

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS

Relatório

Abril 2021

I. Apresentação do caso

No passado mês de fevereiro, o Observatório dos Direitos Humanos (doravante, 'ODH') tomou conhecimento através do S.O.S. Racismo de factos que, no seu entender, poderiam consubstanciar uma violação de direitos fundamentais dos cidadãos pertencentes à comunidade cigana residente no bairro Rossio do Santo, em Castro Verde, no Alentejo.

Os factos denunciados e apurados podem resumir-se da seguinte forma:

- No passado dia 23 de janeiro de 2021, na sequência de dois casos de infecção pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 identificados 'na comunidade', a Autoridade de Saúde de Castro Verde determinou a testagem das cerca de 50 pessoas pertencentes à comunidade cigana e residentes no bairro Rossio do Santo, no mesmo Concelho, tendo sido verificado que mais 15 moradores estavam infetados.
- Subsequentemente, o Município de Castro Verde fez um comunicado, na sua página oficial no *Facebook*, com o título "Informação: COVID-19, Comunidade Cigana de Castro Verde" e o seguinte teor: "(...) 2. Perante esta situação, articulada com a GNR de Castro Verde, a Câmara Municipal estabeleceu um plano para assegurar a fiscalização do rigoroso confinamento daquela comunidade que envolve igualmente a Proteção Civil e os Serviços de Ação Social do Município. 3. Igualmente para garantir o rigoroso confinamento da comunidade, os Serviços da Ação Social do Município estão a dar apoio a estas famílias através do programa "Fique em Casa, Nós Vamos por Si", assegurando a entrega de bens alimentares, a medicação e outros produtos essenciais às famílias que necessitem." - cf. printscreen do post no Facebook aqui junto como **Anexo I**.
- Quatro dias depois, a Câmara Municipal de Castro Verde (doravante, 'CMCV'), a Letras Nómadas – Associação de Investigação e Dinamização das Comunidades Ciganas, o Movimento SOS Racismo, a Sílaba Dinâmica – Associação Intercultural e o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. reuniram no sentido de refletirem sobre a gestão do surto de COVID-19 na comunidade, tendo os presentes demonstrado a sua preocupação com o sucedido e acima descrito. Desta reunião resultou um comunicado conjunto, no qual a CMCV esclareceu que "não teve a intenção de promover qualquer tipo de estigmatização ou discriminação a qualquer grupo específico de residentes e reconhece que

a comunicação utilizada não terá sido a mais adequada face à situação em concreto. A autarquia garante também que a fiscalização efetuada pela GNR é a mesma realizada nos termos definidos para todas as pessoas sob dever de confinamento e apenas nesses termos.” A CMCV acrescenta ainda ter tomado as “diligências necessárias” para a mitigação das preocupações transmitidas pelos representantes das associações presentes na reunião, às quais referiu ser sensível (cf. comunicado aqui junto como **Anexo II**).

Recebida e devidamente distribuída a denúncia, a CMCV foi convidada pronunciar-se sobre os factos acima descritos, nomeadamente esclarecer que pessoas foram sujeitas ao dito plano de fiscalização do confinamento profilático, quais as medidas concretas deste plano e por quanto tempo este foi determinado e aplicado (cf. interpelação do ODH aqui junta como **Anexo III**). A CMCV respondeu de imediato, tendo em resumo referido o seguinte:

1. Perante um aumento de infeções causadas pelo novo coronavírus, no país, e, em particular, no Concelho de Castro Verde, a CMCV, em articulação com as entidades competentes, realizou mais testagens de rastreio e intensificou a fiscalização dos casos existentes no referido Concelho. Estas medidas foram aplicadas a todos os cidadãos, no entanto, admitem que a linguagem utilizada tenha levado à interpretação de que se tratava de uma medida aplicada apenas a uma comunidade concreta.
2. Estas medidas não se equiparam a um cerco sanitário, o qual, em momento algum, foi aplicado, quer a um cidadão ou grupo de cidadãos, quer à comunidade cigana.
3. Foi providenciada a mesma assistência a todos os que dela necessitavam por se encontrarem confinados, nos termos e para os efeitos da legislação que decretou o Estado de Emergência, em vigor àquela data.
4. Todas as medidas adotadas (até àquela data) abrangeram toda a comunidade Castrense, “sem exceções e sem segregação.” - cf. Ofício 200/03/03/2021, do Município de Castro Verde, aqui junto como **Anexo IV**.

II. Enquadramento jurídico no plano dos Direitos Humanos

a. Princípio da igualdade e a proibição da discriminação

i. Noções gerais

O artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, ‘CRP’) prevê o direito fundamental à igualdade e a proibição da discriminação, referindo que todos os cidadãos são iguais perante a lei e ninguém pode ser, entre outros, prejudicado ou privado de qualquer direito

“em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”.

No quadro do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o princípio da igualdade e a proibição da discriminação estão previstos, entre outros, no artigo 14.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (doravante, a ‘CEDH’) e, bem assim, nos artigos 1.º, 2.º e 7.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (doravante, ‘DUDH’), nos artigos 2.º, 3.º e 26.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (doravante, ‘PIDCP’) e, ainda, no Protocolo n.º 12 sobre a interdição geral da discriminação. Note-se, a este respeito, que as disposições legais da CRP devem ser interpretadas em conformidade com o disposto na DUDH (cf., a este propósito, o artigo 16.º, n.º 2 da CRP). Acresce que existem tratados internacionais específicos que protegem os indivíduos contra particulares formas de discriminação.

Ora, a noção de igualdade formal (liberal) existe quando os cidadãos que estão em situação comparável são tratados de forma igual. Uma vez que esta noção de igualdade não tem em conta o resultado, o qual pode ser negativo e perpetuar desvantagens, surge, pela via da lei e da jurisprudência, a dimensão de igualdade material (social), nas suas variantes de igualdade de oportunidades (por ex., eliminando barreiras de acesso) e igualdade de resultados (através, por ex., do sistema de quotas). A igualdade formal é a base da proibição da discriminação direta e, por sua vez, a igualdade material suporta a proibição da discriminação indireta.

Por fim, em qualquer sistema jurídico encontramos leis e regulamentos que refletem ambas dimensões do princípio de igualdade, incluindo formas de discriminação positiva,¹ nomeadamente o Regime Jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, previsto na Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, o qual proíbe qualquer forma de discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem.

ii. Discriminação direta e indireta

Existe discriminação direta quando uma pessoa é tratada de forma menos favorável do que outra pessoa que se encontra numa situação comparável, com base num, ou vários, critérios proibidos, nomeadamente o sexo, a raça, a etnia, a religião, etc. Por outras palavras, estamos diante de discriminação direta sempre que se demonstre que outras pessoas que se encontram (i) numa situação comparável (ii) foram tratadas de forma mais favorável porque não partilham do mesmo critério proibido, i.e., porque não têm o mesmo sexo, raça, etnia, religião, etc.²

¹ Cf. *International Human Rights Law*, Ed. Daniel Moeckli et al. (2010), pp. 191-2. Por outras palavras, a dimensão liberal do princípio da igualdade postula pela igual posição de todas as pessoas perante a lei a qual, por sua vez, deve ser geral e abstrata. Já na sua dimensão social, o princípio da igualdade impõe a eliminação das desigualdades de facto (económicas, sociais e culturais), de forma a alcançar a igualdade *real* - cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume Um* (2007), Gomes Canotilho e Vital Moreira, pp. 336-7.

² Cf. artigo 3.º, al. b) da Lei 93/2017.

Trata-se, pois, de uma discriminação “aberta, formal ou ostensiva”, ainda que não seja intencional. Esta modalidade de discriminação só afeta negativamente os membros do grupo discriminado, tornando impossível que qualquer outro indivíduo seja prejudicado pela medida adotada (por exemplo, proibição de entrada num país por se pertencer a uma específica etnia ou despedimento por gravidez).³

Por seu turno, existe discriminação indireta quando, apesar da aplicação de um critério neutro, os resultados produzidos são semelhantes aos obtidos pela aplicação de um critério de distinção proibido, afetando desproporcionalmente os membros de um grupo.⁴ Esta modalidade de discriminação traduz-se num obstáculo ou exigência que se aplica indistintamente a todas as pessoas (que, em abstrato, estarão em condições de satisfazer) mas que, por qualquer razão (biológica, cultural, económica, etc.), ligada à inclusão numa “categoria proibida”, em concreto, um conjunto menor de pessoas incluídas naquela categoria consegue satisfazer ou ultrapassar.⁵

Em qualquer dos casos, a afirmação de uma situação de discriminação envolve necessariamente a (i) deteção de uma diferenciação de tratamento, por um lado, e a (ii) demonstração de que o critério diferenciador aplicado é irrelevante para a justificar, por não se fundar em motivos suficientes para o efeito. Logo, assim que se estabeleça que houve efetivamente uma diferenciação de tratamento ou resultado, deverá perguntar-se se houve uma justificação objetiva e razoável para tal discriminação.⁶ Nos termos do teste empregue pelo TEDH, qualquer tratamento diferenciado (i) deve prosseguir um fim legítimo e (ii) deve haver uma proporcionalidade clara entre os meios empregues e o referido fim. Por outras palavras, deve haver um equilíbrio entre o interesse coletivo e o respeito pelos direitos individuais.

III. Aplicação ao caso concreto

a. Comunicado da CMCV no Facebook

No seguimento da denúncia de violação da proibição de discriminação por parte da CMCV, através da publicação de um comunicado informativo sobre as ações que aquele organismo empreendeu ou pretendia empreender, cumpre questionar se (i) efetivamente houve discriminação no tratamento ou no resultado e, em caso afirmativo, (ii) se existiu uma razão objetiva e razoável para tal diferenciação.

³ Cf. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vista à luz do princípio da não discriminação, Dulce Lopes, Julgar n.º 14 (2011).

⁴ Cf. artigo 3.º, al. c) ⁴ Cf. artigo 2.º da Lei 93/2017.
da Lei 93/2017.

⁵ Cf. *idem*. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) definiu esta categoria pela primeira vez em 2007, no Acórdão *D.H. c. República Checa*, de 13/11/2007 (queixa n.º 57 325/00).

⁶ Cf. Comissão de Direitos Humanos, Comentário Geral 18, §13.

Ora, no que respeita ao comunicado no *Facebook* acima referido, através do qual a CMCV informa sobre a fiscalização do *rigoroso* confinamento da *comunidade cigana*, quando a legislação em vigor no país determinava medidas de confinamento obrigatório a *quaisquer cidadãos* a) doentes com COVID-19 e infetados com SARS-CoV-2; b) relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa; e c) residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas,⁷ consideramos que o referido comunicado da CMCV consubstancia uma situação de tratamento desfavorável de um grupo específico de pessoas, *in casu* a comunidade cigana de Castro Verde, com base num critério proibido (a sua etnia) por referência aos demais cidadãos em situação comparável mas que não partilham daquele elemento diferenciador.

Assim, tendo-se considerado que o teor do referido comunicado constitui uma situação de tratamento diferenciado, cumpre aferir se a mesma prossegue um fim legítimo e proporcional, que a justifique. Atendendo à já mencionada legislação em vigor àquela data, aplicável em todo o território nacional, e a qual previa as concretas situações em que o interesse coletivo justificava a imposição de determinadas medidas de confinamento obrigatório, em função da saúde e idade dos visados, não se afigura justificável, nem legitimado, o estabelecimento de medidas mais restritivas do que aquelas já previstas pela lei, para situações semelhantes, a uma comunidade de uma determinada etnia, pelo facto de nesta se terem detetado pessoas infetadas com SARS-CoV-2.

Com base no exposto, conclui-se que o referido comunicado da CMVM é uma expressão de discriminação direta da comunidade cigana de Castro Verde, consubstanciando uma violação do princípio fundamental da igualdade e da proibição da não discriminação, previstos na Constituição da República Portuguesa.

b. Ações concretamente desenvolvidas pela CMCV

Já no que respeita às medidas e ações concretamente aplicadas pelas autoridades em causa, notamos o comunicado conjunto acima referido (cf. **Anexo III**) bem como a resposta da CMCV à nossa interpelação (cf. **Anexo IV**), lá onde refere que, não obstante o teor da comunicação suscetível de ser interpretada como discriminatória, as medidas concretamente adotadas abrangeram toda a comunidade Castrense, “sem exceções e sem segregação”.

Ora, daqui resulta uma resposta contraditória em relação ao comunicado da CMCV, nas redes sociais. Na ausência de evidências sobre se as ações discriminatórias inicialmente comunicadas foram concretamente aplicadas pela CMCV e demais autoridades mencionadas à comunidade cigana de Castro Verde, somos levados a concluir, pela informação de que dispomos ao momento,

⁷ Cf. artigo 3.º do Decreto da Presidência de Conselho de Ministros n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro. Tais medidas têm por base o estado de emergência decretado – e sucessivamente prolongado – pelo Presidente da República, dada a situação de calamidade pública que se vivia àquela data. Cf. a este respeito o Decreto do Presidente da República n.º 6-B/2021, de 13 de janeiro, que prolongou o referido estado de emergência.

que não foram implementadas quaisquer medidas discriminatórias, direta ou indiretamente, pela CMCV.

IV. Conclusões

Por todo o exposto, é possível retirar as seguintes conclusões:

- O comunicado da CMCV no *Facebook* intitulado “*INFORMAÇÃO: COVID-19 Comunidade Cigana de Castro Verde*” e fazendo menção ao “*rigoroso confinamento daquela comunidade*”, constitui uma expressão de discriminação direta da comunidade cigana de Castro Verde, consubstanciando uma violação do princípio fundamental da igualdade e da proibição da não discriminação, previstos na Constituição da República Portuguesa, sem que exista um fim legítimo e proporcional que justifique tal tratamento diferenciado;
- Por outro lado, atendendo à posição da CMCV na sequência da reação da comunidade e organizações não-governamentais, ao comunicado conjunto que emitiu em conjunto com aquelas entidades, à resposta desta entidade quando interpelada pelo ODH, e a ausência de evidências suficientes que o demonstrem, conclui-se que a CMCV não implementou, direta ou indiretamente, medidas discriminatórias daquela comunidade.

A Relatora,

Joana Freitas

Anexo I



Município de Castro Verde

3 h ·

...

INFORMAÇÃO: COVID-19 Comunidade Cigana de Castro Verde

1. A Autoridade de Saúde de Castro Verde informou a Câmara Municipal dos resultados de testes COVID-19 na comunidade cigana residente no Rossio do Santo, em Castro Verde, havendo um total de 17 casos positivos nesta data.
2. Perante esta situação, articulada com a GNR de Castro Verde, a Câmara Municipal estabeleceu um plano para assegurar a fiscalização do rigoroso confinamento daquela comunidade que envolve igualmente a Proteção Civil e os Serviços de Ação Social do Município.
3. Igualmente para garantir o rigoroso confinamento da comunidade, os Serviços de Ação Social do Município estão a dar apoio a estas famílias através do programa "Fique em Casa, Nós Vamos por Si", assegurando a entrega de bens alimentares, medicação e outros produtos essenciais às famílias que necessitem.