano, ver [http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic\\_documents.asp](http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp)

<sup>24</sup> Para mais detalhes ver <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31712.pdf>

<sup>25</sup> Veja <https://www.cplp.org>

	<b>Igualdade FORMAL (cláusula de não discriminação)<sup>26</sup></b>	<b>Igualdade SUBSTANTIVA<sup>27</sup></b>
<b>BRASIL</b>	Constituição Brasileira, art.º 5	Constituição Brasileira, art.º 3 "Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são: IV - promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."
<b>BULGÁRIA</b>	Constituição da Bulgária, art.º 6	
<b>CABO VERDE</b>	Constituição cabo-verdiana, art.º 1 (2)	Constituição cabo-verdiana, art.º 1 (4) "A República de Cabo Verde deve criar progressivamente as condições indispensáveis à remoção de todos os obstáculos que possam impedir o pleno desenvolvimento da pessoa humana e limitar a igualdade dos cidadãos e a efetiva participação destes na organização política, económica, social e cultural do Estado e da sociedade cabo-verdiana"  art.º 85 (2) "O Estado também terá o dever de zelar pela eliminação das condições que levam à discriminação contra a mulher e garantir a proteção de seus direitos"
<b>FRANÇA</b>	Constituição francesa, art.º 1	Constituição francesa, art.º 1
<b>GRÉCIA</b>	Constituição grega, art.º 4 (1) e (2)	Constituição grega, art.º 116 (2) "A adoção de medidas positivas de promoção da igualdade entre homens e mulheres não constitui discriminação em razão do sexo. O Estado tomará medidas para eliminar as desigualdades realmente existentes, em particular em detrimento das mulheres."
<b>ITÁLIA</b>	Constituição italiana, art.º 3 (1)	Constituição italiana, art.º 3 (2) "É dever da República remover os obstáculos de ordem económica ou social que constroem a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedindo o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores nas esferas política, económica e social. organização do país."  Art.º 117 "As leis regionais removerão quaisquer obstáculos à plena igualdade de homens e mulheres na vida social, cultural e económica e promoverão igualdade de acesso a cargos eletivos para homens e mulheres."
<b>PORTUGAL</b>	Constituição Portuguesa, art.º 13	Constituição Portuguesa, art.º 9 letras (d) e (h) "As tarefas fundamentais do estado são: d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real [...]” <sup>28</sup> h) Promover a igualdade entre homens e mulheres."
<b>ROMÉNIA</b>	Constituição romena, art.º 4 (2) e 16 (1)	Constituição romena, art.º 16 (3) (Oportunidades iguais para homens e mulheres)
<b>ESPANHA</b>	Constituição espanhola, art.º 1 (1) e 14	Constituição Espanhola, art.º 9 (2) "Compete aos poderes públicos promover condições que garantam que a liberdade e igualdade das pessoas e dos grupos a que pertencem sejam reais e eficazes, para remover os obstáculos que impedem ou dificultam o seu pleno usufruto e para facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, económica, cultural e social."  Art.º 35 (Oportunidades profissionais iguais)

*Tabela 2. Igualdade formal e substantiva nos nove sistemas constitucionais envolvidos*

<sup>26</sup> A igualdade formal (de jure) defende a proibição da discriminação. Geralmente é enquadrada da seguinte forma: "Todas as pessoas são iguais perante a lei, sem qualquer discriminação."

<sup>27</sup> A igualdade substantiva (de facto) reconhece que ações positivas devem ocorrer a fim de eliminar totalmente a discriminação, a marginalização e as oportunidades desiguais. Este princípio é orientado para resultados, com base no reconhecimento de que a igualdade formal pode não ser suficiente, e também é conhecido como "igualdade de resultados" ou "igualdade de resultados".

<sup>28</sup> Ver a recente Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro de 2019, Lei de Bases da Habitação, que estabelece o compromisso do Estado de garantir o direito à habitação para todos, sem discriminação.

## 2. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADAS NO GÊNERO

A discriminação de género e a violência contra mulheres e meninas são fenómenos *difundidos*. Globalmente, eles representam violações *sistemáticas, persistentes e generalizadas* dos direitos humanos. Em primeiro lugar, as barreiras de género impedem que as mulheres e meninas exerçam os direitos e liberdades fundamentais, de acesso à educação, saúde e serviços, de alcançar o empoderamento económico e político e, de modo mais geral, de desfrutar de oportunidades iguais. Essas barreiras criam as chamadas “*disparidades*” de género. Em segundo lugar, as desigualdades de género aumentam os riscos de sofrer violência de género. Em outras palavras, estereótipos de género, desigualdades e discriminação estão fortemente ligados à violência.

A comunidade internacional reconhece que a conquista da igualdade (*de facto*) de género e o pleno empoderamento de mulheres e meninas são desafios não resolvidos e abertos. De acordo com o **Fórum Económicos Mundial**, em 2020, ainda há uma disparidade média de género de 31,4% que precisa de ser eliminada globalmente (considerando quatro dimensões principais: Participação Económica e Oportunidade, Desempenho Educacional, Saúde e Sobrevivência e Empoderamento Político). A maior disparidade de género é a de Empoderamento Político. Na verdade, em termos de representação parlamentar global, as mulheres garantiram apenas 25% dos cargos disponíveis, um número que cai para 21% ao nível ministerial. Além disso, nos últimos 50 anos, 85 (de 153) Estados não tiveram nenhuma governante mulher. A segunda maior disparidade está na Participação Económica e Oportunidades. Globalmente, a participação das mulheres no mercado de trabalho é baixa (em média, apenas 55% das mulheres adultas estão no mercado de trabalho, contra 78% dos homens) e persistem disparidades financeiras. Por outro lado, o progresso global em direção à igualdade de desempenho educacional e na saúde está mais avançado.

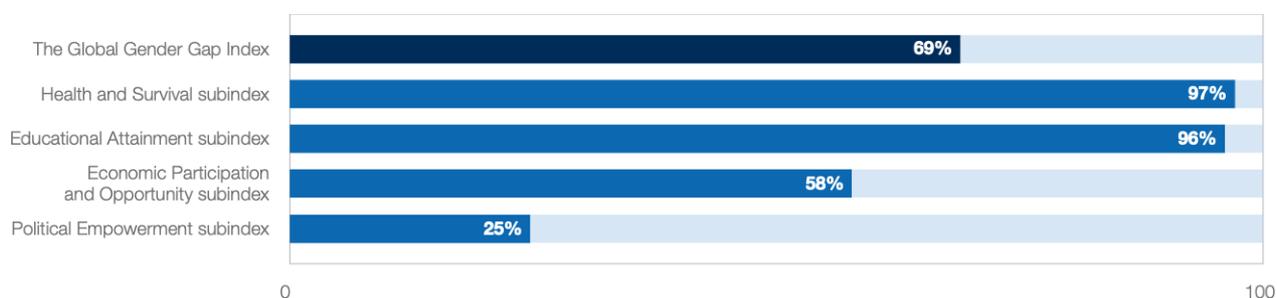


Figura 3. Disparidades de género em 2020

No que respeita à violência de género contra as mulheres, a Organização das Nações Unidas (ONU) define-a como uma pandemia que afeta todos os países.<sup>29</sup> Mais precisamente, a **ONU Mulheres** declara que “*a violência contra mulheres e meninas é uma violação dos direitos humanos de proporções pandémicas que ocorre em espaços públicos e privados*”. Essa violência assume formas físicas, sexuais e psicológicas, afeta negativamente o bem-estar geral das mulheres e impede-as de participar plenamente na sociedade. Apresentando alguns factos rápidos sobre a violência de género contra as mulheres, estima-se que 35% das mulheres em todo o mundo sofreram violência física e/ou sexual (sem incluir assédio sexual) em algum momento da sua vida.<sup>30</sup> Mais de metade das mulheres mortas em todo o mundo foram assassinadas por parceiros íntimos ou outros membros da família.<sup>31</sup> Aproximadamente 15 milhões de meninas adolescentes (de 15 a 19 anos) em todo o mundo experimentaram sexo forçado em algum momento da sua vida.<sup>32</sup> Os registos mostram que 72% de todas as vítimas de tráfico em todo o mundo são mulheres e meninas - e 4 em cada 5 delas são traficadas para exploração sexual.<sup>33</sup> Globalmente, cerca de 21% das mulheres jovens casaram-se antes dos 18 anos.<sup>34</sup> Assim, o impacto da violência de género varia de consequências imediatas a consequências de longo prazo para a saúde física, sexual e mental de mulheres e meninas, incluindo a morte. A violência contra as mulheres representa a forma mais cruel de discriminação de

<sup>29</sup> <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/gender-equality/>.

<sup>30</sup> De acordo com a ONU Mulheres, <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#notes>.

<sup>31</sup> UNODC, Estudo Global sobre Homicídios 2019 (Viena, 2019), Livroto 5: Homicídios de mulheres e meninas relacionados ao género, disponível em [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet\\_5.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_5.pdf).

<sup>32</sup> UNICEF, *Imagem familiar: violência na vida de crianças e adolescentes*.

<sup>33</sup> UNODC, *Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas* (2018).

<sup>34</sup> UNICEF, Casamento infantil em todo o mundo, infográfico (dados mais recentes em março de 2020), em <https://www.unicef.org/stories/child-marriage-around-world>.

género, enraizada em estruturas sociais (patriarcais), em vez de atos individuais e aleatórios.<sup>35</sup> Assim, a **Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável** incluiu explicitamente 'Igualdade de Género' nos seus 17 objetivos,<sup>36</sup> visando não só a necessidade de acabar com a discriminação contra as mulheres, mas também a urgência de eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas (ver Objetivo 5).<sup>37</sup>

Cada sistema jurídico *regional* envolvido no projeto *R&C* está empenhado em combater a violência contra as mulheres e promover a igualdade de género. No sistema interamericano, a **Convenção de Belém do Pará** dedica-se à prevenção, punição e erradicação da violência contra as mulheres,<sup>38</sup> e afirma veementemente que todas as mulheres têm o direito de viverem livres de violência de género, o que inclui o direito de estarem livres de todas as formas de discriminação e o direito de serem valorizadas e educadas sem padrões estereotipados de comportamento e práticas sociais e culturais baseadas em conceitos de inferioridade ou subordinação.<sup>39</sup> O sistema africano de direitos humanos está vinculado ao denominado **Protocolo de Maputo**, que complementa a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul). Este Protocolo exige que os Estados Africanos tomem ações positivas a fim de combater eficazmente as desigualdades de género entre mulheres e homens. Protege explicitamente vários direitos e liberdades das mulheres, nomeadamente o direito à dignidade, à integridade e segurança, o direito ao acesso à justiça e à proteção igual da lei, o direito de participar nos processos políticos e de tomada de decisão. Além disso, o Protocolo inclui disposições específicas sobre violência de género contra as mulheres (art.º 4). Portugal, Brasil e Cabo Verde também são membros da **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**.

Em 2010, a II Reunião de Ministros Responsáveis pela Igualdade de Género da CPLP aprovou a **Resolução de Lisboa**, que reconheceu que todas as formas de violência contra as mulheres constituem uma violação grave dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das mulheres, e um obstáculo à conquista da igualdade de género e empoderamento das mulheres. Na sequência da Resolução de Lisboa, a CPLP anunciou também Planos Estratégicos de Intervenção com vista ao combate à discriminação e violência de género na Comunidade.

Por último, o sistema europeu de direitos humanos é fortemente consagrado à igualdade de género. Por um lado, a **União Europeia** é considerada um líder global no combate à discriminação (de género). A igualdade de género representa um princípio fundamental do direito da UE.<sup>40</sup> Assim, a legislação da UE proíbe fortemente quatro tipos de discriminação: (i) discriminação *direta* (definida como a situação em que uma pessoa é tratada de forma menos favorável do que outra é, foi ou seria tratada numa situação comparável), (ii) discriminação *indireta* (definida como a situação em que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra colocaria certas pessoas em desvantagem particular), (iii) *assédio e assédio sexual* (definido como uma conduta indesejada que ocorre com o propósito ou efeito de violar a dignidade de uma pessoa, e de criar um ambiente intimidante, hostil, degradante, humilhante ou ofensivo), e (iv) *instrução para discriminar*.<sup>41</sup> No que diz respeito à discriminação em matéria de emprego e profissão, a legislação da UE também proíbe qualquer tratamento menos favorável de uma mulher em relação à gravidez ou licença de maternidade. No domínio do direito penal, a UE não tem competência legislativa. Por conseguinte, não pode harmonizar as disposições do direito penal relativas à violência contra as mulheres. No entanto, a Diretiva 2012/29/UE, também designada por Diretiva dos Direitos das Vítimas, inclui muitas disposições que se referem direta ou indiretamente às vítimas de violência com base no género.

Por outro lado, a igualdade de género também representa uma das principais prioridades do **Conselho da Europa (CoE)**, que está totalmente empenhado em remover as barreiras que impedem o pleno empoderamento das mulheres e a igualdade substantiva na sociedade. O Conselho da Europa desempenha um papel importante na proteção e promoção da igualdade de género, moldando o seu desenvolvimento na Europa. O Conselho produziu sólidos padrões legais e diretrizes políticas.<sup>42</sup> O Tribunal Europeu de Estrasburgo (TEDH) também contribui para

<sup>35</sup> Ver: <https://www.endvawnow.org/en/articles/295-defining-violence-against-women-and-girls.html> .

<sup>36</sup> Ver: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5> e <https://www.unwomen.org/en/digital-library/multimedia/2017/7/infographic-spotlight-on-sdg-5> .

<sup>37</sup> Ver a Meta 5, “Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e meninas”, em <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>.

<sup>38</sup> *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher*, também conhecida como Convenção de Belém do Pará (onde foi adotada em 1994).

<sup>39</sup> Art.º 6 *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher*, também conhecida como Convenção de Belém do Pará.

<sup>40</sup> Ver art.º 21 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e art.º 157 TFUE. Além disso, desde a década de 1970, a UE adotou 13 diretivas relativas à igualdade de género. Ver MEMO / 07/426 em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_07\\_426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_07_426).

<sup>41</sup> Art. 2 Diretiva 2006/54/EC, e também Directiva 2000/78/EC e Diretiva 2004/113/EC.

<sup>42</sup> For an overview on the Council of Europe Standards and the Recommendations adopted by the Committee of Ministers addressing gender equality issues see <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168058feef>.

o avanço da igualdade de género. Vários acordos sublinharam a interligação entre a violência contra as mulheres e a violação do direito à vida (artigo 2.º da CEDH), a proibição de tratamento desumano ou degradante (artigo 3.º da CEDH) e a proibição da discriminação (artigo 14.º da CEDH).<sup>43</sup> Além disso, em 2011, o Conselho da Europa adotou a **Convenção sobre a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica** (também conhecida como **Convenção de Istambul**), que representa o tratado internacional de maior alcance para combater a violência contra as mulheres em todas as suas formas.

#### O PAPEL DA CONVENÇÃO DE ISTAMBUL NA EUROPA

A Convenção de Istambul é o documento legal mais avançado em relação à violência de género contra as mulheres. Com seus oitenta e um artigos, a Convenção é impressionante. Tem como objetivo a tolerância zero para a violência contra as mulheres e fornece diretrizes sólidas para os Estados europeus. A Convenção de Istambul baseia-se essencialmente em quatro componentes (igualmente importantes) (as “4Ps”), a saber, Prevenção, Proteção, Processamento e Políticas Integradas.<sup>44</sup>

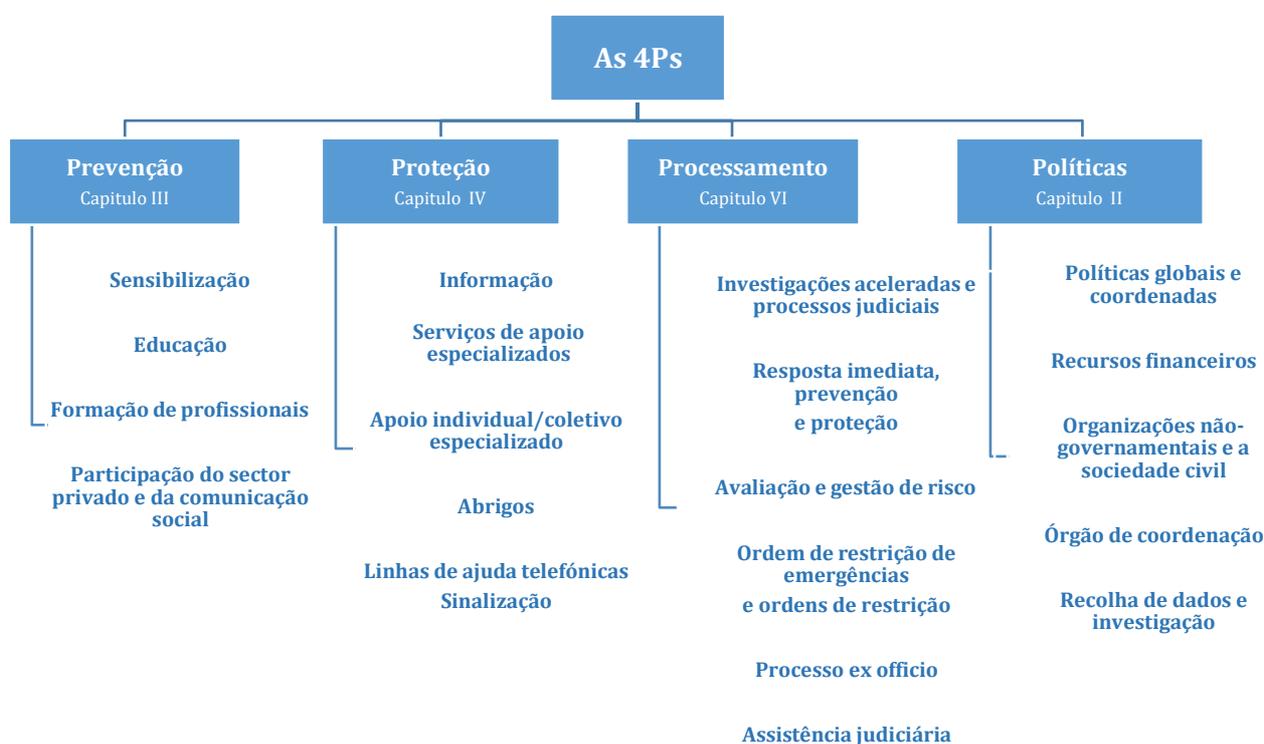


Figura 4. Os 4 pilares da Convenção de Istambul

<sup>43</sup> See *Opuz v. Turkey* (application no. 33401/02), *A. v. Croatia* (application no. 55164/08), *Eremia and Others v. the Republic of Moldova* (application no. 3564/11), *Rumor v. Italy* (application no. 72964/10), *M.G. v. Turkey* (application no. 646/10), *Halime Kiliç v. Turkey* (application no. 63034/11), *Bălşan v. Romania* (application no. 49645/09).

<sup>44</sup> Ver o Relatório Explicativo (CETS 210) ao Conselho da Convenção Europeia sobre a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, para. 63, em <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>. Veja também <https://rm.coe.int/coe-istanbulconvention-infographic-r02-v07/16809ea7fb>.

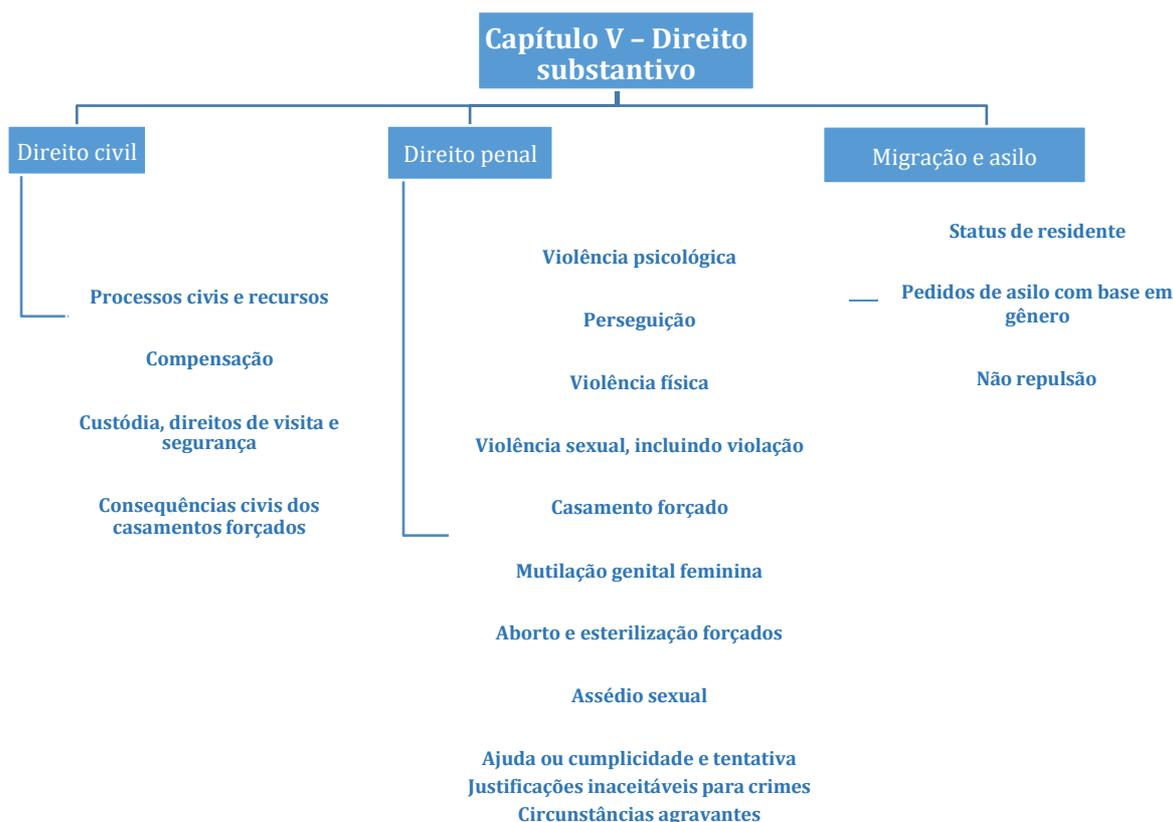


Figura 5. Lei substantiva na Convenção de Istambul

Ao ratificar a Convenção de Istambul, os Estados estão vinculados a vários compromissos. Eles não estão apenas empenhados em proibir, punir e remediar a violência em casos individuais, mas também devem prevenir a violência por meio de medidas *sistêmicas*. Os governos são obrigados a mudar as leis, abolir práticas que discriminam as mulheres, introduzir medidas sensíveis ao gênero e alocar recursos para prevenir eficazmente a violência contra as mulheres. Consequentemente, se um Estado deseja enfrentar a violência contra as mulheres de maneira eficaz, impor punições criminais e recursos civis é necessário, *mas* não suficiente. São exigidas ações positivas (preventivas) também. As medidas preventivas, que visam impedir a ocorrência de violência em primeiro lugar (*ex ante*),<sup>45</sup> devem ser acompanhadas por processos judiciais e instrumentos criminais (de proteção). Assim, é indubitável que a Convenção de Istambul é o instrumento jurídico (europeu) mais avançado no combate à violência contra as mulheres. Além disso, estabelece um mecanismo de monitorização para avaliar o nível de implementação pelos Estados Partes. Neste quadro, o papel do **Grupo de Peritos em Ação contra a Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (GREVIO)** é particularmente relevante, pois é competente para elaborar e publicar relatórios, avaliar as intervenções legislativas e demais medidas tomadas pelas Partes Contratantes, iniciar procedimentos especiais de investigação e adotar recomendações sobre temas e conceitos da Convenção.<sup>46</sup>

Devido ao amplo compromisso exigido, vários Estados europeus não ratificaram a Convenção de Istambul.<sup>47</sup> Até hoje, apenas 34 países europeus a ratificaram.<sup>48</sup> Na Bulgária, o Tribunal Constitucional chegou a decidir que a Convenção não está em conformidade com a Constituição búlgara - tornando a sua ratificação quase impossível.<sup>49</sup> De acordo com a decisão do Tribunal, o termo "gênero", conforme usado na Convenção, é enganoso

<sup>45</sup> L. Grans, *A Convenção de Istambul e a Obrigação Positiva de Prevenir a Violência*, vol. 18 Human Rights Law Review, (2018), p. 133-155.

<sup>46</sup> Ver o site oficial <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>.

<sup>47</sup> Quadro de assinaturas e ratificações, situação em agosto de 2020, disponível em <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

<sup>48</sup> Ver: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

<sup>49</sup> Decisão n.º 13, de 27.07.2018, sobre o processo constitucional n.º 3/2018, disponível (em búlgaro) em <http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f278a156-9d25-412d-a064-6ffd6f997310>. Ver também <https://balkaninsight.com/2018/07/27/bulgaria-s-constitutional-court-says-istanbul-convention-not-in-line-with-basic-law-07-27-2018/>.

e introduz um conceito que é incompatível com o sistema constitucional búlgaro. O Tribunal declara que a aceitação da “ideologia de género” confundiria o entendimento binário de “sexo”, que se pretende como duas opções rigidamente fixas - masculino ou feminino - determinadas no nascimento.<sup>50</sup> Além disso, o Tribunal afirmou que, se a ordem jurídica búlgara perder a capacidade de distinguir entre uma mulher e um homem, o combate à violência contra as mulheres seria um compromisso inexigível.<sup>51</sup> Esta decisão foi definida como “a pior decisão de direitos humanos da história do tribunal”. O raciocínio do Tribunal reflete uma interpretação equívoca da Convenção de Istambul que, no art.º 3, faz uma distinção entre 'sexo' e 'género' apenas por uma questão de clareza. O artigo define género como “papéis, comportamentos, atividades e atributos socialmente construídos que uma determinada sociedade considera apropriados para mulheres e homens”, visando aumentar a consciência sobre como esses papéis são frequentemente definidos por estereótipos antiquados (patriarcais) que podem tornar a violência contra as mulheres, a intimidação e o medo mais “aceitáveis”. O Tribunal Constitucional da Bulgária não conseguiu entender o objetivo final da Convenção e, conseqüentemente, não deu prioridade urgente às intervenções nacionais contra a violência de género. Assim, não é surpreendente que a Bulgária ainda se esforce para garantir uma proteção adequada e abrangente do direito penal contra todos os tipos de violência contra as mulheres. Além disso, a Bulgária encontra dificuldades em enfrentar o sexismo, a misoginia e os estereótipos baseados no género. Enquanto o Tribunal Constitucional da Bulgária se opôs fortemente à ratificação da Convenção de Istambul, outros estados europeus têm desenvolvido políticas de género avançadas (de acordo com as decisões do TEDH e as recomendações do GREVIO). Em **França**, tem havido uma verdadeira mobilização nacional na luta contra a violência contra as mulheres, que, desde 2010, é apontada como uma “*grande causa nacional*” pelo Governo francês.<sup>52</sup> Diversas intervenções legislativas têm abordado gradativamente as diversas formas de violência contra as mulheres, fortalecendo o arcabouço jurídico para prevenir e punir a violência de género. Os esforços legislativos foram acompanhados por uma sucessão de cinco Planos de mobilização consecutivos para combater a violência contra as mulheres. Além disso, várias medidas foram implementadas para promover a igualdade de género *de facto*. Essas medidas incluem o primeiro Plano interministerial para a igualdade profissional entre homens e mulheres, que visa mobilizar todos os ministérios em torno de medidas e políticas sensíveis ao género.<sup>53</sup> Da mesma forma, **Espanha** tem uma tradição consolidada no combate à violência contra as mulheres e no estabelecimento de elevados padrões legais no que respeita à igualdade de género. Antecipando a entrada em vigor da Convenção de Istambul, em 2004, a Espanha adotou a Lei Orgânica 1/2004 sobre Medidas Integradas de Proteção contra a Violência de Género, que foi definida como “uma das leis mais avançadas sobre violência por parceiro íntimo contra mulheres na Europa”.<sup>54</sup> Nos últimos anos, várias estratégias nacionais foram adotadas para combater a violência de género (por exemplo, a Estratégia Nacional para a Erradicação da Violência contra as Mulheres 2013-2016, o Pacto Estadual contra a Violência de Género 2018-2022, o segundo Plano de Ação Nacional sobre Mulheres, Paz e Segurança 2017-2023, o Plano Integral de Combate ao Tráfico de Mulheres e Meninas para Fins de Exploração Sexual 2015-2018).<sup>55</sup> Além disso, no que diz respeito à igualdade de género, a Espanha é um dos países mais progressistas do mundo na redução das disparidades de género. De acordo com o Índice Global de Desigualdade de Género, a Espanha ocupa a 8ª posição em 2020 e, em contraste com a tendência global, o Empoderamento Político é a área onde as melhorias mais substanciais foram alcançadas. A Espanha representa o governo mais feminino do mundo, onde 65% dos ministros são mulheres. É um dos únicos 10 governos do mundo com uma participação de 50% ou mais.<sup>56</sup> O Índice de Igualdade de Género da UE confirma que a Espanha está a progredir em direção à igualdade de género a um ritmo mais rápido do que outros Estados-Membros da UE.<sup>57</sup> **Portugal**, que foi o primeiro país da UE a ratificar a Convenção de Istambul (em fevereiro de

<sup>50</sup> Comité de Helsínquia da Bulgária, Direitos Humanos na Bulgária em 2018, Capítulo 14, Direitos das Mulheres, (2019), disponível em <https://www.bghelsinki.org/web/files/reports/127/files/BHC-Human-Rights-in-Bulgaria-in-2018-en-issn-2367-6930.pdf>.

<sup>51</sup> R. Vassileva, *Problemas constitucionais da Bulgária com a Convenção de Istambul*, Verfassungsblog, (agosto de 2018), disponível em <https://verfassungsblog.de/bulgarias-constitutional-troubles-with-the-istanbul-convention/>.

<sup>52</sup> Ver (em francês): [http://archives.gouvernement.fr/fillon\\_version2/premier-ministre/la-lutte-contre-les-violences-faites-aux-femmes-grande-cause-nationale-2010.html](http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/premier-ministre/la-lutte-contre-les-violences-faites-aux-femmes-grande-cause-nationale-2010.html).

<sup>53</sup> Ver (em francês): <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/dossiers/egalite-professionnelle/le-1er-plan-interministeriel-en-faveur-de-legalite-professionnelle/>.

<sup>54</sup> A Lei recebeu menção honrosa em 2014 no Prémio *Future Policy* (concedido pelo World Future Council) como uma das melhores legislações sobre violência contra as mulheres. Consulte [https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC\\_2014\\_Future\\_Policy\\_Award\\_En.pdf](https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC_2014_Future_Policy_Award_En.pdf).

<sup>55</sup> Ver: [https://violenciagero.igualdad.gob.es/planActuacion/estrategiaNacional/docs/Estrategia\\_Nacional\\_Ingles.pdf](https://violenciagero.igualdad.gob.es/planActuacion/estrategiaNacional/docs/Estrategia_Nacional_Ingles.pdf), [http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/2017\\_II%20PLAN%20NACIONAL%20version%20web%20ENG.PDF](http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/2017_II%20PLAN%20NACIONAL%20version%20web%20ENG.PDF).

[http://www.violenciagero.msssi.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/DOC/Plan\\_Integral\\_Trata\\_2\\_015-2018\\_ENG\\_DEF.pdf](http://www.violenciagero.msssi.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/DOC/Plan_Integral_Trata_2_015-2018_ENG_DEF.pdf).

<sup>56</sup> Relatório Global do Gap de Género 2020, p. 25, disponível em [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf).

<sup>57</sup> Pontuação do índice da Espanha para 2019 em <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019/ES>.

2013), demonstrou um empenho significativo no combate à violência e discriminação de género. É importante realçar que a ratificação da Convenção de Istambul teve unanimidade na Assembleia da República, envolvendo, desde o início, todos os partidos políticos. Portugal esteve na vanguarda dos Países Europeus que apelam à plena implementação da Convenção. Acresce que, nos últimos anos, têm sido desenvolvidos esforços contínuos para a implementação da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (2018-2030), também chamada “Portugal + Igual”,<sup>58</sup> e diversos planos de ação de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Assim, Portugal tem vindo a desenvolver estratégias nacionais abrangentes de longo prazo para promover (*de facto*) a igualdade de género.<sup>59</sup> A **Grécia**, a **Itália** e a **Roménia** ratificaram a Convenção de Istambul posteriormente, respetivamente em 2018, 2014 e 2016. Conclui-se que, hoje, seis países europeus envolvidos no projeto R&C estão empenhados na plena implementação da Convenção, introduzindo legislações e políticas específicas para a cumpri-la (como fonte legal supranacional vinculativa). A Bulgária representa a única exceção no projeto.

### RECENTES INTERVENÇÕES LEGISLATIVAS

Nos últimos anos, temos testemunhado uma atenção crescente às questões de género e violência contra as mulheres e um compromisso crescente nas agendas nacionais. As recentes intervenções legislativas nos nove países envolvidos no projeto R&C concentraram-se nas seguintes áreas.

Em primeiro lugar, vários países envolvidos no projeto R&C adotaram reformas substantivas e processuais no direito penal a fim de combater a violência contra a mulher de forma mais eficaz. Em 2018, o **Brasil** alterou o Código de Processo Penal e estabeleceu que os crimes relativos à violência doméstica contra a mulher, criança, adolescente, idoso e pessoa com deficiência devem ter prioridade na justiça criminal.<sup>60</sup> Da mesma forma, a **Roménia** introduziu reformas na legislação penal que tratam da duração do processo penal. A fim de proteger prontamente as mulheres vítimas de violência doméstica, a Roménia deu poderes aos agentes da polícia para emitir ordens de proteção temporária. Mais precisamente, se os agentes constatarem uma situação de risco iminente decorrente de um ato de violência doméstica, podem garantir proteção imediata às vítimas, separando-as dos agressores.<sup>61</sup> Em julho de 2019, a **Itália** adotou o “Código Vermelho”,<sup>62</sup> com o objetivo de agilizar o processo penal, garantindo um processo privilegiado e acelerado para as vítimas de violência doméstica e de género (em consonância com o julgamento *Talpis v. Itália* emitido pelo Tribunal de Estrasburgo em 2017, por meio do qual o TEDH concluiu que as autoridades italianas não agiram prontamente num caso de violência doméstica). O termo “Código Vermelho” deriva da área médica, sendo que, em emergência hospitalar, o código vermelho identifica pacientes urgentes que precisam ser atendidos com prioridade absoluta. Da mesma forma, o “código vermelho” penal introduziu uma presunção absoluta de urgência para os procedimentos criminais relativos à violência de género. Além das reformas processuais penais, esses países introduziram novos tipos legais de crime nas ordens jurídicas e, conseqüentemente, alteraram os códigos penais.

Em 2018, o **Brasil** introduziu o crime de “registro não autorizado de intimidade sexual”.<sup>63</sup> Na **Itália**, o Código Vermelho criminalizou a chamada “vingança pornográfica”, que passou a ser classificada no Código Penal como um novo delito que diz respeito à divulgação de imagens ou vídeos sexualmente explícitos de uma pessoa sem o consentimento dela. Da mesma forma, a necessidade de proteger as mulheres da violência cibernética surgiu recentemente na **Roménia**. Em julho de 2020, a violência cibernética foi introduzida como um novo crime. Este crime foi reconhecido como uma forma específica de violência doméstica, definida como “assédio online, discurso de ódio online com base no género, perseguição online, ameaças, publicação não consensual de informação e conteúdo íntimos, acesso ilegal a comunicações e dados privados e qualquer outro tipo de uso abusivo das TIC (tecnologias da informação e comunicação), com o objetivo de constranger, envergonhar, humilhar, assustar ou ameaçar a vítima”.

A **Grécia** introduziu várias reformas após a ratificação da Convenção de Istambul em 2018.<sup>64</sup> Mais precisamente, alterou as disposições internas relativas à violência doméstica e ao tráfico de pessoas. Na **França**,

<sup>58</sup> *Portugal Mais Igual*, ver detalhes em <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/doc/portugal-mais-igual/>.

<sup>59</sup> Ver UNCE, *Pequim + 25 Relatórios Nacionais, Revisões de Nível Nacional - Portugal*, (maio de 2019), disponíveis em [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/Beijing\\_20/Portugal.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/Beijing_20/Portugal.pdf).

<sup>60</sup> Lei nº 13.721 de 2 de outubro de 2018, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13721.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13721.htm)

<sup>61</sup> Despacho n.º 146/2578/2018 relativo à gestão de casos de violência doméstica pela polícia. Disponível (em romeno) em <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/209455>. Ver também o *Primeiro Relatório do Governo Romeno sobre a Implementação da Convenção de Istambul* (recebido pelo GREVIO em fevereiro de 2020) em <https://rm.coe.int/state-report-on-romania/16809b9faf>.

<sup>62</sup> Lei nº 69/2019, *Alterações ao Código Penal, Código de Processo Penal e outras disposições sobre a proteção de vítimas de violência doméstica e de género*, disponível (em italiano) em [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie\\_generale/originario](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario).

<sup>63</sup> Lei nº 13.772 de 19 de dezembro de 2018, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13772.htm).

<sup>64</sup> Ver a *Lei 4531/2018 sobre a Ratificação da Convenção de Istambul*.

as últimas reformas criminais foram elaboradas durante a *Grenelle* nacional <sup>65</sup> lançada pelo governo entre setembro em novembro de 2019, sobre o tema da violência doméstica. Este fórum de três meses representou a primeira consulta nacional sobre a violência de gênero, um momento chave de abertura e diálogo entre autoridades francesas, associações especializadas e um grande número de partes interessadas. Dessa forma, o fórum nacional aumentou a consciência política e da sociedade sobre o fenômeno da violência de gênero. Concluída no dia 25 de novembro de 2019, Dia Internacional contra a Violência contra as Mulheres, a *Grenelle* francesa anunciou novas medidas específicas destinadas a proteger as vítimas de violência doméstica e seus filhos e a combater o elevado número de feminicídios no país. <sup>66</sup> Em **Espanha**, uma reforma pioneira foi introduzida recentemente com o objetivo de facilitar o acesso das vítimas de violência de gênero aos benefícios da segurança social. De facto, uma situação de violência de gênero pode agora ser oficializada por um relatório escrito de serviços sociais especializados - incluindo abrigos públicos - sem uma ordem judicial ou relatório do procurador.<sup>67</sup>

Em segundo lugar, alguns dos países envolvidos no projeto *R&C* introduziram *novos órgãos institucionais* com o objetivo de monitorizar o fenômeno da violência de gênero, bem como garantir a implementação de políticas de gênero eficazes. Em março de 2019, **Portugal** instituiu a Comissão Técnica Multidisciplinar para a Melhoria da Prevenção e Combate à Violência Doméstica. Da mesma forma, a **Grécia** institucionalizou a Rede Pan-Helénica de violência baseada em gênero (incluindo a Secretaria Geral para Políticas da Família e Igualdade de Gênero (GSFPG), os municípios, os centros de apoio, os abrigos e a linha de apoio SOS 24/7). Em janeiro de 2017, a **Itália** estabeleceu uma Comissão Parlamentar de Inquérito dedicada ao fenômeno do feminicídio e, de forma mais geral, da violência de gênero. A Comissão italiana não é apenas responsável pela condução de inquéritos nacionais, mas também tem competência para investigar possíveis incoerências e lacunas da legislação em vigor, com o objetivo de apresentar novas propostas legislativas e soluções administrativas. Em outubro de 2018, **Cabo Verde** instituiu a Comissão Interministerial para a Integração do Gênero, com competência para apresentar propostas de políticas públicas e reportar anualmente sobre o estado de incorporação da perspectiva de gênero.<sup>68</sup>

Em terceiro lugar e mais importante, a maioria dos países envolvidos desenvolveu estratégias de *integração de gênero*. A implementação dessas estratégias requer uma integração sistemática das perspectivas de gênero em todas as esferas políticas, económicas e sociais, de modo que mulheres e homens beneficiem igualmente e a desigualdade não seja perpetuada. <sup>69</sup> A **Grécia** adotou reformas notáveis nesse sentido. Pela primeira vez, a Grécia incluiu a noção de integração de gênero e orçamentação de gênero num texto legislativo. <sup>70</sup> Estabeleceu, também, disposições específicas relativas à igualdade de gênero no setor da educação e nos meios de comunicação (para eliminar estereótipos), bem como nas áreas da saúde e da solidariedade social (por exemplo, atenção especial ao estatuto e às necessidades dos grupos vulneráveis de mulheres). Estabeleceu o uso de linguagem neutra em termos de gênero em documentos oficiais. Além disso, adotou disposições específicas relativas à igualdade de gênero no local de trabalho (por exemplo, incentivando as empresas públicas e privadas a implementarem "Planos de Igualdade", introduzindo prémios pelo empenho em favor da igualdade de tratamento e oportunidades para os empregados masculinos e femininos.).

A **França** introduziu medidas que promovem o empoderamento económicos das mulheres. Em 2018, estabeleceu novas garantias dedicadas à "liberdade das mulheres na escolha do próprio futuro profissional". <sup>71</sup> Mais precisamente, a França introduziu um novo Índice de igualdade profissional entre mulheres e homens para todas as empresas nacionais com mais de 50 funcionários, que agora são obrigadas a publicar anualmente o próprio Índice de Gênero referente à disparidade salarial de gênero, à igualdade de oportunidades, às promoções internas, etc. As empresas que não publicam o Índice ou não implementam planos de gênero (iguais) para os funcionários estão expostas a penalidades financeiras. Por fim, para prevenir situações de violência, realizaram-se formações

---

<sup>65</sup> Ver (em francês):

<https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/un-grenelle-des-violences-conjugales-pour-lutter-contre-les-femicides/>.

<sup>66</sup> Ver a Lei nº 2019-1480 de 28 de dezembro de 2019 com o objetivo de combater a violência doméstica (em francês) em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039684243&dateTexte=&categorieLien=id>.

<sup>67</sup> *Real Decreto 9/2018 sobre medidas emergenciais para o desenvolvimento do Pacto Estadual sobre a Violência de Gênero* (Real Decreto 9/2018), Comunicado de imprensa disponível (em espanhol) em <https://www.boe.es/boe/dias/2018/08/04/pdfs/BOE-A-2018-11135.pdf>.

<sup>68</sup> Resolução nº 103/2018. Ver também OHCHR, *Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres analisa a situação das mulheres em Cabo Verde*, (julho de 2019), disponível em <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24824&LangID=E>.

<sup>69</sup> Conselho Económico e Social da ONU (ECOSOC), *Resolução 1997/2, Conclusões Acordadas de 18 de julho de 1997*, disponível em <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>.

<sup>70</sup> A Lei nº 4604/2019 sobre igualdade substantiva entrou em vigor em 26 de março de 2019 (iniciativa da Secretaria-Geral de Políticas da Família e Igualdade de Gênero).

<sup>71</sup> Lei nº 2018-771 de 5 de setembro de 2018, "pour la liberté de choisir son avenir professionnel", (em francês), disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id>.

profissionais para inspetores do trabalho. A **Espanha** também estabeleceu planos vinculativos de igualdade para empresas com mais de 50 empregados <sup>72</sup> e introduziu novas medidas transparentes para controlar as disparidades salariais entre homens e mulheres.

**Portugal** tem promovido uma representação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisões - tanto no setor económico como no político. Definiu um limite mínimo de 33% de mulheres e homens em conselhos de empresas públicas e cotadas, um limite mínimo de 40% para dirigentes na administração pública, instituições públicas de ensino superior e fundações e associações públicas, e um limite mínimo de 40% para listas eleitorais (para os parlamentos nacionais e europeus e para os órgãos territoriais). <sup>73</sup> Da mesma forma, a **Grécia** adotou um sistema de cotas de 40% a favor das mulheres para as listas de candidatos nas eleições parlamentares e locais. No **Brasil**, de acordo com a reforma constitucional de 2017, os partidos políticos devem ser compostos por no mínimo 30% de candidatas mulheres. Por último, **Cabo Verde** introduziu também a “Lei da Paridade”, que estabelece o princípio de paridade entre homens e mulheres na representação política (tanto nos processos eleitorais nacionais como locais).

### RECENTES POLÍTICAS (LOCAIS)

A igualdade de género é protegida por um sistema multinível de fontes legais, *entre outros* por obrigações supranacionais, direitos constitucionais e legislação de não discriminação; no entanto, a implementação efetiva de políticas de integração de género está frequentemente nas mãos das entidades territoriais. Da mesma forma, mesmo que a violência de género seja tratada por leis internacionais, regionais e domésticas, somente os órgãos territoriais podem realmente prevenir tal violência e proteger as vítimas. Por essas razões, cada sistema constitucional envolvido no projeto R&C capacita as autoridades locais competentes a adotar *ações positivas*, a fim de combater eficazmente a violência de género e alcançar a igualdade *de facto* entre homens e mulheres.

A maioria dos países envolvidos no projeto adota Planos *Regionais* de Intervenção contra a discriminação e a violência de género, estabelecendo medidas específicas a serem implementadas em nível local. Além disso, os municípios franceses (incluindo a **cidade de Dunquerque**) vão mais além. Estão empenhados, também, em implementar planos municipais de intervenção para alcançar a “verdadeira” igualdade de género (*pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*). <sup>74</sup> Na verdade, desde 2014, o legislador francês estabeleceu que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes têm que apresentar um relatório anual sobre a situação territorial em matéria de igualdade de género, abrangendo as políticas desenvolvidas na comunidade e as orientações para as futuras intervenções necessárias a serem realizadas a médio e longo prazo para corrigir as desigualdades observadas. Esses relatórios locais representam uma importante ferramenta de monitorização, além de garantir o envolvimento local constante nas políticas de género.

Brasil, Cabo Verde, Grécia, Itália e Portugal têm promovido a territorialização das respostas contra a violência contra as mulheres. No Brasil, tanto o Governo do Estado do **Ceará** quanto o **Município de Fortaleza** oferecem serviços específicos para mulheres vítimas de violência de género, *entre outros*, abrigos para vítimas e seus filhos, apoio psicossocial e cursos de qualificação profissional com o objetivo de promover a autonomia económica e o empoderamento de mulheres. Além disso, desde 2019, o Centro de Referência e Atendimento à Mulher em Situação de Violência Francisca Clotilde (CRM Francisca Clotilde) está instalado dentro da Casa da Mulher Brasileira que também abriga outras instituições importantes: a Delegacia de Defesa da Mulher (que oferece atendimento presencial 24 horas por dia nos sete dias da semana), <sup>75</sup> O Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Na Grécia, a **Região do Egeu do Sul** e a ilha de **Syros** empenharam-se de forma proativa na “Estratégia Regional para a Inclusão Social, Luta contra a Pobreza e todas as formas de Discriminação (2014-2020)”. Neste contexto, Syros tem apoiado a operação de centros de aconselhamento e abrigos para vítimas de violência de género, bem como centros de pesquisa em estudos de género. Em Itália, a região **Piemonte** consolidou a rede regional de centros e abrigos anti-violência. Além disso, estabeleceu programas específicos de formação profissional para operadores de serviços anti-violência e medidas específicas para monitorizar a violência de género e apoiar as vítimas no setor da saúde (ou seja, um novo “Código Rosa” na triagem hospitalar).<sup>76</sup>

<sup>72</sup> Ver o Real Decreto-Lei 6/2019, de 1 de março de 2019, sobre as medidas urgentes para garantir a igualdade de tratamento e de oportunidades entre mulheres e homens no emprego e na profissão.

<sup>73</sup> Ver Lei n.º 62/2017 (<https://dre.pt/home/-/dre/107791612/details/maximized>), Lei n.º 1/2019 (<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/121712770/details/normal?q=Lei+Org%C3%A2nica+n.%C2%BA%201%2F2019>) e Lei n.º 26/2019 (<https://dre.pt/home/-/dre/121665677/details/maximized>).

<sup>74</sup> Lei n.º 2018-873 de 4 de agosto de 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>.

<sup>75</sup> Ver <https://www.ceara.gov.br/2020/09/08/casa-da-mulher-brasileira-retoma-atendimentos-presenciais/>.

Desde 2000, a **cidade de Turim** apoia constantemente a Coordenação contra a Violência contra as Mulheres,<sup>77</sup> órgão territorial que reúne diversos atores profissionais. Os participantes são entidades públicas ou privadas, direta ou indiretamente envolvidas no combate à violência de gênero, nomeadamente na área da saúde, assistência social, assistência psicológica e jurídica, integração cultural, educação e investigação. Disponibilizam as próprias competências profissionais, recursos financeiros e mecanismos de acompanhamento. A Coordenação representa um sistema integral de proteção às vítimas de violência de gênero, bem como uma ferramenta fundamental de monitorização na cidade de Turim. Desde 2018, a Cidade tem fortalecido o diálogo interinstitucional entre todos os atores que atuam no campo da prevenção, proteção e repressão à violência masculina contra as mulheres, fomentando a articulação local contra a violência de gênero.<sup>78</sup> Da mesma forma, nos últimos anos, a **Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA)** tem promovido uma forte articulação institucional entre as entidades locais de apoio e proteção às vítimas de violência de gênero. Esta rede territorial está empenhada em fornecer apoio financeiro, assistência médica, psicológica e jurídica às mulheres vítimas de violência e seus filhos. Visando ajudar as vítimas a sair da violência e alcançar a (re)integração e o empoderamento socio-ocupacional. A **Cidade de Turim** e a **Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA)** representam boas práticas importantes. As redes territoriais e mecanismos de coordenação entre diversas entidades profissionais não só representam um sistema holístico de proteção às mulheres vítimas de violência de gênero, mas também cooperam na atividade de vigilância do fenómeno a nível local, o que é tarefa extremamente complexa, visto tratar-se, geralmente, de um fenómeno “submerso”, amplamente subnotificado.<sup>79</sup> Consequentemente, seguindo os modelos locais acima analisados, é essencial envolver o maior número possível de entidades de monitorização e considerar todas as fontes de informação disponíveis.

No Brasil, a **Prefeitura de Fortaleza** tem implementado diversas ações positivas no campo da educação e sensibilização, com foco na juventude. Essas intervenções locais têm sido supervisionadas pela Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Juventude (CEPPJ) e os CUCAs (Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esportes). Essas ações têm como objetivo sensibilizar os jovens para as questões de gênero, diversidade e tolerância, por meio de oficinas, desporto, formação profissional, eventos públicos e campanhas. Além disso, a Prefeitura de Fortaleza tem promovido ações positivas inovadoras, *entre outras* iniciativas de consciencialização sobre a cultura afro-brasileira, campanhas públicas sobre os direitos das mulheres negras (enfrentando discriminação interseccional) e ações preventivas em relação à comunidade LGBT (como a introdução de um Dia Municipal para Visibilidade de travestis e transexuais). Da mesma forma, Cabo Verde e a **Cidade da Praia** têm implementado diversas iniciativas de educação, *workshops* e formação profissional, bem como campanhas de defesa da diversidade sexual e dos direitos e liberdades LGBT.

Na Andaluzia, as **Províncias de Huelva e Jaén** estão fortemente comprometidas com a igualdade. Em Huelva, as políticas locais recentes centraram-se na criação do chamado “Espaço da igualdade” (em espanhol “Espacio de igualdad”), no qual homens e mulheres gozam de direitos iguais e de participação social.<sup>80</sup> O objetivo final desta iniciativa local é aumentar a consciência sobre as questões de gênero por meio de diferentes técnicas, como debates públicos, concertos, workshops, exposições, conferências, etc. Da mesma forma, a **Província de Jaén** lançou o Festival de Cinema contra a Violência de Género, promovendo não só a criatividade e produção audiovisual sobre este fenómeno, mas também prestando especial atenção à sua prevenção e sensibilização social. Além disso, ambas as Províncias espanholas introduziram cursos de formação específicos sobre igualdade de gênero. Em **Huelva**, a “Escola da Igualdade” proporciona aos políticos locais os conhecimentos necessários para a implementação e desenvolvimento de políticas públicas sobre igualdade de gênero e sua inclusão nas agendas locais.<sup>81</sup> Em 2019, o Conselho Provincial de Huelva também introduziu o 'Guia para um uso igual da linguagem e da imagem', com vista ao combate à linguagem sexista na administração pública local.<sup>82</sup> Enquanto que em **Jaén**, a

<sup>76</sup> Ver <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/antiviolenza/codice-rosa>.

<sup>77</sup> Em italiano “Coordinamento Contro la Violenza sulle Donne” (CCVD), [http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po\\_reti/po\\_ccvd/](http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po_reti/po_ccvd/).

<sup>78</sup> Em 2018, a Câmara Municipal aprovou um importante Plano de Ação denominado “Turim livre da violência de gênero”, “Plano de ação contra a violência de gênero”. Consulte em [http://www.comune.torino.it/ucstampa/2018/article\\_868.shtml](http://www.comune.torino.it/ucstampa/2018/article_868.shtml).

<sup>79</sup> L. Sabbadini, *Audiência perante a comissão parlamentar de inquérito sobre feminicídio, bem como sobre todas as formas de violência de gênero*, (2017), disponível em <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/338920.pdf>.

<sup>80</sup> Veja <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/ESPACIO-DE-IGUALDAD/>.

<sup>81</sup> Diputación Provincial de Huelva, “Escola de Igualdad”, <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/ESCUELA-DE-IGUALDAD-00001/>.

<sup>82</sup> Para mais detalhes ver: <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/Uso-igualitario-del-lenguaje-y-de-la-imagen/>.

“Escola de Feminismo e Empoderamento” está aberta a todos os interessados em ser capacitados sobre questões de gênero, com o objetivo de enfrentar os estereótipos patriarcais e o machismo.<sup>83</sup>

Por último, a **Província de Huelva** e **Área Metropolitana de Turim** desenvolveram ações positivas peculiares dedicadas aos homens. Mais especificamente, **Huelva** lançou o projeto *'Homens que sonham com a igualdade'*, que visa promover o envolvimento dos homens na concretização da igualdade - com enfoque na sua corresponsabilidade no trabalho doméstico.<sup>84</sup> Por seu lado, **Turim** apoiou iniciativas (experimentais) dedicadas a perpetradores de violência de gênero com o objetivo de limitar a reincidência e prevenir a violência futura contra as mulheres. Além de limitarem a reincidência e evitarem mais violência, esses programas também têm como objetivo ensinar os perpetradores de violência de gênero a adotarem um comportamento não violento nas relações interpessoais (de acordo com o art.º 16 da Convenção de Istambul).<sup>85</sup>

## VIOLÊNCIA DE GÊNERO E COMUNIDADE LGBT

Vários parceiros observaram que a violência de gênero e a discriminação afetam fortemente a comunidade LGBT. **Brasil, Cabo Verde, França, Grécia, Itália e Portugal** registaram que as pessoas LGBT são frequentemente vítimas de crimes de ódio e discurso de ódio. Eles representam um grupo particularmente vulnerável nessas sociedades, uma comunidade que "vive com medo",<sup>86</sup> sujeita a discriminação e violência generalizadas. Em muitos países, essas formas de discriminação e violência permanecem (lamentavelmente) invisíveis, não processadas judicialmente. Consequentemente, a comunidade LGBT corre o risco de não ser apenas alvo de discriminação e violência odiosa, mas também de ficar sem recursos legais eficazes, proteção e compensação. Na **Bulgária**, os crimes de ódio anti-LGBT permanecem não reconhecidos e, se registrados, são geralmente tratados pela polícia como atos de hooliganismo.<sup>87</sup> Em **Itália**, as pessoas LGBT não são protegidas nem por disposições criminais nem civis.<sup>88</sup> O sistema jurídico italiano ainda está cego para a homofobia. No entanto, esse *vácuo* jurídico contrasta com a realidade. Na verdade, de acordo com pesquisas nacionais,<sup>89</sup> mais de 50% das pessoas LGBT em Itália foram sujeitas a discriminações - na escola, na universidade e no local de trabalho, bem como no acesso ao trabalho, à habitação, à saúde e aos serviços públicos. Uma nova proposta legislativa está atualmente em discussão no Parlamento italiano.<sup>90</sup> A proposta visa incluir sexo, gênero, orientação sexual e identidade de gênero no atual quadro jurídico sobre crimes de ódio e discurso de ódio, alterando o Código Penal. Se aprovado, será uma extensão de um quadro de direito penal existente que pune "propaganda e incitação ao crime com base na discriminação racial, étnica e religiosa". Da mesma forma, reformas legislativas são esperadas no **Brasil**, onde a homofobia ainda não é criminalizada. Em junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal corrigiu a falta de recursos legais para proteger a comunidade LGBT. Decidiu que a homofobia e a transfobia devem ser enquadradas na lei criminal de racismo, até que o Congresso Federal aprove uma legislação que trate especificamente da discriminação LGBT.<sup>91</sup> Esta decisão do tribunal exerce, sem dúvida, uma grande pressão sobre o Parlamento Brasileiro. Ao mesmo tempo, a decisão representa um duro golpe para o presidente conservador e homotransfóbico Jair Bolsonaro.

**Grécia e Portugal** são os únicos países envolvidos no projeto R&C que introduziram recentemente o direito à identidade de gênero. Mais precisamente, a ordem jurídica grega reconheceu recentemente que "identidade de gênero significa a forma interna e pessoal como uma pessoa experimenta o próprio gênero, independentemente do gênero que foi registrado no nascimento, com base nas suas características biológicas". Desta

<sup>83</sup> Ver: <https://www.dipujaen.es/microsites/igualdad/escuela-feminismo-empoderamiento/>.

<sup>84</sup> Ver (em espanhol), <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/HOMBRES-QUE-SUENAN-CON-IGUALDAD/>.

<sup>85</sup> Art.º 20 Lei Regional nº 4/2016, (em italiano) em <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/iterlegcoordweb/dettaglioLegge.do?urnLegge=urn:nir:regione.piemonte:legge:2016:5@2019-3-1>. Consultar também <http://www.cittametropolitana.torino.it/speciali/2018/maltrattanti/>.

<sup>86</sup> A. Giuffridi, 'Estamos vivendo com medo': pessoas LGBT na Itália depositam esperanças na nova lei, 26 de julho de 2020, disponível em <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/26/italy-lgbt-new-law-debate>.

<sup>87</sup> P. Godzisz e G. Viggiani (eds.), *Correndo através de obstáculos: Obstáculos no Acesso à Justiça para Vítimas de Crimes de Ódio Anti-LGBTI*, Lambda Warsaw Association, (2018), disponível em <https://iris.unibs.it/retrieve/handle/11379/509062/88384/2018%20Running%20through%20hurdles.pdf>.

<sup>88</sup> A legislação italiana protege apenas pessoas LGBT quando discriminadas no local de trabalho, por motivos relacionados à orientação sexual: ver Decreto Legislativo no. 216, de 9 de julho de 2003, que implementa a Diretiva 2000/78 / CE para a igualdade de tratamento em matéria de emprego e condições de trabalho (<https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03216dl.htm>).

<sup>89</sup> Dados referentes a 2011; ver detalhes (em italiano) em: <https://www.istat.it/it/archivio/62168>.

<sup>90</sup> Veja os rascunhos das propostas (em italiano) em: <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=569&sede=&tipo=>

<sup>91</sup> Ver julgamento (ADO 26 / DF) em português em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>.

forma, a lei eliminou a necessidade das pessoas transgénero na Grécia se submeterem à esterilização para que o seu género seja legalmente reconhecido - uma prática opressora que viola a integridade física dos indivíduos. Do mesmo modo, Portugal introduziu o direito à “autodeterminação” da identidade e expressão de género e à proteção das características sexuais. Além disso, Portugal alterou o Código Penal para punir adequadamente os crimes de ódio com base na orientação sexual e identidade de género.<sup>92</sup> Nos últimos anos, a **França** também testemunhou o surgimento da questão do "intersexo". O reconhecimento legal de um (terceiro) género neutro foi discutido nos tribunais franceses. No entanto, em maio de 2017, o *Tribunal de Cassação* concluiu que a legislação francesa não permite o reconhecimento de um género neutro.<sup>93</sup> Tal reconhecimento (pelo Judiciário) teria profundas repercussões no sistema jurídico francês e contornaria inúmeras mudanças legislativas. Assim, até hoje, o ordenamento jurídico francês reconhece a classificação binária de género - masculino ou feminino.

---

<sup>92</sup> Ver a Lei nº 94/2017. Ver também Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio e a Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030 “Portugal + Igualdade”.

<sup>93</sup> Tribunal de Cassação da França, N.º 16-17189 (4 de maio de 2017), disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000034653561/>.

### 3. DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA BASEADA NA MIGRAÇÃO

#### A DIFÍCIL DEFINIÇÃO DE 'MIGRANTE'

Em primeiro lugar, é essencial analisar o conceito de 'migrante'. É importante notar que, a nível internacional, não existe uma definição universalmente aceita. O **Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA)** define "migrante" como uma pessoa que se afasta de seu local de residência habitual, provisória ou permanentemente, por uma variedade de razões.<sup>94</sup> No entanto, é controverso se o termo "migrante" pode ser abrangente, um conceito guarda-chuva, referindo-se a todas as pessoas que se mudam. A discordância fundamental diz respeito a se 'migrante' é ou não uma palavra inclusiva que também inclui refugiados.<sup>95</sup> Por um lado, a visão *inclusivista* sustenta que migrantes são pessoas que se mudaram independentemente do próprio estatuto legal e das motivações (consequentemente, incluindo refugiados).<sup>96</sup> Por outro lado, a visão *residualista* vê os migrantes como pessoas que se mudaram do próprio local de residência habitual por todos os motivos, exceto para fugir da guerra ou da perseguição.<sup>97</sup> Seguindo este último ponto de vista, um migrante é alguém que opta por se mudar e, ao contrário dos refugiados, um migrante não teme perseguições ou danos graves no próprio país de origem. De acordo com o **Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR)**, confundir os termos "refugiados" e "migrantes" desvia a atenção da proteção legal específica que apenas os refugiados exigem. Assim, a fim de proteger o estatuto peculiar dos refugiados, o ACNUR é o principal defensor do ponto de vista residualista.

Apesar das diferentes visões, não há dúvida de que os motivos para mudar são diversos. Por exemplo, a movimentação de uma pessoa ou grupo de pessoas pode ser motivada por oportunidades económicas. Esses indivíduos são frequentemente chamados de "migrantes económicos" e definidos como alguém que deixa o próprio país de origem para encontrar uma vida melhor.<sup>98</sup> Este é um exemplo claro de 'migração voluntária', segundo a qual as pessoas deixam as casas por causa dos chamados 'fatores de atração' (como melhores oportunidades de carreira, educação ou reunião familiar). Pelo contrário, quando a migração é o resultado de 'fatores de pressão' (entre outros, perseguição, guerra, violações dos direitos humanos e abusos), pode ser definida como migração forçada. Os fatores de *pressão* mais cruéis e severos levam os indivíduos a buscar proteção internacional. As pessoas que buscam essa proteção não estão a fugir da pobreza (não estão à procura de melhores oportunidades), *estão a fugir do perigo*.<sup>99</sup> Isso geralmente acontece quando uma sociedade deixa de dar segurança para o próprio povo e, consequentemente, entra em desordem. Em muitos casos, as pessoas fogem aterrorizadas dos abusos cometidos pelo Estado. Em outros casos, fogem da opressão que o Estado não tem poder de impedir porque perdeu o controlo do território ou deixou de funcionar de maneira eficaz.<sup>100</sup>

Os indivíduos que buscam proteção internacional são chamados de "requerentes de asilo". Mais precisamente, um requerente de asilo é alguém cujo pedido de proteção internacional ainda não foi decidido definitivamente pelo país em que foi apresentado.<sup>101</sup> O conceito de 'asilo' refere-se a um processo e difere do conceito de 'estatuto de refugiado'. Na verdade, nem todos os requerentes de asilo acabarão por ser reconhecidos como "refugiados", mas todos os refugiados reconhecidos são inicialmente requerentes de asilo. 'Refugiados' são uma categoria específica de indivíduos que cruzam fronteiras internacionais. De acordo com a **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**, um 'refugiado' é definido como qualquer pessoa que "*devido ao receio bem fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas,*

<sup>94</sup> Ver Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA), *Recomendações sobre Estatísticas de Migração Internacional*, 1998, p. 9

<sup>95</sup> J. Carling, Qual é o significado de migrante? Disponível em [www.meaningofmigrants.org](http://www.meaningofmigrants.org) (acedido pela última vez em julho de 2020).

<sup>96</sup> Por exemplo, a Organização Internacional para a Migração (IOM) favorece a abordagem inclusiva (consulte <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>)

<sup>97</sup> O principal proponente da visão residualista dos migrantes é a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Consulte <https://meaningofmigrants.files.wordpress.com/2016/09/definitions-compared.png> para uma explicação visual e o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), 'Refugiados' e 'Migrantes' - Perguntas Frequentes (FAQs), 31 de agosto de 2018, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html>.

<sup>98</sup> <https://www.amnesty.org.au/refugee-and-an-asylum-seeker-difference/>.

<sup>99</sup> A. Betts e P. Collier, *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, (Oxford University Press, 2017), p. 16

<sup>100</sup> ACNUR, *The State of The World Refugees 1993*, Introdução: The Challenge of Protection, consulte <https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c6da96/state-worlds-refugees-1993-challenge-protection.html#:~:text=The%20State%20of%20The%20World's%20Refugees%201993%3A%20The%20Challenge%20of%20Protection,-By%20United%20Nations&text=It%20is%20also%20an%20eloquent,to%20their%20homes%20once%20again.>

<sup>101</sup> Organização Internacional para a Migração (IOM), *Glossário sobre Migração, 2019*, disponível em [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf).

se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e, em consequência de tais acontecimentos, se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”<sup>102</sup> O direito internacional fornece a definição universal de refugiado e também estabelece os princípios básicos para a proteção desses indivíduos.<sup>103</sup> O princípio da não repulsão (nenhum retorno forçado) é a obrigação mais relevante. Hoje, é considerada uma norma do direito consuetudinário,<sup>104</sup> o que significa que tem caráter absoluto e representa um claro limite à discricionariedade dos Estados soberanos na regulamentação da migração. Este princípio afirma que um refugiado não deve ser devolvido a um país onde enfrentaria sérias ameaças à vida ou à liberdade. Consequentemente, este princípio proíbe os Estados de extraditar, deportar, expulsar ou devolver (*refouler*) um refugiado. Implica, também, que os requerentes de asilo não podem ser rejeitados, não podem ser impedidos de solicitar proteção (*ex ante*). Na verdade, todo requerente de asilo pode, potencialmente, ser reconhecido como refugiado. Assim, o princípio da não repulsão não abrange apenas os refugiados reconhecidos, mas também os requerentes de asilo que aguardam a determinação do seu estatuto.<sup>105</sup> A não admissão, rejeições nas fronteiras, recusa de barcos são violações do princípio da não repulsão.

Por um lado, é indubitável que a gestão dos fluxos migratórios e a proteção adequada dos refugiados são objetivos interligados. O próprio ACNUR reconhece que o seu interesse geral no campo da migração decorre do facto de que existem ligações entre o deslocamento forçado e os movimentos migratórios.<sup>106</sup> Em 2016, a Assembleia Geral da ONU reconheceu explicitamente a forte ligação entre migrantes e refugiados e adotou a **Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes**.<sup>107</sup> Apesar de reconhecer a diferença entre os padrões legais que protegem esses indivíduos, a Declaração afirma a necessidade urgente de uma abordagem abrangente da mobilidade humana. Declara que, mesmo que a gestão de refugiados e migrantes seja regida por diferentes conjuntos de regras, ambos têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais. Por outras palavras, embora muitas pessoas em movimento não tenham o estatuto de refugiado, elas precisam da (mesma) proteção dos direitos humanos. Além disso, tanto refugiados quanto migrantes podem enfrentar desafios comuns e ter vulnerabilidades semelhantes.<sup>108</sup> Os migrantes vulneráveis incluem mulheres em risco, crianças, especialmente crianças migrantes desacompanhadas ou crianças separadas da própria família, membros de minorias étnicas e religiosas, vítimas de violência, idosos, pessoas com deficiência, pessoas que são discriminadas em qualquer base, povos indígenas, vítimas de tráfico de seres humanos e vítimas de exploração e abusos no contexto do contrabando de migrantes.<sup>109</sup> Esses indivíduos correm maior risco de sofrer danos durante o processo de migração. A vulnerabilidade às violações dos direitos humanos é o resultado de formas múltiplas e cruzadas de discriminação, desigualdade e dinâmicas sociais que levam a níveis reduzidos e desiguais de poder e gozo de direitos.<sup>110</sup> É importante destacar que esses migrantes vulneráveis podem estar fora da categoria legal específica de "refugiados". No entanto, eles precisam de proteção especial (principalmente por causa de características pessoais como idade, identidade de género, deficiência ou estado de saúde, ou porque foram vítimas de abusos). Portanto,

<sup>102</sup> A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, art.º 1

<sup>103</sup> Ver a Convenção de 1951 sobre Refugiados, Art.º 3 (não discriminação), art.º 31 (não penalização) e art.º 33 (não repulsão).

<sup>104</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), *O Princípio da Não-Repulsão como Norma de Direito Internacional Consuetudinário. Resposta às questões colocadas ao ACNUR pelo Tribunal Constitucional Federal da República Federal da Alemanha nos processos 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*, (1994), <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>.

<sup>105</sup> Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, *Âmbito do princípio da não repulsão na gestão contemporânea das fronteiras: áreas do direito em evolução*, (2016), p. 14, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-scope-non-refoulement-0\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-scope-non-refoulement-0_en.pdf).

<sup>106</sup> ACNUR, *Memorando de Entendimento entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e a Organização Internacional para as Migrações*, 15 de maio de 1997, Para. 10, disponível em <https://www.unhcr.org/4aa7a3ed9.pdf>.

<sup>107</sup> Assembleia Geral da ONU, *Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes: Resolução adotada pela Assembleia Geral, 3 de outubro de 2016, A/RES/71/1*, disponível em <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>.

<sup>108</sup> No contexto da migração, 'vulnerabilidade' representa a capacidade limitada de evitar, resistir, enfrentar ou recuperar de danos, e 'migrantes em situações vulneráveis' são aqueles indivíduos que são incapazes de desfrutar efetivamente dos seus direitos humanos, estão em maior risco de violações e abusos e que, consequentemente, têm o direito de recorrer à garantia de elevado dever de cuidado dos responsáveis. Ver IOM, *Glossary on Migration*, (2019), disponível em [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf).

<sup>109</sup> Resolução 35/17 do Conselho de Direitos Humanos, *Proteção dos direitos humanos dos migrantes: o compacto global para uma migração segura, ordenada e regular*, p. 3, disponível em [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_HRC\\_RES\\_35\\_17.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_HRC_RES_35_17.pdf).

<sup>110</sup> Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Documento da ONU A/HRC/37/34, *Princípios e orientações práticas sobre a proteção dos direitos humanos de migrantes em situações vulneráveis*, Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, (2018), p. 5 <https://undocs.org/A/HRC/37/34>.

mesmo quando os migrantes não se qualificam como refugiados, eles podem estar sujeitos a outros tipos de proteção.<sup>111</sup>

Por conseguinte, no quadro da migração internacional, não existe uma distinção clara entre migrantes que precisam de proteção e migrantes que não têm direito a ela. Esta confusão é particularmente verdadeira no contexto de "grandes movimentos".<sup>112</sup> Grandes movimentos migratórios também são chamados de fluxos migratórios "mistos" e, nesses fluxos, a dimensão dos refugiados varia. Em alguns casos (por exemplo, o aumento nas chegadas de barcos à Europa no Mediterrâneo Oriental em 2015), a grande maioria são refugiados. Em outros, a composição é mais mista.<sup>113</sup> No entanto, os riscos aos quais os refugiados e migrantes estão expostos costumam ser os mesmos. Por essas razões, de acordo com a Declaração de Nova York, a comunidade internacional deve garantir um apoio abrangente à política de imigração, apoio, assistência e proteção, consistente com as obrigações do direito internacional (tanto as leis dos direitos humanos quanto as normas de proteção aos refugiados). Movimentos inseguros e desordenados de migrantes devem ser evitados - ou pelo menos combatidos.<sup>114</sup> Essencialmente, a comunidade internacional deve estar comprometida em "fazer a migração funcionar para todos".<sup>115</sup> De facto, de acordo com o Secretário-Geral da ONU António Guterres, "*Sem procurar criar novas categorias jurídicas ou expandir as formas únicas de proteção internacional proporcionadas no quadro dos refugiados, devemos conceber uma resposta adequada às necessidades dos migrantes em grandes movimentos*".<sup>116</sup>

Por outro lado, apesar dos perigos comuns aos quais muitas pessoas em movimento estão expostas, ninguém nunca deve confundir a linha entre refugiados e migrantes. Na verdade, apenas os refugiados mudam (ou melhor, fogem) por causa de conflitos ou perseguições ou, de forma mais geral, por falta de proteção nos próprios países. Portanto, apenas alguns indivíduos precisam de proteção específica devido às situações que deixaram para trás. Tratá-los como migrantes "simples" corre o risco de obscurecer o seu estatuto e direitos específicos no direito internacional.<sup>117</sup> Na verdade, os refugiados são um grupo especificamente definido e protegido pelo direito internacional, devido à situação no país de origem, tornando-se impossível para eles voltarem para casa (ou seja, temendo perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública).<sup>118</sup> Eles são tão reconhecidos precisamente porque é muito perigoso para eles voltarem para casa e, portanto, precisam de proteção em outro lugar. De acordo com o ACNUR, a situação difícil dos refugiados é uma preocupação comum da humanidade.<sup>119</sup> Portanto, minimizar os motivos pelos quais os refugiados se deslocam pode comprometer a situação jurídica e, conseqüentemente, a necessidade de proteção.

#### RECENTES INTERVENÇÕES LEGISLATIVAS

Nos últimos anos, a migração surgiu como um desafio político e social crítico, especialmente em questões como integração, segurança e gestão de fronteiras.<sup>120</sup> Globalmente, estamos a testemunhar uma crescente intolerância para com aqueles indivíduos que são vistos como "outros" ou "alienígenas". Os valores de inclusão, tolerância e não discriminação foram significativamente minados. Foram desafiados por novos medos fortes que, essencialmente, percebem o "outro" como uma ameaça para a sociedade anfitriã. Essas preocupações desencadearam um crescente consenso entre partidos nacionalistas de extrema direita e o sentimento anti-imigrantes.

---

<sup>111</sup> Ver, por exemplo, o *Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, Complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*; a *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias*; a *Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas*; e a *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*.

<sup>112</sup> Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, Parágrafo 6

<sup>113</sup> F. Grandi, 'Refugiados e Migração', in J. Knolle and J. Poskett (eds.), *Migração*, (Cambridge University Press, 2020), p. 79-95.

<sup>114</sup> Ver a Resolução 73/195 da UNGA, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, (2019), disponível em [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/195](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195).

<sup>115</sup> Relatório do Secretário-Geral, Documento A / 72/643 da ONU, *Fazendo a migração funcionar para todos*, (2017), disponível em [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg\\_report\\_en.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_en.pdf).

<sup>116</sup> *Ibid*, para. 50.

<sup>117</sup> F. Grandi, 'Refugiados e Migração', *supra cit*.

<sup>118</sup> Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), 'Refugiados' e 'Migrantes' - Perguntas Frequentes (FAQs), 31 de agosto de 2018, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html>.

<sup>119</sup> Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Documento A / 73/12 (Parte II) da ONU, *Pacto global sobre refugiados*, disponível em [https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_English.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf).

<sup>120</sup> Organização Internacional para as Migrações (OIM), *World Migration Report 2018*, Capítulo 2, p. 13, disponível em [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf).

Vários países têm-se empenhado em intensificar a discussão sobre as “chegadas insustentáveis” de migrantes aos seus territórios. O **Brasil** tem enfrentado o fluxo maciço de requerentes de asilo da Venezuela através da fronteira norte (particularmente no estado de Roraima). A **União Europeia** tem estado extremamente exposta às ondas de migrantes e refugiados. O número sem precedentes de chegadas atingiu o pico em 2015, quando os primeiros pedidos de proteção internacional chegaram a quase 1,3 milhões.<sup>121</sup> O impacto da crise migratória foi particularmente severo na **Grécia, Itália e Espanha**, uma vez que as suas costas estavam diretamente envolvidas na gestão das rotas de migração do Mediterrâneo e da África Ocidental.<sup>122</sup>

Mais especificamente, a **Grécia** está envolvida na rota do Mediterrâneo oriental, que viu a maior onda migratória.<sup>123</sup> Em 2015, o sistema de asilo grego quase entrou em colapso. Subsequentemente, a declaração conjunta UE-Turquia (assinada em 18 de março de 2016) representou um ponto de viragem na gestão da crise migratória na Grécia. No entanto, sua legitimidade é fortemente debatida.<sup>124</sup> A **Itália** enfrentou a chegada sem precedentes de migrantes da rota do Mediterrâneo Central. A chegada em massa de requerentes de asilo do Mar Mediterrâneo desencadeou fortes posições xenófobas e acusações de “invasão”.<sup>125</sup> Nesse sentido, o legislador italiano introduziu dois “Decretos de Segurança”,<sup>126</sup> que se fundamentam na ideia de que *imigração e insegurança* são fenômenos fortemente ligados. Os Decretos de Segurança visavam impedir as grandes admissões de migrantes no território italiano, reduzindo os critérios de autorização de residência *humanitária*, “criminalizando” as operações de salvamento marítimo e impondo a ideia de que as grandes chegadas de migrantes do Mediterrâneo só podem comprometer a segurança interna e a estabilidade. No entanto, interpretar o fenômeno migratório (apenas) em termos de questões de segurança está longe de ser incontroverso.<sup>127</sup> Na verdade, o Tribunal Constitucional italiano decidiu recentemente sobre a inconstitucionalidade parcial do primeiro Decreto de Segurança.<sup>128</sup> Da mesma forma, em **França**, houve muitas contradições nas políticas de migração. Nos últimos anos, a principal preocupação do legislador francês tem sido assumir o controlo dos fluxos de imigração. Em 2018, foi adotada a “Lei de Imigração Controlada” com o objetivo de simplificar e agilizar o processo de receção.<sup>129</sup> Ao mesmo tempo, esta lei contém várias medidas que tendem a reduzir a imigração, enfraquecer os direitos fundamentais e as garantias individuais. Assim, **Grécia, Itália e França** implementaram recentemente políticas de migração polémicas, que correm o risco de entrar em conflito não apenas com os princípios constitucionais,<sup>130</sup> mas também com o direito consuetudinário internacional (que proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros e afirma o princípio da *não repulsão*).

A **Bulgária e Portugal** registaram que os migrantes e as minorias étnicas são altamente vulneráveis à intolerância, campanhas públicas agressivas e movimentos nacionalistas de extrema direita. Ambos os países também relataram discurso de ódio generalizado na Internet e ameaças online contra migrantes. Em muitos casos, as medidas tomadas para combater o discurso de ódio online são inadequadas e as sanções não representam um impedimento.<sup>131</sup> Além disso, **Portugal** relatou a persistência de casos de violência policial contra migrantes

---

<sup>121</sup> De acordo com o Eurostat. ver: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyvappctza&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyvappctza&lang=en).

<sup>122</sup> Ver

<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?page=1&view=grid&Type%25B%25D=3&Search=%2523monthly%2523>.

<sup>123</sup> De acordo com a Frontex, 885.000 migrantes utilizaram-no para chegar à UE em 2015 - 17 vezes o número em 2014.

<sup>124</sup> Ver M. Duhaà, ‘The EU Migration Crisis and the Human Rights Implications of the Externalization of Border Control’, em C. Strohal & S. Kieber (autores) & W. Benedek, P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, & M. Nowak (eds.), *European Yearbook on Human Rights*, 2018, p. 135-166. Ver também L. Haferlach e D. Kurban, *Lições aprendidas com o Acordo de Refugiados UE-Turquia em Parcerias de Migração da UE com Países de Origem e Trânsito*, Política Global, 2017, disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12432>.

<sup>125</sup> H. de Haas, ‘The Myth of Invasion’, (2015), disponível em <http://heindehaas.blogspot.com/2015/05/the-myth-of-invasion.html>.

<sup>126</sup> Decreto-Lei n. 113/2018, primeiro “Decreto de Segurança” também conhecido como “Decreto Salvini” e Decreto-Lei n. 53/2019, segundo “Decreto de Segurança” também conhecido como “Decreto de Segurança bis”.

<sup>127</sup> C. Corsi, *Evaluating the ‘Salvini Decree’: Doubts of Constitutional Legitimacy*, EUI (2019), em [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB\\_2019\\_06\\_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB_2019_06_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y) e S. Carta, *Além dos portos fechados: o novo Decreto-Lei italiano sobre Imigração e Segurança*, (2018), disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/>.

<sup>128</sup> Tribunal Constitucional Italiano, Sentença 186/2020, 9 de julho de 2020, ECLI: IT: COST: 2020: 186, [https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:2020:186](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2020:186).

<sup>129</sup> Lei N. 2018-778 de 10 de outubro de 2018 para imigração controlada, direitos de asilo efetivos e integração bem-sucedida.

<sup>130</sup> Ver art.º 10 (3) da Constituição italiana (“O estrangeiro a quem, no seu país de origem, for negado o exercício efetivo das liberdades democráticas garantidas pela constituição italiana terá direito ao asilo nas condições estabelecidas pela lei.”).

<sup>131</sup> Ver *Relatório da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) sobre Portugal*, (2018), p. 9

(brasileiros, ucranianos, romenos e moldavos) e minorias (em particular ciganos e afrodescendentes, mas também muçulmanos, lésbicas, homossexuais, bissexuais e transgéneros).

### *RECENTES POLÍTICAS (LOCAIS)*

A definição das políticas de migração é geralmente centralizada no nível nacional. Os governos nacionais têm, normalmente, poder de decisão exclusivo sobre a regulamentação dos fluxos migratórios e a admissão de estrangeiros dentro das fronteiras nacionais. As autoridades territoriais, regiões e municípios não podem regular a imigração e o asilo de forma autónoma. No entanto, estas entidades territoriais são competentes para a integração social dos migrantes e são responsáveis pela coordenação de várias medidas de assistência como alojamento, saúde, educação e formação. Daí decorre que as políticas de integração e ações positivas (contra a exclusão e a discriminação de migrantes) estão geralmente nas mãos das autoridades locais. Essas entidades territoriais, com o apoio de organizações da sociedade civil, estão diretamente envolvidas na conceção e implementação de medidas específicas que garantam a inclusão socioeconómica dos migrantes na sociedade de acolhimento. É importante notar que o processo de integração trata de diversos direitos humanos e liberdades fundamentais, entre outros a dignidade social, a não discriminação, o pleno desenvolvimento de cada pessoa, a participação efetiva na organização política, económica e social do país.<sup>132</sup> Esses valores fundamentais estão consagrados tanto em instrumentos de direito internacional (em particular na **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**),<sup>133</sup> quanto em leis internas e disposições constitucionais. Consequentemente, a maioria dos parceiros envolvidos no projeto R&C esteve envolvida na implementação de intervenções nacionais, regionais e locais destinadas a combater a discriminação baseada na migração e a segregação étnica.

As cidades de **Fortaleza** (Brasil), **Praia** (Cabo Verde), **Dunquerque** (França), **Turim** (Itália), **Huelva e Jaen** (Espanha) adotaram planos municipais de intervenção contra a discriminação baseada na migração e étnica. Mais precisamente, introduziram ações positivas com vistas a promover a inclusão social dos migrantes no âmbito municipal. A Prefeitura de **Fortaleza** financiou uma estratégia local de acolhimento de migrantes e refugiados, oferecendo-lhes uma residência pública, denominada *Centro-Dia*, onde são garantidas condições mínimas de vida para todos (entre outros, habitação, alimentação e segurança, além de assistência jurídica). A cidade de **Dunquerque** financiou ações específicas para garantir o direito à higiene dos refugiados do campo humanitário Grande-Synthe. A **região do Egeu do Sul** (Grécia), incluindo a ilha de **Syros**, desenvolveu ações positivas dignas de menção no que diz respeito à inclusão social de imigrantes e refugiados.<sup>134</sup> As intervenções locais centraram-se principalmente na integração social e empoderamento económico dos imigrantes, através da prestação de serviços de aconselhamento, apoio jurídico e mediação intercultural. Além disso, várias organizações e centros de pesquisa têm monitorizado ativamente o fenómeno da discriminação racial (entre outros, o Centro de Prevenção “THISEAS” das Cíclades, o Observatório Antirracista da Universidade do Egeu, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Santa Metrópole de Syros, o Centro Comunitário do Município de Syros-Ermoupolis e a Escola Vardakeios de Ermoupolis). Da mesma forma, a **região do Piemonte** (Itália) ativou uma forte Rede Regional contra a Discriminação,<sup>135</sup> um Fundo de Solidariedade para a proteção judicial das vítimas de discriminação,<sup>136</sup> várias iniciativas de sensibilização e atividades de formação para “funcionários antidiscriminação”.<sup>137</sup> Na Andaluzia (Espanha), as **Províncias de Huelva e Jaen** adotaram medidas locais específicas para a integração social dos migrantes. As intervenções recentes centraram-se principalmente em iniciativas educativas e formações, mais precisamente em cursos de espanhol e aulas de informática. Além disso, devido à colheita sazonal da azeitona, a Província de Jaen criou uma série de serviços de apoio para trabalhadores sazonais, bem como serviços de alojamento e centros de cuidados para os filhos dos trabalhadores sazonais. Do mesmo modo, a Cidade da **Praia** financiou várias iniciativas de informação para migrantes que necessitem de acesso a serviços básicos

<sup>132</sup> Alguns parceiros (como a cidade de Turim) favorecem o conceito de 'participação intercultural' em vez de 'integração', sendo que o primeiro tem um foco específico no envolvimento intercultural, uma abordagem inclusiva e participativa na gestão de diferentes culturas, comunidades e pessoas, promovendo sua compreensão e interação na esfera pública.

<sup>133</sup> Ver o art.º 5, 6 e 7 Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1965.

<sup>134</sup> No quadro da Estratégia Regional de Inclusão Social, Combate à Pobreza e Todas as Formas de Discriminação, no âmbito do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional 2014-2020).

<sup>135</sup> Ver <http://www.piemontecontrolediscriminazioni.it/rete-regionale>.

<sup>136</sup> Em italiano “Fondo per il patrocinio legale delle vittime di discriminazioni”, [http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2017/07/attach/re201704\\_polsoc.pdf](http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2017/07/attach/re201704_polsoc.pdf).

<sup>137</sup> No âmbito do Plano Regional Trienal contra a Discriminação (2018-2020), [https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano\\_triennale\\_2018-2020\\_0.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano_triennale_2018-2020_0.pdf). Ver também <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/antidiscriminazioni/rete-regionale-contro-discriminazioni>.

(nomeadamente educação, saúde, segurança social e regularização), bem como cursos de línguas e estágios profissionais.

A cidade de **Turim** desenvolveu políticas interculturais avançadas e representa um modelo excepcional.<sup>138</sup> Em 2018, estabeleceu novas “Diretrizes para a Intercultura e a Participação”,<sup>139</sup> com o objetivo de promover o envolvimento pleno e igualitário de todos na adoção das políticas locais. Mais recentemente, em junho de 2020, a cidade de Turim lançou uma consulta pública, segundo a qual os cidadãos são convidados a apresentar propostas escritas com o objetivo de co-redigir o (novo) Acordo de Colaboração para um Turim antirracista. Desta forma, a cidade de Turim afirma seu compromisso com o combate ao racismo e a intolerância, ao mesmo tempo em que consolida uma abordagem aberta e participativa na definição de políticas públicas locais.

---

<sup>138</sup> Ver <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/torino>.

<sup>139</sup> Em italiano “Linee guida per il Coordinamento alle Politiche per l’Interculturalità e alla Partecipazione”, [http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Città%20di%20Torino\\_latest.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Città%20di%20Torino_latest.pdf).

## 4. CONCLUSÕES

Esta pesquisa confirma que as desigualdades e a violência persistem em todas as sociedades, em todas as culturas, em todos os países e territórios, desde uma pequena ilha (como Syros) até uma grande metrópole (como Fortaleza). Uma vez que existe intolerância e disparidades por todo o lado, cada legislador nacional e entidade local deve sentir a necessidade urgente de abordar estas questões visando alcançar a igualdade *de facto* para todos. Os decisores estaduais e locais devem comprometer-se com promover a igualdade por todos os meios, entre outros, através de reformas legislativas, implementação de políticas sociais, estratégias nacionais, ações positivas, bem como planos locais de intervenção.

No que diz respeito às desigualdades de género, é importante lembrar que a violência de género é a forma mais desumanizante de opressão de género. Por este motivo, as autoridades nacionais e locais competentes devem adotar políticas e medidas que abordem igualmente a prevenção, a proteção e a punição da violência, a fim de garantir uma abordagem abrangente e integrada contra a violência de género (como sugerido - na Europa - pela Convenção de Istambul e a Estrutura de quatro pilares). No âmbito do projeto *R&C*, vários legisladores privilegiaram amplamente as reformas nacionais destinadas a criminalizar atos de violência contra as mulheres e a combater as inadequações das disposições penais (processuais). Dessa forma, não conseguiram reconhecer plenamente a dimensão estrutural do fenómeno. Na verdade, as reformas penais não são suficientes para enfrentar as razões sociais e culturais da violência contra as mulheres. As atitudes e estereótipos patriarcais generalizados devem ser tratados por meio de intervenções sistemáticas, incluindo iniciativas de educação, sensibilização, formação de profissionais e, de forma mais geral, medidas preventivas destinadas a combater os padrões de comportamento social e cultural sexistas baseados na ideia de inferioridade da mulher. Para atingir este objetivo, os atores regionais e municipais desempenham um papel fundamental. Embora não tenham competências em matéria de direito penal, são os verdadeiros protagonistas da aplicação efetiva da legislação em matéria de igualdade e das políticas sociais. Por isso, os atores territoriais devem garantir um sistema holístico de prevenção e proteção às vítimas de violência de género, bem como cooperar na atividade de monitorização do fenómeno a nível local.

A violência de género é frequentemente considerada não apenas como um fenómeno generalizado que afeta as mulheres, mas também a comunidade LGBT. Na verdade, a maioria dos parceiros envolvidos no projeto *R&C* constatou que as pessoas LGBT são frequentemente vítimas de intolerância, crimes de ódio e discurso de ódio. Lamentavelmente, em muitos países essas formas de discriminação e violência permanecem invisíveis e não são processadas judicialmente. Nesse sentido, esta pesquisa pretende destacar que a discriminação e a violência contra a comunidade LGBT devem merecer mais atenção tanto a nível nacional como local.

A discriminação e a violência com base na migração representam um fenómeno mais complexo. Em primeiro lugar, não existe uma definição universalmente aceite de "migrante". Em segundo lugar, as políticas de migração são geralmente influenciadas pelas necessidades territoriais. Da mesma forma, as políticas de integração (ou "interculturais") são afetadas por sensibilidades locais. Por exemplo, alguns territórios são tradicionalmente considerados zona de *trânsito* devido à localização geoestratégica (como Cabo Verde que liga a América, Europa e África), e, conseqüentemente, têm uma tradição consolidada no tratamento da migração. Outros países foram expostos a chegadas "insustentáveis" de requerentes de asilo e migrantes apenas nos últimos anos. Além disso, certos territórios são caracterizados pela emigração e não pela imigração (como a Roménia, que é um dos países europeus com a maior população de emigrantes). Apesar dessas diferenças territoriais, reivindicações de nacionalismo e sentimento anti-imigrantes (xenófobos) representam uma tendência comum. De facto, as intervenções recentes priorizaram principalmente a necessidade de (re)ganhar o controle dos territórios nacionais e, conseqüentemente, implementar os retrocessos nas fronteiras e outros obstáculos para os migrantes. Desta forma, os legisladores nacionais falharam em conciliar adequadamente a necessidade de enfrentar as questões de migração ao mesmo tempo em que entendem a dimensão humanitária. Conseqüentemente, não apenas minaram o estatuto de solicitantes de asilo e refugiados, mas também violaram o princípio da não repulsão, bem como o direito internacional dos direitos humanos e os princípios constitucionais internos. Além disso, afetaram negativamente a implementação de regras antidiscriminatórias e políticas inclusivas a nível nacional. Ao contrário, os órgãos locais desempenharam um papel essencial na conceção de ações positivas locais e estratégias de inclusão social.