



# Combater a discriminação

## Manual de formação



Combater a discriminação - Manual de formação

KE-75-06-064-PT-C





# Combater a discriminação

## Manual de formação

Human European Consultancy  
em parceria com o Grupo das Políticas de Migração



Uma iniciativa financiada pela UE

**Comissão Europeia**  
Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais  
e Igualdade de Oportunidades  
Unidade G.4

Conclusão do manuscrito: Setembro de 2005





Esta publicação foi encomendada pela Comissão Europeia no âmbito do programa de acção comunitário contra a discriminação (2001-2006).

O conteúdo desta publicação não reflecte necessariamente a opinião ou a posição da Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia.

As opiniões aqui expressas são as do contratante que elaborou este relatório e não representam necessariamente qualquer opinião oficial da Comissão e, em especial, da Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, que encomendou o trabalho.

O presente manual de formação foi elaborado pela Human European Consultancy em parceria com o Grupo das Políticas de Migração.

A **Human European Consultancy**, sediada nos Países Baixos, presta serviços de aconselhamento a organizações não governamentais (ONG), governos, organismos intergovernamentais (OIG) e agências de desenvolvimento nos domínios dos cuidados de saúde, protecção social, relações laborais e direitos humanos.

<http://www.humanconsultancy.com/>

O **Grupo das Políticas de Migração** é uma organização independente vocacionada para o desenvolvimento de políticas relacionadas com a mobilidade, migração, diversidade, igualdade e antidiscriminação, facilitando o intercâmbio entre os intervenientes de todos os sectores da sociedade e gerando respostas efectivas para estes desafios e oportunidades.

<http://www.migpolgroup.com/>



1: © Carl Cordonnier, Dailylife

*Europe Direct é um serviço que o/a ajuda a encontrar respostas às suas perguntas sobre a União Europeia*

**Número verde único (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Alguns operadores de telecomunicações móveis não autorizam o acesso a números 00 800 ou poderão sujeitar estas chamadas telefónicas a pagamento.

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006

ISBN 92-79-01606-7

© Comunidades Europeias, 2006

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Italy*

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO



# Índice

<b>Introdução</b> .....	5
<b>1. Conceitos-chave em matéria de formação</b> .....	7
1.1. Apresentação da União Europeia.....	7
1.2. Breve apresentação do Conselho da Europa.....	12
1.3. Conceito de discriminação no direito e política da UE.....	12
1.4. Definição de outros conceitos constantes das directivas.....	16
1.5. Inversão do ónus da prova.....	20
1.6. Não aplicação do direito comunitário.....	22
<b>2. Papel das organizações não governamentais (ONG) no combate à discriminação</b> .....	25
2.1. O que é uma ONG?.....	25
2.2. Qual é o papel de uma ONG no combate à discriminação?.....	25
2.3. Concretamente, o que pode fazer uma ONG para combater a discriminação? ...	27
2.4. De que necessita uma ONG para desempenhar a sua missão?.....	28
2.5. Porque é que as ONG estão numa posição mais favorável do que outras organizações para combaterem a discriminação?.....	28
2.6. Que obstáculos enfrentam as ONG e como os ultrapassar?.....	28
<b>3. Assuntos temáticos</b> .....	31
3.1. Sensibilização.....	31
3.2. Controlar/influenciar o desenvolvimento das políticas e da legislação.....	33
3.3. Apoio às vítimas individuais.....	34
<b>4. Competências e instrumentos para combater a discriminação</b> .....	39
4.1. Competências.....	39
4.2. Instrumentos.....	40
<b>Anexo: Modelo para o módulo de formação «Discriminação no contexto nacional»</b> .....	47
1. Transposição das directivas para o direito nacional.....	47
2. Procedimentos — Canais administrativos e jurídicos adequados para contestar as violações da legislação sobre a antidiscriminação.....	48
3. Questões societais.....	55
<b>Notas</b> .....	57



# Introdução

## Bem-vindo ao presente manual de formação!

Esta ferramenta de formação foi concebida no âmbito do projecto «Desenvolvimento de capacidades da sociedade civil para lidar com a antidiscriminação», financiado pela UE com o objectivo de prestar formação em matéria de legislação e de política europeia e nacional sobre a antidiscriminação a organizações não governamentais dos 10 Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 1 de Maio de 2004, assim como da Bulgária, Roménia e Turquia.

As ONG têm um papel importante a desempenhar para que a legislação sobre a antidiscriminação seja compreendida e aplicada no terreno. São essenciais nas negociações em nome e na defesa de quem as representa, assim como na sensibilização, tanto das vítimas reais da discriminação como das potenciais, que são sempre desconhecedoras dos seus direitos, bem como do público em geral.

O manual foi utilizado por formadores nacionais em seminários de formação nacionais em cada país envolvido. Os participantes vinham de numerosas organizações não governamentais e associações abrangendo todas as matérias da discriminação: origem racial e étnica (incluindo os *roma*), religião ou crença, idade, deficiência e orientação sexual.

O principal objectivo deste projecto (Novembro de 2004 a Outubro de 2005) consistiu em reforçar a capacidade da sociedade civil melhorando os conhecimentos das ONG sobre as duas directivas comunitárias relativas à antidiscriminação (2000/43/CE e 2000/78/CE) e a legislação e políticas nacionais relevantes nesse domínio. As ONG estavam preparadas para serem um interlocutor importante das autoridades e darem assistência às vítimas da discriminação.

O projecto assentava em três actividades:

- **Necessidade de análise**

Foi efectuada uma análise dos interessados/das necessidades em cada um dos 13 países para avaliar a capacidade e o alcance das organizações que representam a sociedade civil. Esta análise contribuiu com elementos para as especificações de formação e ajudou a identificar os grupos-alvo para a participação nos seminários nacionais e suas necessidades. Esta informação baseou-se nas respostas fornecidas pelas ONG envolvidas.

- **Formação de formadores**

Em cada um dos 13 países, foram seleccionados seis formadores locais, sendo alguns provenientes de grupos minoritários (ver lista em [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/civil/civ\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/civil/civ_en.htm)). Foram realizados quatro seminários subordinados ao tema «Formar formadores», visando os formadores nacionais, em Março de 2005.



- **Seminários nacionais**

Os seminários nacionais tiveram sobretudo lugar em Junho de 2005, com cerca de 50 participantes por país, onde os formadores puderam aplicar as suas competências e conhecimentos. O material para os seminários nacionais consistia em módulos de formação, incluídos no presente manual, nas diferentes línguas nacionais, mas também nalgumas línguas minoritárias.

O material deste manual foi concebido para os *beneficiários* da formação.

Esperamos que o material utilizado neste manual seja útil aos participantes e às organizações activas na luta contra a discriminação, onde quer que estejam na União Europeia. Após o êxito dos seminários de formação nos novos Estados-Membros e na Bulgária, Roménia e Turquia, a Comissão Europeia decidiu financiar uma continuação deste exercício de formação nos 25 Estados-Membros e na Roménia, Bulgária e Turquia em 2006 e incluir organizações-parceiros sociais nestes países como participantes.

O projecto é uma iniciativa da Comissão Europeia financiada pelo programa de acção comunitária de combate à discriminação (2001-2006). Foi executado pela **Human European Consultancy** ([www.humanconsultancy.com](http://www.humanconsultancy.com)) em parceria com o **Grupo das Políticas de Migração** (Migration Policy Group) ([www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)) e parceiros de cada um dos 13 países.





# 1. Conceitos-chave em matéria de formação

## Resultados esperados da aprendizagem

- Para os participantes: a possibilidade de adquirirem um conhecimento básico da natureza da legislação e das instituições comunitárias.
- Para os participantes: a possibilidade de adquirirem um conhecimento do conceito de discriminação.

## 1.1. Apresentação da União Europeia

A União Europeia (UE) é composta por 25 Estados-Membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Suécia e Reino Unido.

Presentemente, há dois países cuja adesão foi aceite e dois países candidatos: Bulgária, Roménia, Croácia e Turquia.

## As instituições da UE

Há **quatro instituições principais** às quais foi confiada a execução das tarefas da UE:

### A. Conselho da União Europeia

- Órgão legislativo sediado em Bruxelas (Bélgica).
- O Conselho tem seis responsabilidades essenciais:
  - **adoptar actos legislativos europeus.** Em muitos domínios, legisla conjuntamente com o Parlamento Europeu;
  - **coordenar as vastas políticas económicas** dos Estados-Membros;
  - **celebrar acordos internacionais** entre a UE e um ou mais Estados ou organizações internacionais;
  - **aprovar**, conjuntamente com o Parlamento Europeu, **o orçamento da UE**;
  - **desenvolver a Política Externa e de Segurança Comum da UE**;
  - **coordenar a cooperação entre os tribunais e as forças policiais nacionais** em matéria penal.
- É composto por representantes dos Estados-Membros a nível ministerial (um representante por Estado-Membro), com poderes para vincular os seus governos.





- A Presidência do Conselho é assegurada rotativamente pelos Estados-Membros por períodos de seis meses.
- O presidente do Conselho representa a UE nos assuntos internacionais.

## B. Comissão Europeia

- Órgão executivo sediado em Bruxelas (Bélgica).
- A Comissão Europeia desempenha quatro funções principais:
  - **apresentar propostas legislativas** ao Parlamento e ao Conselho;
  - **gerir e executar as políticas** (por exemplo, as políticas de discriminação) **e o orçamento da UE;**
  - **garantir a aplicação do direito comunitário** (em conjunto com o Tribunal de Justiça);
  - **representar a UE** ao nível internacional, incumbindo-lhe, por exemplo, negociar acordos entre a UE e outros países.
- É composta por um comissário por Estado-Membro, nomeado pelos governos por um mandato de cinco anos, agindo imparcial e independentemente, com responsabilidade por uma área política específica.

Para mais informações sobre as acções da Comissão em matéria de discriminação, consultar o ponto 1.3, «Conceito de discriminação no direito e política da UE».

## C. Parlamento Europeu

- O Parlamento Europeu (PE) tem três atribuições principais:
  - partilha com o Conselho o **poder legislativo;**
  - exerce um **controlo democrático de todas as instituições da UE**, especialmente da Comissão. Tem poderes para aprovar ou rejeitar a nomeação de todos os membros da Comissão e tem o direito de adoptar uma moção de censura da Comissão no seu conjunto;
  - partilha com o Conselho a **autoridade sobre o orçamento da UE**. No final do processo orçamental, incumbe-lhe adoptar ou rejeitar a totalidade do orçamento.
- As sessões mensais plenárias realizam-se em Estrasburgo (França), a «sede» do Parlamento. As reuniões das comissões parlamentares e quaisquer outras sessões plenárias adicionais têm lugar em Bruxelas (Bélgica), ao passo que o Luxemburgo acolhe os serviços administrativos (o «Secretariado-Geral»).
- Os membros do Parlamento Europeu são directamente eleitos por sufrágio universal por cinco anos; qualquer cidadão da UE pode apresentar-se à eleição e todos os cidadãos da UE podem votar, qualquer que seja o Estado-Membro em que residam.





- Os membros do PE não podem exercer uma função concorrente num governo nacional, mas podem deter um lugar num parlamento nacional; têm assento em partidos políticos multinacionais.
- As comissões são constituídas para tratar questões específicas. Há uma Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, uma dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros e uma das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, mas ainda não há nenhuma comissão consagrada a outras questões de igualdade. A Comissão das Petições responde a petições apresentadas por pessoas individuais que considerem ter sido violados os seus direitos protegidos pela UE (ver, no anexo, o ponto 2, «Procedimentos — Canais administrativos e jurídicos para contestar as violações da legislação sobre a antidiscriminação»).

#### D. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE)

- Principal tribunal da UE, sediado no Luxemburgo.
- Composto por um juiz por Estado-Membro, assistido por oito advogados-gerais, aos quais incumbe apresentar pareceres fundamentados sobre os processos submetidos ao TJCE.
- Os juízes são nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros por períodos renováveis de seis anos.
- Principal jurisdição:
  - **Processo de reenvio prejudicial:** Se os tribunais nacionais tiverem dúvidas quanto à interpretação ou à validade de uma disposição do direito comunitário, podem e, por vezes devem, solicitar ao TJCE que se pronuncie. A opinião do Tribunal é dada sob a forma de «decisão a título prejudicial» (ver, no anexo, o ponto 2, «Procedimentos — Canais administrativos e jurídicos para contestar as violações da legislação sobre a antidiscriminação»).
  - **Ação por incumprimento:** A Comissão ou os Estados-Membros podem intentar este tipo de acção se considerar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário (ver, no anexo, o ponto 2, «Procedimentos — Canais administrativos e jurídicos para contestar as violações da legislação sobre a antidiscriminação»).
  - **Recursos às questões de direito** apenas contra decisões do Tribunal de Primeira Instância, criado em 1989 para aliviar o volume de trabalho do TJCE, também ele sediado no Luxemburgo.
- Os acórdãos do Tribunal são deliberados por maioria. Os votos contra não são divulgados publicamente; os acórdãos são assinados por todos os juízes que participaram nas deliberações e são lidos em audiência pública.

#### Princípios gerais e fontes da legislação da UE

A UE deve actuar dentro dos limites dos seus poderes definidos nos Tratados. O princípio da subsidiariedade regula a legalidade do exercício de competência: em domínios que não sejam da sua



exclusiva competência (por exemplo, se a competência for partilhada com os Estados-Membros) a UE só poderá agir se os objectivos dessa acção não puderem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros.

Em casos de conflito, aplica-se o primado do direito comunitário sobre o direito nacional. O primado destina-se a assegurar a uniformidade da legislação da UE e a sua interpretação pelos tribunais nacionais. O TJCE determinou que a UE constituía uma nova ordem jurídica em benefício de quem os Estados-Membros limitaram os seus direitos de soberania e que um tribunal nacional tem o dever de dar plena execução às disposições do direito comunitário, mesmo se para tal seja necessário recusar a aplicação do direito nacional que lhe é contrário, quer tenha sido adoptado antes quer depois de um acto específico do direito comunitário.

As fontes do direito comunitário podem ser divididas em três categorias:

- Fontes primárias: tratados entre os Estados-Membros e acordos com países terceiros.
- Fontes secundárias: regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres.
- Outras fontes: princípios gerais do direito comunitário desenvolvidos através da jurisprudência do TJCE e «direito suave» («soft law») (por exemplo, orientações e resoluções).

### Tratados

- O Tratado e os protocolos da CE, tais como alterados pelo Tratado de Fusão de 1965 e pelos Actos de Adesão (1972: Reino Unido, Irlanda e Dinamarca; 1979: Grécia; 1985: Espanha e Portugal; 1995: Áustria, Finlândia e Suécia; 2003: Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa; 2005, Bulgária e Roménia).
- Tratado Euratom.
- Acto Único Europeu de 1986.
- Tratado da União Europeia (de Maastricht) de 1992.
- Tratado de Amesterdão de 1998.
- Tratado de Nice de 2000.

### Fontes secundárias

O artigo 249.º do Tratado da CE estipula:

«[...]

O **regulamento** tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.





A **directiva** vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

A **decisão** é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar.

**As recomendações e os pareceres não são vinculativos.»**

### Regulamentos

- Direito vinculativo.
- Directamente aplicáveis: entram em vigor por força da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, na data neles especificada ou, na falta desta, no vigésimo dia após a sua publicação.
- Não requerem quaisquer medidas nacionais de execução.
- Podem ser invocados nos tribunais nacionais por pessoas singulares.
- Aplicação geral: aplicam-se a e em todos os Estados-Membros.

### Directivas

- Direito vinculativo no Estado-Membro a que se destinam.
- Entra em vigor na data nelas especificada ou no vigésimo dia após a sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
- Mas **requerem medidas nacionais de execução** num período determinado a partir da sua adopção.
- Os Estados-Membros devem assegurar a adopção de medidas de execução antes do final do prazo previsto para que o direito nacional reflecta os termos da directiva — a este processo chama-se «transposição da directiva».
- Antes do final do prazo previsto, as directivas não podem ser invocadas nos tribunais nacionais.
- Findo o prazo previsto, podem ser invocadas nos tribunais nacionais por pessoas singulares, mas só contra o Estado ou agentes do Estado e se estiverem reunidas determinadas condições (ver ponto 1.6 abaixo)
- Os Estados-Membros podem ser **responsáveis pela não execução** ou pela transposição incorrecta de uma directiva (ver ponto 1.6, «Não aplicação do direito comunitário»).





## Decisões

- Direito vinculativo.
- Mas só para os seus destinatários, por exemplo, uma empresa que foi criada por infracção à lei da concorrência.
- Podem ser invocadas nos tribunais nacionais por pessoas singulares.

## Outras fontes

### Jurisprudência/Princípios gerais do direito comunitário

- Direitos humanos fundamentais (incluindo a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ver ponto 1.2, «Breve apresentação do Conselho da Europa»).
- Igualdade/não discriminação (ver ponto 1.3, «Conceito de discriminação no direito e política da UE»).
- Proporcionalidade.
- Certeza jurídica/expectativas legítimas/não retroactividade.
- O direito de ser ouvido.
- Privilégio profissional legal.

## 1.2. Breve apresentação do Conselho da Europa

O Conselho da Europa foi criado no final da Segunda Guerra Mundial com o objectivo de promover a unidade europeia, proteger os direitos humanos e facilitar o progresso social e económico. É composto por 46 Estados, incluindo todos os Estados-Membros da UE e os países candidatos. O Conselho da Europa criou a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos está sediado em Estrasburgo e supervisa a execução da Convenção.

O artigo 14.º da Convenção prevê protecção contra a discriminação, como o faz o 12.º Protocolo da Convenção, que entrou em vigor em 1 de Abril de 2005. No momento da redacção do presente manual (Abril de 2005), além dos 13 países envolvidos no presente projecto, só Chipre o havia ratificado e será, por conseguinte, vinculado pelo 12.º Protocolo.





## 1.3. Conceito de discriminação no direito e política da UE

### Contexto

O princípio da não discriminação é um princípio geral do direito comunitário e é expressamente mencionado em muitos contextos distintos nos Tratados.

A Carta dos Direitos Fundamentais da UE foi solenemente proclamada em Dezembro de 2000 e é como se ainda não fosse vinculativa. Faz parte do novo Tratado Constitucional e, se este Tratado vier a ser ratificado pelos 25 Estados-Membros, será vinculativa. Presentemente, o processo de ratificação está em curso em toda a União Europeia. O n.º 1 do artigo 21.º da Carta estipula:

«É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.»

Noutro lado, o artigo 13.º do Tratado CE estipula:

«Sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado e dentro dos limites de competência que este confere à Comunidade, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.»

Não se trata de uma proibição directa, mas de uma disposição de habilitação que permite à UE tomar medidas contra as formas de discriminação enumeradas (ver acima «Princípios gerais», do ponto 1.1). Antes destes desenvolvimentos, havia uma extensa legislação e jurisprudência comunitárias em matéria de proibição da discriminação em razão da nacionalidade e do género.

A UE elaborou, em conformidade com o artigo 13.º, uma estratégia em três partes para combater a discriminação:

- **uma directiva que aplica a igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica** (Directiva 2000/43/CE do Conselho);
- **uma directiva que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional em razão da religião ou convicções, deficiência, idade e orientação sexual** (Directiva 2000/78/CE do Conselho);
- o programa de acção comunitário 2001-2006 (Decisão 2000/750/CE) para combater a discriminação em todos os domínios enumerados no artigo 13.º (com excepção do sexo). O programa tem três objectivos principais:
  - assistir na análise e avaliação da extensão e natureza da discriminação na UE e na eficácia das medidas para a combater,





- ajudar a desenvolver a capacidade dos agentes nos Estados-Membros da UE e a nível europeu que estão activos na luta contra discriminação,
- promover e divulgar aos técnicos e fazedores de opinião os valores e as práticas subjacentes às lutas contra a discriminação.

O programa Progress 2007-2013 reunirá vários programas europeus existentes num único título, incluindo o programa antidiscriminação. A natureza dos programas existentes manter-se-á amplamente inalterada.

### Definição da discriminação

Discriminar significa diferenciar ou tratar diferentemente quando não há diferenças relevantes entre duas pessoas ou situações, ou tratar de modo idêntico situações que são, na realidade, diferentes. As duas directivas antidiscriminação, que estão na base desta formação, proíbem a discriminação tanto **directa** como **indirecta** e fornecem a mesma definição da discriminação.

Existe **discriminação directa** sempre que uma pessoa seja objecto de tratamento **menos favorável** que aquele que é, foi ou será dado a outra pessoa em **situação comparável**, em **qualquer dos motivos** em que a discriminação seja proibida.

Quando se procura determinar se houve discriminação directa, o problema é que nem sempre é fácil identificar o «elemento de comparação correcto». É necessário encontrar alguém cuja situação se possa comparar à situação da pessoa que diz ser vítima da discriminação. Só pode haver comparação se estas pessoas estiverem em situações iguais ou idênticas. Às vezes, poderá ser impossível identificar um elemento de comparação real disponível, pelo que a comparação pode então ser feita em relação a um elemento de comparação hipotético. Isto deve servir de base para o tratamento de uma pessoa real sem características relevantes (por exemplo, alguém de uma religião dominante por oposição a uma religião minoritária) em circunstâncias ligeiramente diferentes.

Contudo, desde que seja estabelecido que duas pessoas em situação igual ou semelhante foram tratadas diferentemente, será difícil mostrar que esta diferença era permitida. As directivas prevêem determinadas excepções delineadas de forma rigorosa e precisa, que incluem requisitos profissionais genuínos, acção positiva, adaptações razoáveis para pessoas com deficiência e excepções específicas de discriminação em razão da idade.

Por exemplo, se um empregador negar a um trabalhador um aumento de salário devido à sua orientação sexual, quando outro trabalhador na mesma situação é aumentado, é provável que isto constitua discriminação e viole a directiva «Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional» (2000/78/CE). Contudo, negar um aumento de salário a um trabalhador em razão da idade, pode ser admissível nos termos do artigo 6.º, que permite aos Estados prever que diferenças de tratamento em razão da idade podem não constituir discriminação se, no contexto do direito nacional, estas forem objectiva e razoavelmente justificadas por um objectivo legítimo e se os meios de alcançar esse objectivo forem adequados e necessários. De acordo com a directiva, estas diferenças podem incluir a fixação de condições mínimas de idade, experiência profissional ou antiguidade no serviço para acesso ao emprego com determinadas regalias decorrentes do mesmo (ver mais sobre o assunto adiante).





As directivas também proíbem a **discriminação indirecta**. Existe discriminação indirecta sempre que uma disposição, critério ou prática **aparentemente neutra** coloque pessoas pertencentes a um grupo protegido numa **situação de desvantagem** comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja **objectivamente justificada** por um objectivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.

Como na discriminação directa, pode ser difícil identificar elementos de comparação correctos. Um exemplo que foi muitas vezes apresentado no passado como uma situação possível de discriminação indirecta baseada no sexo (que não é abrangido pelas directivas mas por outras disposições do direito comunitário) é o de uma diferença substancial salarial entre trabalhadores a tempo inteiro e a tempo parcial, onde os trabalhadores a tempo parcial são exclusiva ou predominantemente do sexo feminino. Outro exemplo pode consistir numa disposição aparentemente neutra nas regras internas de uma empresa, que exige uma indumentária específica, se essa indumentária conduzir à exclusão de uma pessoa ou grupo de pessoas.

As justificações legais permitidas devem ser rigorosamente aplicadas.

Por exemplo, em certos casos, a justificação pode ser válida se um empregador exigir normas elevadas de literacia e de fluência na língua nacional. Se o trabalho em causa envolver tarefas em que estas competências sejam absolutamente imprescindíveis, por exemplo, para um professor de línguas ou de literatura, o empregador tem uma justificação para as exigir. Contudo, se o emprego envolver tarefas manuais, já não é crível que esse requisito seja justificável (ver mais informações sobre os requisitos genuínos e profissionais no ponto 1.4, «Definição de outros conceitos constantes das directivas»).

As directivas prevêm igualmente que o **assédio** é uma forma de discriminação. O assédio é definido como um comportamento indesejado, relacionado com as matérias em que a discriminação é proibida, com o objectivo ou o efeito de violar a dignidade da pessoa e de criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou ofensivo, intencional ou não. É claro que a definição de assédio inclui um vasto leque de comportamentos indesejados. Ao fazer uma avaliação para saber se houve ou não assédio, não é necessário identificar um elemento de comparação.

As directivas prevêm ainda que **uma instrução no sentido de discriminar** deve ser considerada uma forma de discriminação a banir.

Por último, as directivas incluem a **vitimização** na lista dos actos proibidos. Incumbe aos Estados-Membros introduzir as medidas necessárias para proteger os indivíduos contra qualquer tratamento desfavorável (como o despedimento) em reacção a uma queixa ou acção judicial destinada a exigir o cumprimento do princípio da igualdade de tratamento. É importante proteger não só as pessoas que tenham sido objecto de discriminação, mas também as que forneçam a prova como parte de uma queixa por discriminação, ou que, de alguma maneira, estejam envolvidas na queixa.



## 1.4. Definição de outros conceitos constantes das directivas

### Âmbito de aplicação material das directivas

A directiva «Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional» (2000/78/CE) protege, no seu artigo 3.º, contra a discriminação nos seguintes domínios:

- acesso ao emprego, ao trabalho independente e à actividade profissional (incluindo a promoção);
- acesso à orientação profissional e à formação profissional;
- condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração;
- filiação em organizações de trabalhadores, patronais ou profissionais.

A directiva «Origem racial ou étnica» (2000/43/CE) prevê, no seu artigo 3.º, uma protecção muito mais ampla contra a discriminação e inclui o seguinte:

- acesso ao emprego, ao trabalho independente e à actividade profissional (incluindo a promoção);
- acesso à orientação profissional e à formação profissional;
- condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração;
- filiação em organizações de trabalhadores, patronais ou profissionais;
- educação;
- protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde;
- benefícios sociais;
- acesso e fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público, incluindo a habitação.

### Âmbito de aplicação pessoal das directivas

As directivas proíbem a discriminação feita por pessoas singulares ou colectivas, tanto no sector público como no sector privado, o que significa que uma pessoa, proprietária de um pequeno comércio, tem a mesma responsabilidade de não discriminar, em nenhum das matérias protegidas, que uma associação privada maior, um município ou um departamento governamental.

As directivas protegem os indivíduos, isto é, as pessoas singulares, contra a discriminação. Adicionalmente, prevêem que a protecção contra a discriminação também se aplique a uma organiza-





ção com o estatuto de pessoa colectiva em que a mesma sofra de discriminação em razão da origem racial ou étnica dos seus membros, sempre que esta seja conforme às tradições e práticas nacionais.

## Nacionalidade

As directivas protegem qualquer pessoa que se encontre num Estado-Membro contra a discriminação de qualquer um das matérias proibidas (origem racial ou étnica, deficiência, religião ou crença, orientação sexual e idade), **independentemente da nacionalidade da pessoa**. Assim, uma pessoa de nacionalidade ucraniana que seja objecto de discriminação na Hungria em razão da origem étnica, deficiência ou orientação sexual, é protegida da mesma forma que os nacionais húngaros que sejam objecto dessa discriminação na Hungria. As directivas excluem especificamente a discriminação **por razão da nacionalidade**, a tal ponto que, se a discriminação se basear no facto de ser romeno, ou de não ser húngaro, as directivas não se aplicam (consultar nesse sentido a directiva «Origem racial ou étnica» (2000/43/CE), considerando 13 e n.º 2 do artigo 3.º; e a directiva «Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional» (2000/78/CE), considerando 12 e n.º 2 do artigo 3.º).

Diferente das directivas antidiscriminação é, naturalmente, o direito à liberdade de movimento das pessoas na Comunidade consignado no Tratado da UE, que prevê alguma protecção contra a discriminação por razão da nacionalidade para os cidadãos dos Estados-Membros da UE e suas famílias. Há também outra legislação comunitária relativa aos direitos de certos cidadãos não nacionais da UE (nacionais de países terceiros) que residem e trabalham em Estados-Membros da UE.

## Excepções à proibição de discriminação nas directivas

Como o objectivo das directivas é fornecer um suporte para combater a discriminação, estas só permitem a discriminação em circunstâncias excepcionais e apenas se forem preenchidos determinados requisitos.

## Requisitos genuínos para o exercício da profissão

Para todas as matérias proibidas, as directivas permitem uma excepção no sentido de satisfazer requisitos genuínos para o exercício da profissão. Assim, um empregador pode escolher uma pessoa para um posto de trabalho específico sempre que, devido à natureza do mesmo ou ao contexto em que ele é executado, seja um «requisito genuíno e determinante para o exercício da profissão», desde que essa pessoa tenha uma característica relacionada com a origem racial ou étnica, deficiência, religião ou crença, orientação sexual ou idade, **na condição de o objectivo ser legítimo e o requisito proporcional**. Por exemplo, se um realizador considerar que só um actor negro pode desempenhar o papel de Nelson Mandela num filme, nessa situação, empregar uma pessoa negra seria um requisito genuíno para o exercício da profissão. A aplicação de um requisito genuíno para o exercício da profissão no que se refere a uma das matérias antidiscriminação não deve





justificar qualquer discriminação em nenhuma outra matéria; assim, neste exemplo, não seria legítima qualquer discriminação em razão da orientação sexual.

As posições assumidas de longa data acerca do tipo de pessoa pretendida para efectuar um trabalho específico podem não satisfazer o requisito de objectivo legítimo e de proporcionalidade. Por exemplo, é provável que um empregador não consiga justificar que, para trabalhar como recepcionista, uma pessoa deve ser «jovem e dinâmica»; é provável que esse requisito seja discriminatório em razão da idade e da deficiência.

### Diferenças de tratamento em razão da idade

A directiva «Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional» (2000/78/CE), no seu artigo 6.º, permite, mas não exige, aos Estados-Membros a inclusão de novas excepções que autorizem um tratamento diferenciado em matéria de idade, designadamente:

- o estabelecimento de condições de acesso ao emprego e à formação profissional, de emprego e de trabalho, nomeadamente condições de despedimento e remuneração, para os jovens, os trabalhadores mais velhos e os que têm pessoas a cargo, a fim de garantir a sua protecção ou de favorecer a sua inserção profissional;
- a fixação de condições mínimas de idade, de experiência profissional ou antiguidade no emprego para acesso ao emprego ou a determinadas regalias associadas ao emprego;
- a fixação de uma idade máxima de contratação, com base na formação exigida para o posto de trabalho em questão ou na necessidade de um período razoável de emprego antes da reforma.

Qualquer uma destas excepções deve ainda ser objectiva e razoavelmente justificada por um objectivo legítimo, que pode incluir objectivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e de formação profissional, e desde que os meios para realizar esse objectivo sejam apropriados e necessários.

### Acção positiva

As directivas reconhecem que para realizar a plena igualdade na vida activa é necessário mais do que proibir a discriminação presente e futura. Por conseguinte, as directivas permitem a adopção de medidas destinadas a prevenir ou compensar desvantagens históricas que os grupos sofreram definidas pela origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, orientação sexual ou idade. Se determinados grupos nunca foram utilizados para efectuar tipos de trabalho específicos, uma acção positiva poderia consistir em formar pessoas desses grupos preparando-as para esse trabalho. Podia também envolver a adopção de medidas suplementares, planeadas e orientadas, ao recrutar novos empregados, publicitar postos de trabalho de diferentes formas, a fim de incentivar os membros desses grupos a candidatarem-se, oferecendo-lhes apoio, se necessário.





## Adaptações razoáveis para as pessoas com deficiência

A directiva «Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional» (2000/78/CE), no seu artigo 5.º, exige que os empregadores tomem as medidas adequadas, em função das necessidades de uma situação concreta, para que uma pessoa com deficiência tenha acesso a um emprego, o possa exercer ou nele progredir, ou para que lhe seja ministrada formação, excepto se essas medidas implicarem «encargos desproporcionados» para o empregador. Por exemplo:

- para permitir a uma empregada surda receber formação, o seu empregador poderia proporcionar-lhe um intérprete de linguagem gestual;
- após um acidente de trabalho, um trabalhador manual fica incapacitado de prosseguir no seu emprego manual; o empregador poderia proporcionar-lhe formação adequada e transferi-lo para um emprego no escritório;
- um utilizador de cadeira de rodas responde a um anúncio para assistente administrativo. O endereço é no 4.º andar. Se o empregador tiver escritórios em vários pisos, incluindo no rés-do-chão, o empregador poderia diligenciar no sentido de o trabalho do assistente administrativo ser executado no escritório do rés-do-chão e mudar outro empregado capaz de subir as escadas para o 4.º andar. Se, porém, o empregador só tiver escritórios no 4.º andar e não houver elevador, pode não haver medidas razoáveis (sem encargos desproporcionados) que o empregador possa tomar para permitir a esta pessoa efectuar o seu trabalho;
- para permitir a uma pessoa invisual que utilize um cão-guia para ir para o trabalho mais facilmente, o empregador poderia alterar-lhe o horário de trabalho de forma evitar a sua deslocação nas horas de ponta.

Um empregador não pode alegar que os encargos, incluindo os encargos financeiros, decorrentes da adaptação razoável para uma pessoa deficiente, são «desproporcionados», se houver financiamento ou outro tipo de ajuda para os empregadores nessas circunstâncias.

## Legitimidade processual

Ambas as directivas prevêem que associações ou organizações com interesses legítimos possam apoiar as vítimas da discriminação ou intentar uma acção em justiça em seu nome (com a sua aprovação). Os critérios que definem quais as organizações que têm um «interesse legítimo» são estabelecidos pela legislação nacional.

## Diálogo com a sociedade civil

As directivas requerem que os Estados-Membros promovam o diálogo com os parceiros sociais a fim de encorajar acordos no local de trabalho, códigos de conduta, etc. e com as ONG tendo em vista promover o princípio da igualdade de tratamento.





## Órgãos especializados

Na directiva «Origem racial ou étnica» (2000/43/CE), há apenas a obrigação de cada Estado-Membro designar um órgão para promover a igualdade de tratamento. As suas principais tarefas consistem em prestar assistência independente às vítimas da discriminação, conduzir inquéritos e estudos independentes, publicar relatórios independentes e fazer recomendações.

## Divulgação da informação

As directivas exigem que os Estados-Membros tomem medidas para publicitar amplamente tanto as suas leis existentes sobre a igualdade de tratamento e a não discriminação como quaisquer outras medidas que adoptem para harmonizar as suas leis com as directivas.

## Relatório

Os Estados-Membros devem comunicar à UE a aplicação da directiva «Origem racial ou étnica» (2000/43/CE), até 19 de Julho de 2005, e a aplicação da directiva «Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional» (2000/78/CE), até 2 de Dezembro de 2005, e, depois, de cinco em cinco anos.

## Sanções

Ao transporem as directivas, os Estados-Membros devem assegurar-se da existência de sanções por violação das suas leis nacionais contra a discriminação e da sua aplicação. As sanções por discriminação devem ser «efectivas, proporcionais e dissuasivas», isto é, devem proporcionar a reparação pessoal adequada de danos às vítimas e dissuadir tanto o interlocutor específico como outros de praticar actos de discriminação comparáveis no futuro. As sanções podem incluir o pagamento de indemnizações, para as quais não podem ser impostos limites máximos.

## 1.5. Inversão do ónus da prova

Reconhecendo a dificuldade de provar a discriminação, o artigo 8.º da directiva «Origem racial ou étnica» e o artigo 10.º da directiva «Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional» sugerem a inversão do ónus da prova nos seguintes termos:

«... quando uma pessoa que se considere lesada pela não aplicação, no que lhe diz respeito, do princípio da igualdade de tratamento apresentar, perante um tribunal ou outra instância competente, elementos de facto constitutivos da presunção de discriminação directa ou indirecta, incumbe à parte demandada provar que não houve violação do princípio da igualdade de tratamento.»





O ónus da prova não pode ser invertido em processos penais. Nalguns Estados-Membros, não se aplicará para investigar procedimentos. É igualmente importante notar que a inversão do ónus da prova não se limita aos processos apresentados em tribunal, mas alarga-se às diligências anteriores às de qualquer autoridade competente (isto é, administrativa).

A noção inversão do ónus da prova foi-se introduzindo no direito comunitário através da jurisprudência do TJCE utilizada a propósito de casos relativos à igualdade de remuneração — em que uma mulher pôde mostrar a diferença de género e a diferença de remuneração, e o tribunal necessitou do empregador para fornecer uma explicação. O caso mais frequentemente citado neste domínio é o de Enderby contra Frenchay Health Authority e o ministro da Saúde, processo C-127/92.

Seguiu-se-lhe a Directiva 97/80/CE do Conselho, relativa ao ónus da prova em casos de discriminação em razão do sexo. A inversão do ónus da prova tem sido relacionada de perto com a importância de proporcionar protecção jurídica eficaz contra actos de discriminação. A inversão do ónus da prova que as directivas autorizam não é, porém, automática. O ónus da prova não se inverte pelo simples facto de um queixoso alegar que foi objecto de discriminação, mas só depois de **apresentar factos de que se possa presumir** que houve realmente discriminação. O que estes factos representam depende da legislação nacional e da jurisprudência.

### Prova de discriminação

As directivas referem-se à discriminação «em razão da» origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, orientação sexual e idade. A jurisprudência em países como o Reino Unido e a legislação nacional decorrente da transposição das directivas tem tornado claro, de um modo geral, que «em razão de» pode incluir a protecção contra a discriminação nos casos em que a vítima tenha as características reais em questão ou se presume que as tenha ou esteja associada a pessoas que as tenham. Por exemplo, se alguém for excluído de um restaurante porque o proprietário diz «Proibido aos roma», trata-se provavelmente de discriminação directa em razão da origem racial ou étnica, quer a pessoa seja de facto da etnia roma quer o seu aspecto o sugira ou porque se encontra entre amigos dessa etnia.

Assim, um queixoso que não declare em tribunal que pertence à minoria roma, pode, ao mesmo tempo, alegar que foi objecto de discriminação em razão da sua presumível origem étnica.

É plausível que esta abordagem seja particularmente importante em casos de orientação sexual, visto que as vítimas não necessitarão de provar que têm uma determinada orientação sexual, mas simplesmente apresentar factos que mostrem que foram objecto de tratamento menos favorável ou de assédio em razão da sua presumida orientação sexual ou da sua associação com pessoas de uma determinada orientação sexual.

Há muitos instrumentos processuais que podem ajudar as vítimas da discriminação a estabelecer que essa discriminação pode ter ocorrido. Tais instrumentos incluem testes, o recurso a estatísti-



cas, registos de vídeo e de áudio e o chamado método do questionário. O teste é habitualmente utilizado nos Estados Unidos para provar a discriminação directa no emprego, habitação e acesso a serviços. Na Bélgica, o teste é uma peça de prova reconhecida pela lei. As ONG na Europa Central e Oriental também utilizam controladores de teste (os candidatos a emprego, por exemplo) seleccionados para enfrentar uma comparação em todas as suas características, excepto uma (a maior parte das vezes a origem racial), com base nas quais ocorre a discriminação.

Nalguns países, por exemplo na República Checa, podem ser utilizados registos de áudio e de vídeo como prova, mas noutros não. No Reino Unido, o método do questionário permite aos candidatos a emprego rejeitados solicitar do empregador uma resposta imediata justificando a sua rejeição. Os tribunais no Reino Unido podem fazer deduções da discriminação a partir das respostas dadas no questionário ou da falta de resposta do empregador no prazo previsto ou porque nem sequer respondeu.

Tanto a directiva «Origem racial ou étnica» (2000/43/CE) como a directiva «Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional» (2000/78/CE) mencionam expressamente nos seus preâmbulos o recurso às estatísticas nos casos de discriminação indirecta.

## 1.6. Não aplicação do direito comunitário

Caso um Estado, membro da UE, não tenha procedido à transposição **total** (e **correcta**) de uma directiva (ver natureza das directivas acima) para o direito nacional no momento em que a data da sua execução expirou, qualquer indivíduo pode, apesar disso, baseando-se nas disposições das directivas, invocá-las junto dos tribunais nacionais. É o conhecido princípio do «efeito directo». O indivíduo lesado terá de provar que a disposição se baseia num princípio preciso e incondicional, que é suficientemente operacional para ser aplicado por um tribunal nacional e que, por conseguinte, pode apreciar a posição jurídica dos indivíduos. Contudo, considera-se geralmente que o princípio do efeito directo só se aplica a queixas contra um organismo público ou «emanação do Estado».

Como tal, em relação ao litígio entre indivíduos ou entidades do fórum privado, as directivas também têm o chamado «efeito indirecto». Como se viu acima, exige-se aos Estados, e em particular aos tribunais nacionais, que evitem todos os esforços para obterem os resultados previstos nas directivas. Por conseguinte, o efeito indirecto requer que os tribunais nacionais interpretem o direito nacional existente, tanto quanto possível, em sintonia com a directiva que devia ter sido transposta.

Incumbe finalmente ao TJCE decidir quais os termos das directivas antidiscriminação que têm efeito directo ou indirecto.

Se um Estado **não transpuser** uma directiva no prazo previsto, o Estado é responsável pelos danos que o facto possa causar aos indivíduos. Este facto é referido como danos Francovich, uma vez que os princípios foram previamente estabelecidos no caso Francovich e Bonifaci contra a Itália (processos apensos C-6/90 e C-9/90) decididos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em 1991.





No caso *Francovich*, o TJCE enumerou três condições simultaneamente **necessárias e suficientes** para determinar responsabilidades ao abrigo deste princípio:

- a regra que foi infringida deve implicar a garantia de direitos aos indivíduos;
- o conteúdo desses direitos deve ser verificável com base nas disposições da directiva em questão; e
- deve haver um nexo de causalidade entre a violação da obrigação do Estado e a perda e danos sofridos pelo indivíduo lesado.

Além disso, a violação do direito comunitário deve também ser suficientemente grave para que o indivíduo tenha direito a danos.

O recurso por danos *Francovich* foi desenvolvido pelo TJCE nos últimos processos. É agora claro que está disponível para todas as violações do direito comunitário por um Estado-Membro, incluindo em caso de não transposição **adequada** de uma directiva, além da sua total inaplicação.

### Documentos de referência

O texto das duas directivas e possivelmente de resumos (ver, no anexo, o ponto 2, «Procedimentos — Canais administrativos e jurídicos para contestar as violações da legislação sobre a antidiscriminação»).





## 2. Papel das organizações não governamentais (ONG) no combate à discriminação

### Resultados esperados da aprendizagem

- Para os participantes: a possibilidade de explorarem os papéis que as ONG podem e devem desempenhar no combate à discriminação

### 2.1. O que é uma ONG?

Uma ONG é um grupo local, nacional ou internacional com uma constituição formalmente estabelecida, um objectivo claro e actividades visíveis e com um órgão de gestão habilitado a falar em nome dos seus membros. É normalmente uma organização sem fins lucrativos, não filiada em nenhum Governo ou entidade do sector privado, nem em qualquer partido político. Tem habitualmente por objectivo promover o bem-estar resolvendo problemas sociais e jurídicos e procurando desempenhar um papel idêntico ao de outras instituições democráticas no desenvolvimento e no progresso da sociedade civil.

### 2.2. Qual é o papel de uma ONG no combate à discriminação?

Quando se pensa no papel que elas podem desempenhar no combate à discriminação, as ONG devem tirar plenos benefícios dos papéis especiais que lhes foram atribuídos pelos artigos 7.º e 12.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho e pelos artigos 9.º e 14.º da Directiva 2000/78/CE do Conselho.

Para que um país realize os seus objectivos de paz, democracia, boa governação, saúde, prosperidade e igualdade, as ONG são essenciais para o êxito dos mesmos.

O papel das ONG como instrumentos da sociedade civil na luta contra a discriminação pode passar por:

- fornecer meios capazes de exprimir e resolver activamente as necessidades das pessoas que sejam objecto de discriminação;
- apoiar as vítimas da discriminação no seu acesso à justiça;
- promover a diversidade e a igualdade na sociedade;
- estabelecer mecanismos que influenciem a tomada de decisões;
- integrar a não discriminação e a igualdade de tratamento nas políticas;



- incitar as autoridades e as empresas a agirem contra a discriminação;
- controlar, documentar e denunciar a discriminação;
- manter a igualdade na agenda política e encorajar a mobilização.

Uma ONG pode:

- trabalhar em parceria com outras ONG para realizar objectivos partilhados;
- incentivar grupos a empenharem-se em campanhas, a autodefenderem-se e a reivindicarem e fazerem valer os seus direitos;
- trabalhar, se for caso disso, *em parceria com os governos* para realizar objectivos comuns;
- trabalhar, se for caso disso, *contra os governos* sempre que estes promovam políticas contrárias aos objectivos das ONG;
- prestar serviços de forma eficaz e efectiva *no âmbito das políticas governamentais*, se for caso disso, e adoptar, sempre que possível, estratégias adequadas que tenham sido objecto de consulta e de negociação entre as ONG e os governos;
- prestar serviços de forma eficaz e efectiva *fora das políticas governamentais*, sempre que tal seja necessário e apropriado para promover os objectivos das ONG, e adoptar, sempre que possível, estratégias contrárias às políticas dos governos;
- assegurar a coordenação dos seus próprios serviços e empenhar o governo nas discussões sobre a *coordenação de serviços entre ele e as ONG*;
- fornecer aconselhamento profissionalmente bem estudado aos governos sobre questões de interesse e de preocupação;
- fomentar e fazer campanha no sentido da mudança em resposta às necessidades;
- orientar e contribuir significativamente para processos legislativos e de orientação política, fornecendo aconselhamento convenientemente estudado e informando os políticos, tanto do governo como da oposição, e outras pessoas de influência;
- estar vigilante (ser «watchdogs») — denunciando pontos em que governos e empresas sejam activamente discriminatórios, ou não cumpram as suas obrigações de combate à discriminação, ou onde necessitem de melhorar os seus desempenhos, e procedendo aos controlos e equilíbrios que caracterizam a sociedade democrática. Neste papel, as ONG devem canalizar as suas atenções para os governos e a comunidade empresarial através de funções de defesa, de *lobbying* e de negociações, sempre que necessário;
- incitar, através de mecanismos adequadamente seleccionados, actos, omissões, práticas ou políticas administrativas contrárias aos objectivos das ONG;





- acompanhar e assegurar-se de que tira proveito dos novos desenvolvimentos para combater a discriminação, por exemplo, nova legislação (nacional, comunitária e internacional), novas políticas (nacionais, comunitárias e internacionais), novas fontes de financiamento e decisões judiciais decisivas (tanto a nível nacional como comunitário e internacional);
- estar aberta, ser transparente e responsável perante os seus filiados e o público;
- aumentar o poder de participação das ONG na sociedade civil, formando redes e coligações e promovendo iniciativas e soluções originais. Isto pode ajudar a reduzir os preconceitos no seio da sociedade, favorecendo assim a igualdade;
- trabalhar abertamente e num espírito de colaboração com outras ONG que operam em áreas afins e evitar conflitos e disputas entre ONG;
- exercer pressão sobre um Estado para que ratifique instrumentos internacionais que permitam às luzes da ribalta internacional brilhar nas acções do governo;
- Fornecer aos organismos nacionais e internacionais informações vitais e fiáveis de que se possam servir quando examinam os dados de um país sobre a discriminação.

Em suma, o papel de muitas ONG pode ser o de verificar, controlar e criticar as acções dos Governos e de órgãos privados, a fim de suprir e complementar o papel dos governos no combate à discriminação e de ajudar indivíduos e grupos a reivindicar os seus direitos.

### 2.3. Concretamente, o que pode fazer uma ONG para combater a discriminação?

Segue-se uma lista de actividades e serviços que uma ONG pode executar ou proporcionar no combate à discriminação em todas as matérias:

- sensibilizar;
- controlar/influenciar o desenvolvimento das políticas e da legislação;
- apoio às vítimas individuais e aos indivíduos que façam parte de uma queixa colectiva;
- acções judiciais;
- resolução alternativa de litígios incluindo a mediação;
- fazer campanhas e defender mudanças na prática (que sejam distintas da política ou da lei)





## 2.4. De que necessita uma ONG para desempenhar a sua missão?

- Recursos humanos
- Qualificações
- Conhecimento
- Perícia
- Abertura
- Transparência
- Responsabilidade (as ONG têm estado na vanguarda de debates sobre a responsabilidade e a transparência — questões importantes para a acção voluntária)
- Financiamento
- Atitudes não discriminatórias no interior da sua própria organização
- Existência de legislação nacional adequada quanto ao seu estabelecimento e funcionamento

## 2.5. Porque é que as ONG estão numa posição mais favorável do que outras organizações para combaterem a discriminação?

- As organizações de voluntariado desempenham um papel crucial nas comunidades a nível local, regional, nacional e internacional.
- Enquanto cresce a desafeição com a política, o empenhamento em actividades de voluntariado e comunitárias é uma maneira de as pessoas contribuírem para a vida pública, dando o seu tempo ou dinheiro e apoiando questões que fazem parte das suas preocupações.
- As organizações de voluntariado são cada vez mais espaços onde as pessoas podem debater e empenhar-se em questões que as afectam e onde sentem que podem defender a mudança.

## 2.6. Que obstáculos enfrentam as ONG e como os ultrapassar?

- As regras complexas em torno dos requisitos a preencher pelas ONG para se registarem. As ONG que procuram registar-se devem assegurar-se de que estão bem familiarizadas com estas





regras e que tomaram as medidas correctas e obtiveram os documentos exigidos para conformidade.

- A proibição de organizações que executam certas actividades se não estiverem registadas. As organizações têm de decidir sobre a importância dessas actividades e se se registam ou não.
- A proibição de certas actividades, mesmo após o registo. As ONG têm de se conformar com a legislação nacional ou, se o facto for arbitrário ou desproporcionado, contestá-lo pelos mecanismos apropriados.
- A falta de legitimidade para participar em debates políticos relevantes. As ONG têm de estar seguras de que confiam a causa a um indivíduo ou organização com essa legitimidade.
- A falta de legitimidade para apresentar queixas. As ONG podem apoiar e ajudar quem tiver legitimidade ou procurar reformar as leis.
- A percepção de filiação no governo ou num partido político ameaça a sua aceitação como defensora de causas imparcial. Uma boa ONG tem de ser cuidadosa ao abraçar uma causa, não estar filiada em nenhum partido político e tomar medidas para que assim seja.
- A falta de conhecimentos e de competências, particularmente em matéria de gestão organizacional e financeira ou de utilização das tecnologias da informação. As ONG devem assegurar-se de que entendem a importância de uma boa gestão organizacional e financeira. Devem recorrer aos serviços (pagos ou não pagos) de profissionais qualificados ou iniciar uma formação adequada (ou as duas coisas).
- A falta de financiamento e recursos limitados e a falta de informação e de orientação para aceder a fundos nacionais, comunitários e internacionais disponíveis. A comissão nacional para a igualdade, os órgãos de coordenação da ONG, as representações locais da UE e os doadores regionais e internacionais devem ser contactados para identificar fontes adequadas de financiamento.
- As legislações fiscais/outras relevantes do doador ou do país beneficiário, que podem não ser favoráveis às ONG. Por exemplo, um obstáculo considerável para a saúde e a sustentabilidade do sector das ONG no Japão é o facto de este país não ter concedido previamente o estatuto de impostos dedutíveis à maior parte das suas organizações não governamentais. A experiência dos EUA, por outro lado, mostra que os benefícios fiscais para as organizações não governamentais ajudaram a estimular as contribuições do público e promovem as dádivas caritativas privadas do sector com fins lucrativos.
- A falta de «parceria» efectiva entre o governo e as ONG. O governo, a comunidade que persegue fins lucrativos e as ONG têm de reconhecer cada uma das outras como sendo parceiros integrais, de igual estatura, com um papel distinto e vital a desempenhar no desenvolvimento. O governo decreta regras e regulamentos que definem os contextos políticos necessários para as actividades das ONG se enraizarem. As associações comerciais podem propor o saber-fazer,



recursos e assistência técnica, ao passo que as ONG propõem conhecimentos práticos no terreno, relações e implementação das redes necessárias para conseguir o trabalho bem feito por forma a tornar o produto final sustentável.

- A subutilização do apoio potencial do sector comercial. As ONG devem procurar realizar um «compromisso comercial». Um número cada vez maior de ONG está agora a tentar que as empresas constituam «parcerias» destinadas a resolver questões essenciais sob a forma de colaboração.
- A incapacidade de atingir algumas partes da comunidade devido à insensibilidade, à imposição de objectivos legais ou políticos externamente escolhidos e a barreiras culturais ou linguísticas. As ONG devem assegurar que as suas *próprias organizações* têm uma força de trabalho diversa, com pessoal formado em questões de conhecimento da discriminação, conhecimento da história social e política, incluindo a história da exclusão e da discriminação de grupos no interior da comunidade e, se necessário, uma panóplia de conhecimentos linguísticos.
- A ocorrência frequente de práticas deficientes de gestão ou de emprego nas ONG que lhes podem causar danos morais e impedir a sua eficácia. Exemplos disso são a falta ou a ausência de infra-estruturas ou de hierarquia organizadas e/ou, em termos de falta ou de ausência, de um sistema de gestão. Isto pode dever-se a vários factores, incluindo o financiamento mínimo, recursos, tempo, resistência a aceitar o papel de empregador, continuidade do pessoal (especialmente numa organização em que os seus voluntários entusiastas se renovam frequentemente), baixo moral do seu pessoal ou caos total e resultados em ONG que não atingem todo o seu potencial de eficiência. Isto pode ser ultrapassado através de uma atribuição acordada de funções de gestão, de formação específica em gestão, de administração interna competente e de uma revisão periódica de assuntos administrativos e de emprego.

### Documentos de referência

Por exemplo, o documento do Conselho da Europa «Princípios fundamentais sobre o Estatuto das ONG na Europa»: [www.coe.int/T/E/NGO/public/PrincFondam%20en%20engl.pdf](http://www.coe.int/T/E/NGO/public/PrincFondam%20en%20engl.pdf).

Este documento existe em francês, inglês, letão, lituano, búlgaro, albanês, russo e sérvio.



## 3. Assuntos temáticos

### Resultados esperados da aprendizagem

- Para os participantes: a possibilidade de explorarem várias actividades e serviços que as ONG podem empreender e prestar a fim de ajudarem a combater a discriminação na prática

### 3.1. Sensibilização

Embora algumas pessoas tenham conscientemente ideais preconcebidas contra certos grupos e os discriminem intencionalmente, é muito maior o número de cidadãos conscientes de que essa conduta e atitudes são discriminatórias. Esta falta de sensibilização é, às vezes, uma das primeiras barreiras a vencer nos esforços envidados para se atingir a igualdade. As ONG dispõem de muitos meios para comunicarem os conhecimentos e as informações respeitantes às questões de igualdade aos parceiros sociais e à comunidade nacional alargada.

Muitas vítimas da discriminação desconhecem os seus direitos e o que fazer ou onde pedir ajuda.

#### Auto-sensibilização ou sensibilização institucional

Estudos feitos por doadores importantes e consórcios de ONG revelam que estas, para trabalharem eficazmente, precisam não só de sensibilizar as pessoas para as questões que abraçam, mas também de saberem qual o conhecimento que elas próprias e o público têm de si mesmas enquanto organizações. Embora sendo uma questão à parte, está relacionada com a sensibilização para as questões da discriminação que procuram resolver. Este aspecto é muitas vezes descurado.

Por conseguinte, as ONG que se ocupam especificamente das questões de discriminação necessitam de desenvolver estratégias paralelas para se sensibilizarem a **si próprias** e para os seus próprios objectivos, assim como para as questões de discriminação que procuram resolver. Esta estratégia poderia incluir:

- O estabelecimento de uma presença visível através da participação em reuniões e eventos relevantes ou da adesão a comités/*task forces* sobre questões importantes. Tais eventos podem ser os espaços ideais para iniciar e definir reuniões individuais com outras organizações que procuram parceiros, assim como doadores, que possam financiar serviços directamente. Para o diálogo com o governo sobre um apoio a essas actividades, se necessário, as ONG podem apoiar-se especialmente no artigo 14.º da Directiva 2000/78/CE do Conselho e no artigo 12.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho.
- Cooperação conjunta com outras organizações, isto é, outras ONG com uma atenção partilhada, mesmo se diversa, em questões de discriminação, o que pode incluir reuniões, actividades de coordenação e identificação de prioridades a favor da comunidade.



- Aquisição de materiais e de conhecimentos técnicos, por exemplo:
  - solicitar um especialista no domínio da discriminação que preste assistência técnica ou seja destacado para essa ONG;
  - requerer áreas específicas de formação;
  - estabelecer parcerias com outras organizações para implementar programas específicos;
  - compreender a relação entre os programas das ONG e os planos a longo prazo do Governo. É importante que as ONG possam definir colectivamente onde se encaixam as suas actividades nestes planos mais vastos. Algumas ONG têm muitas vezes mais capacidade para resolver uma necessidade insatisfeita, oferecer um ponto de vista alternativo e fomentar debates sob questões que ainda não estão integrados pelo governo.

Ao sensibilizar as pessoas para o seu próprio perfil, as ONG também as sensibilizarão para os aspectos específicos da discriminação que sejam do seu interesse.

## Sensibilização para as questões de igualdade

Qual é o objectivo da sensibilização?

- Mudar atitudes, comportamentos e padrões, mobilizar apoio a favor de novas políticas, promovendo a implementação de uma agenda da igualdade, etc.

Quem são os grupos-alvo?

- A opinião pública, vítimas ou vítimas potenciais, os empregadores do sector público e privado, os prestadores de serviços, incluindo habitação, organismos de educação, autoridades de aplicação da lei, etc.

Como fazê-lo?

- Fornecendo informações, organizando campanhas, educando e formando, fazendo investigação e divulgando-a, criando redes e alianças e desenvolvendo um trabalho mediático.
- Identificando exemplos de discriminação consciente ou inconsciente que ocorra, particularmente se estes envolverem tratamento desumano ou degradante.
- Fornecendo motivos, compreensíveis e aceites pela comunidade em geral, indicando por que é que tal discriminação é proibida e por que é importante que essa proibição esteja consagrada na lei.
- Personalizando a compreensão do que representa ser objecto de discriminação (ou seja, educando as pessoas para *terem empatia* com as vítimas da discriminação) e porem de parte a ideia de considerarem as vítimas como «outros».





- Fornecendo informações sobre:
  - a legislação relacionada com os direitos em matéria de discriminação;
  - a legislação que corrobora esses direitos e, em especial, o dever dos Estados, segundo o artigo 12.º da Directiva 2000/78/CE do Conselho e do artigo 10.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho, de divulgar a informação sobre o conteúdo das directivas por todos os meios adequados;
  - os poderes que existem para proteger contra a discriminação;
  - as medidas preventivas;
  - as diligências a efectuar para contestar as violações da legislação sobre a antidiscriminação;
  - os dados das organizações e autoridades relevantes especificamente estabelecidas para lidar com aspectos específicos da discriminação.

O ponto «Competências e instrumentos» estabelece vários métodos para sensibilizar a comunidade em geral.

### 3.2. Controlar/influenciar o desenvolvimento das políticas e da legislação

As ONG podem ter um papel importante a desempenhar no controlo e na influência do desenvolvimento das políticas e da legislação porque estão excepcionalmente bem colocadas para apresentar às autoridades o conhecimento básico que têm dos problemas e a consideração reflectida das soluções possíveis. As ONG têm de tomar uma decisão política quanto a saber se esta é uma actividade para a qual têm os conhecimentos e a capacidade para a empreenderem (ver ponto 4, «Competências e instrumentos para combater a discriminação»).

O que controlar?

- A execução da legislação e das políticas.
- As práticas e atitudes em determinados sectores (administrações públicas, local de trabalho, acesso a serviços, etc.).
- Os efeitos das políticas sobre os grupos vulneráveis.

Como o fazer?

- Efectuando investigação, recolhendo dados, desenvolvendo indicadores.

Um bom controlo levará à informação relevante e fiável e é uma condição prévia para um *lobbying* eficaz.



O controlo que utiliza abordagens como a investigação e o *lobbying* pode fazer-se:

- tentando obter do governo que se debruce sobre as questões através de uma reunião ou escrevendo aos ministros e funcionários;
- respondendo a documentos de consulta;
- utilizando o processo político;
- dando informações aos deputados sobre as questões e tentando que eles as inscrevam na ordem do dia para as debaterem;
- trabalhando de perto com o governo (se for adequado) quando a oportunidade se lhes depara (participando em grupos de trabalho e *task forces*, etc.);
- trabalhando de perto com outras ONG sobre questões de igualdade;
- trabalhando de perto com fóruns relevantes sobre a igualdade e a diversidade;
- controlando o efeito de novas leis e, caso tenham um impacto desfavorável para grupos específicos, chamando a atenção do governo, de outras ONG, etc., para o facto.

### 3.3. Apoio às vítimas individuais

#### Apoio

As ONG devem reconhecer a sua capacidade em matéria de apoio às vítimas da discriminação. Neste contexto, as ONG podem basear-se no n.º 2 do artigo 9.º da Directiva 2000/78/CE do Conselho e no n.º 2 do artigo 7.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho.

Algumas ONG podem ter competências e recursos que lhes permitam fornecer aconselhamento e apoio pormenorizados, incluindo a representação jurídica. Outras ONG podem ajudar a vítima a diagnosticar que o tratamento recebido pode constituir discriminação ilegal e ajudar nalguns inquéritos iniciais. Outro grupo de ONG pode carecer de competências e de experiência, mesmo para iniciar um diagnóstico básico, devendo por isso encaminhar imediatamente a pessoa para um serviço de aconselhamento e assistência mais adequado. Neste domínio, as ONG devem ter o cuidado de não tentar ir além das suas capacidades. Daí a importância de procederem a uma auditoria de competências (ver ponto 4, «Competências e instrumentos para combater a discriminação»).

As ONG devem fornecer um amplo apoio às vítimas individuais da discriminação. Este apoio deve ter sempre em conta as sensibilidades das vítimas e o leque de emoções que estas possam sentir (cólera, falta de auto-estima, relutância em divulgar ou repetir insultos — verbais ou outros —, sentido de isolamento, receio de perder o sustento, receio de retaliações, receio de vitimização).





O apoio deve igualmente ter em conta as expectativas da vítima em relação a uma possível acção a intentar, etc.

É essencial fornecer apoio profissional mas complacente, assumindo várias formas, nomeadamente:

- criando uma linha de ajuda específica, gerida por consultores formados para registar e controlar as instâncias da discriminação;
- fornecendo às vítimas informações sobre os seus direitos numa linguagem simples e acessível;
- fornecendo informações e aconselhamento especializados às vítimas quanto ao mecanismo mais adequado para contestar a discriminação de que foram objecto;
- fornecendo informações e aconselhamento realistas sobre o resultado plausível da apresentação de uma queixa;
- fornecendo (ou proporcionando o acesso) aconselhamento profissional para ajudar a reconstruir (ou a construir) a auto-estima;
- pondo as vítimas em contacto com outras vítimas, se isso for considerado útil;
- identificando os objectivos das vítimas ao apresentarem queixa e conciliando tudo isso com as políticas e objectivos das ONG;
- propondo, sempre que necessário, possibilidades de resolução informal (por exemplo, mediação entre uma vítima a quem foi negado um apartamento e o proprietário no sentido de o levar a reconsiderar a sua posição);
- constituindo uma equipa jurídica capaz de prestar o apoio jurídico necessário para a contestação de actos de discriminação (ver artigo 13.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho e o artigo 9.º da Directiva 2000/78/CE do Conselho);
- fornecendo investigação e informações estatísticas e aconselhamento especializados sobre questões de igualdade.

Além disso, em casos de discriminação no emprego e na actividade profissional, se as ONG tiverem criado elos construtivos com os organismos empregadores («o patronato») e quaisquer órgãos de aplicação da lei, como a inspecção do trabalho, podem estar numa posição que lhes permita dirigir-se colectivamente aos empregadores de um modo mais confortável para as vítimas.





## Acção judicial

Deparam-se várias opções às ONG que desejam utilizar a acção judicial para combater a discriminação:

- utilizar os serviços de advogados que trabalham directamente para as ONG (pagos ou *pro bono*) para apresentar processos em tribunal. É essencial a aquisição dos indispensáveis conhecimentos e competências especializados por esses advogados;
- constituir uma equipa de advogados filiados na ONG com os conhecimentos relevantes que lhes permitam, desejando-o, pleitear em nome de pessoas individuais ou de grupos;
- estabelecer relações com escritórios de advogados e encorajando-os a adquirirem os conhecimentos necessários para defenderem processos, quer sejam pagos (se houver fundos disponíveis) quer *pro bono*, se não houver;
- garantir a familiaridade com as disposições de ajuda legais nacionais de modo a poderem utilizá-las em nome das vítimas que não dispõem de meios de pagamento;
- desenvolver uma política de defesa em justiça consentânea com as políticas e objectivos das ONG, com o sistema nacional e com a incidência de queixas. As ONG podem adoptar uma estratégia judicial, definir prioridades da acção em justiça ou oferecer um serviço global. Cada uma destas opções tem as suas vantagens e os seus inconvenientes, mas, qualquer que seja a opção escolhida, os critérios de defesa dos processos devem ser transparentes, tanto para as ONG como para as vítimas que lhes solicitam assistência;
- pleitear perante os órgãos judiciais nacionais (incluindo as queixas constitucionais onde estas forem possíveis), em particular garantindo que as ONG utilizem os direitos reconhecidos pelo artigo 9.º da Directiva 2000/78/CE do Conselho e do artigo 7.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho;
- assegurar-se de que, se tiverem sido cometidas infracções penais relativas à discriminação, tais como incitamento ao ódio racial, agressões homofóbicas ou violência de ordem religiosa, os autores da acção e os juízes de investigação executam as suas tarefas com a devida diligência, interpondo uma acção legal, se necessário, para assegurar que a mesma foi feita;
- apoiar as vítimas como partes civis em qualquer discriminação relacionada com a acção penal;
- advertir as vítimas quanto à possibilidade de formular uma acusação privada, se forem cometidas infracções penais e não for interposta uma acusação pelo autor da acção, sempre que a legislação nacional o permita e, na medida do possível, ajudando-as a fazê-lo;





- apresentar queixas (individuais ou colectivas) junto de organismos internacionais, nomeadamente o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (em especial ao abrigo do Protocolo 12, ver ponto 1, «Conceitos-chave em matéria de formação»), o Comité das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ao abrigo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos), o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial e o Comité dos Direitos Sociais do Conselho da Europa ao abrigo da Carta Social Europeia, onde foram aceites sugestões adequadas pelo Estado em causa <sup>(1)</sup>;
- assegurar que os pedidos de consulta de pontos de interpretação importantes das directivas comunitárias sejam feitos ao TJCE pelos tribunais nacionais (ver no anexo os pontos 1 e 2, «Direito nacional» e «Procedimentos»);
- alertar a Comissão Europeia para as práticas administrativas que violem as directivas, tendo em vista a iniciação de um procedimento de infracção, e fornecer à Comissão as informações e apoios necessários quando o mesmo for iniciado.

### Resolução alternativa de litígios (RAL)

O procedimento de conciliação é especificamente referido no n.º 1 do artigo 7.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho e no n.º 1 do artigo 9.º da Directiva 2000/78/CE do Conselho.

A RAL assume formas muito diversas nos Estados-Membros da UE e do Conselho da Europa, que podem incluir a conciliação, mediação ou arbitragem.

Nalguns países, a RAL é uma verdadeira alternativa à acção judicial. Basicamente, as partes têm acesso a um mediador qualificado ou a um árbitro reciprocamente aceite, ou a um painel de árbitros, que lhes prestam assistência com vista à aceitação de um acordo recíproco que ponha termo ao processo de queixa/litígio. O acordo pode não ter força legal, mas pode muitas vezes resolver o problema, tanto formal como do fundo, mais satisfatoriamente do que através da acção judicial. Caso uma das partes renuncie ao acordo, resta a ambas o acesso ao tribunal.

Nalguns sistemas, o acordo alcançado desta forma pode ser vinculativo e executado nos tribunais se uma das partes a ele renunciar.

Muitos países da Europa Central e Oriental desenvolveram sistemas mais formais de mediação, regulados por leis específicas em matéria de mediação, que envolvem os serviços de um juiz como mediador ou árbitro, sem recurso a um processo judicial formal. Basicamente, os acordos alcançados no termo das discussões mediadas são registados no tribunal e passam a ter força executória. Se as partes não chegarem a um acordo, podem recorrer aos tribunais de direito comum.

<sup>(1)</sup> Tecnicamente, das queixas acima mencionadas, só as apresentadas no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos são, estritamente falando, correctamente classificadas como acção judicial, mas os procedimentos são por natureza quase judiciais e, por isso, incluídos aqui e não no ponto RAL.





Às vezes, existe mais do que um destes sistemas e há uma certa margem de sobreposição.

Tanto a mediação como a arbitragem são actividades profissionais altamente qualificadas. Em muitos países, foram criados Colégios de Mediação e/ou de Arbitragem para garantir que a conciliação obedeça às normas mais elevadas. As ONG podem adquirir estas competências para elas próprias para que o seu pessoal as possa utilizar como mediadores credíveis. Alternativamente, podem forjar relações com mediadores qualificados, a cujos serviços podem recorrer em nome das vítimas da discriminação.

Pode haver outros mecanismos RAL não judiciais nacionais e internacionais adequados, por exemplo, apresentando queixa junto de um provedor de justiça nacional competente ou apresentando uma petição ao Parlamento Europeu.



## 4. Competências e instrumentos para combater a discriminação

### Resultados esperados da aprendizagem

- Para os participantes: a possibilidade de adquirirem as competências e os instrumentos de que necessita uma ONG, enquanto órgão da sociedade civil, para combater a discriminação

### 4.1. Competências

As ONG necessitam de executar uma «auditoria às competências» no interior das suas organizações para saberem de que **competências** precisam **para realizar os principais objectivos da organização** no seu trabalho de combate à discriminação e quais as competências de que carecem na organização no contexto do cumprimento dos seus objectivos identificados.

A organização terá de considerar se tem, e/ou necessita de adquirir, **conhecimentos e perícia** entre:

- o seu próprio pessoal,
- os seus próprios filiados,
- as relações com outras ONG,

identificando se tem e/ou necessita de algo do que se segue (nem todas as ONG necessitam de todas estas competências).

O objectivo da auditoria é identificar as competências de que necessita cada ONG para executar os seus principais objectivos:

- pessoal com competências jurídicas;
- pessoal com competências de mediação/arbitragem;
- pessoal com competências de aconselhamento;
- pessoal com competências de formação;
- pessoal com boas competências interpessoais e de ligação em rede;
- pessoal com boas competências em relações públicas e comunicação;
- pessoal com conhecimento e familiaridade com processos políticos;



- pessoal com as necessárias competências linguísticas para acesso a materiais ou processos internacionais adequados;
- pessoal com experiência de trabalho mediático;
- pessoal com competências em *marketing*;
- pessoal com competências em termos de financiamento;
- pessoal com competências técnicas em tecnologias da informação.

Sempre que seja identificada uma falta de competência, as ONG necessitarão de continuar a identificar as medidas necessárias para colmatar essa falta, por exemplo:

- recrutando pessoal adequado;
- recrutando voluntários adequados;
- recorrendo a contactos com outras ONG, por exemplo para formação, orientação, intercâmbios de competências, etc.;
- prevendo a disponibilidade de competências adequadas, por exemplo, estabelecendo relações com empresas, profissionais ou prestadores de formação locais;
- candidatando-se a financiamento, se necessário.

## 4.2. Instrumentos

As ONG terão de conduzir uma «auditoria aos instrumentos» no interior das suas próprias organizações para saberem que «instrumentos» estão a utilizar e/ou poderiam ser utilizados para as ajudar a realizar os seus objectivos mais importantes identificados.

### 4.2.1. Em geral

#### Campanha

##### A arena política

A organização deve utilizar a arena e processos políticos locais e nacionais fazendo campanhas e subcampanhas políticas segundo temas específicos (por exemplo, a favor de nova legislação e também para alargar a legislação existente, a fim de abranger um grupo mais vasto de pessoas e situações) ou mudar práticas discriminatórias.





As campanhas devem ser dirigidas aos responsáveis políticos, às autoridades locais e a outros responsáveis. As ONG devem dar informações aos ministros sobre factos verídicos em torno das questões a favor das quais a campanha está a ser organizada. As ONG devem divulgar os seus pontos de vista em projectos de lei ou em leis e exigir que as autoridades e agências governamentais façam o seu trabalho ajudando convenientemente as pessoas.

### O público em geral

O público é um instrumento poderoso e, por esse motivo, o trabalho de campanha também deve ser empreendido em público. Essas campanhas devem procurar influenciar a opinião pública mantendo o público convenientemente informado sobre as questões em causa. Mudar a opinião pública é uma parte vital de qualquer campanha porque, se o público não se interessar, a campanha não servirá para nada. Além disso, se o público não se aperceber que os direitos em matéria de discriminação são fundamentais, nem os políticos poderão contar com os seus votos.

### Criação de redes e de alianças

A interacção com grupos-alvo é uma parte importante da criação de redes. Falar com grupos e fóruns relevantes (por exemplo, se tratar especificamente da discriminação pela idade, falar em fóruns de pessoas mais idosas) para obter os seus pontos de vista é um bom ponto de partida. A criação de redes nesta área pode ajudar a organização a constituir uma base de dados de contactos úteis actualizada.

Além disso, a criação de redes com outros grupos e organizações com um objectivo partilhado no combate à discriminação — ou outros objectivos conexos partilhados (por exemplo, melhorando as normas nas escolas rurais) — é uma forma ideal de partilhar conhecimentos e informações, de criar relações e, logo, contactos e de alargar a base e reforçar o impacto de qualquer campanha.

As ONG podem, por exemplo, convidar outras organizações que trabalhem em áreas idênticas para «mesas-redondas» onde tentem acordar objectivos em matéria de *lobbying* e de campanhas e partilhar informações sobre projectos em que estejam envolvidos.

Esta «equipa de trabalho» unida procurará igualmente evitar qualquer duplicação de trabalho ou de esforços (e, logo, de custos) no mesmo domínio, o que é importante, especialmente se as organizações vierem a concorrer ao mesmo financiamento. Os benefícios económicos do trabalho conjunto e da partilha de conhecimentos também libertam financiamentos que, nesse caso, podem ser utilizados noutras áreas, agora talvez numa base conjunta ou unida.

A criação de alianças com outros sectores permitirá um melhor intercâmbio de informações e uma melhor coordenação de estratégias e tornará possível mobilizar um maior apoio à agenda da igualdade.

Organizando os seus próprios seminários e sendo convidada para discursar noutras conferências/ /eventos relevantes, a organização melhora o seu próprio perfil, alarga o conhecimento das questões da discriminação e promove a sua base de dados de contactos.





É também muito importante criar alianças com outros grupos da sociedade civil que possam conduzir mais longe e com mais profundidade à política e à economia, como os sindicatos, universidades e *think tanks* (isto é, grupos de investigadores em torno de temas específicos), organizações de consumidores, comunicação social, etc.

### Investigação

Os pontos de vista que as ONG apresentarão em campanhas, no trabalho com a comunicação social, etc. têm de ser apoiados por uma sólida investigação de nível profissional elevado no que se refere às questões e pessoas afectadas. A investigação desempenha um papel significativo de influência dos decisores políticos aos mais altos níveis do governo.

Alguma da melhor e mais eficaz investigação é realizada pelas ONG que têm conhecimento, competências e recursos para executar esse trabalho ao nível profissional elevado que é necessário para ser respeitado. Muitas ONG não têm essas competências e não devem embarcar num trabalho destes. A investigação de pouca qualidade pode causar danos tanto à própria ONG como à causa. Em vez disso, muitas vezes as ONG podem contribuir para a investigação de peritos fornecendo-lhes os dados de que necessitam.

Do mesmo modo, a organização deve considerar se tem as competências necessárias para empreender a sua própria investigação, assim como os recursos que a permitam, ou se devem encomendar estudos a peritos sobre temas relativos à discriminação. As maiores ONG podem gerir projectos de investigação deste tipo encomendados do exterior e preparar relatórios logo que esses projectos de investigação estejam concluídos. Efectuar inquéritos sobre a sensibilização e análises estatísticas através da utilização de questionários é um meio útil de recolha de informação.

As ONG podem então compilar e elaborar relatórios de investigação exaustivos, documentos de trabalho e/ou documentos de resultados de investigação mais curtos, estudos de provas e de casos, publicações sobre questões políticas, brochuras periódicas, instruções estatísticas, sumários de resultados e fichas descritivas e torná-los disponíveis, quer através da sua publicação quer por outros meios (por exemplo, através da sua biblioteca política ou do seu sítio *web*).

As ONG podem fornecer informações por via electrónica ou postal a sítios existentes da sua base de dados várias vezes por ano, que publicitam as suas actividades de investigação e estatísticas nas comunidades de investigação e políticas.

Este conhecimento ajudará as ONG a desenvolver projectos-piloto que ponham as suas teorias em prática onde sejam importantes, isto é, na comunidade.

### Comunicação social

Na sociedade actual de controlo da «mind-media», a comunicação social é possivelmente o instrumento mais poderoso para assegurar o conhecimento geral e influenciar a opinião pública. Trabalhar com a comunicação social é, por conseguinte, imprescindível e a organização deve ter como prioridade encontrar jornalistas (rádio, TV, sítios *web* de notícias e imprensa escrita) com quem





falar e trabalhar. Devem envidar esforços para consagrar tempo e energia à emissão de comunicados de imprensa e fomentar campanhas de imprensa sobre questões de igualdade e direitos humanos.

A comunicação social pode igualmente ser um instrumento eficaz na difusão e disseminação de informações relevantes. Por isso, a organização deve utilizar a comunicação social para informar e educar as pessoas, assegurando-se de que atingem as pessoas certas identificando os grupos-alvo.

Do mesmo modo, as ONG podem analisar as possibilidades de tomar as seguintes medidas:

- emitir comunicados de imprensa sempre que sejam reveladas novas notícias pelo governo local ou nacional;
- emitir comunicados de imprensa sempre que sejam anunciados eventos importantes ou julgamentos mediáticos;
- organizar conferências de imprensa;
- convidar membros da comunicação social a frequentarem cursos de formação regulares organizados pelas ONG;
- escrever cartas a jornais com vista à sua publicação;
- descobrir nomes de jornalistas importantes dos jornais/TV/rádio, etc. que se ocupem da problemática da discriminação e acrescentá-los à sua base de dados de contactos; e
- fornecer informações com regularidade a esses jornalistas sobre questões relevantes;
- seguir a comunicação social a fim de detectar informações imprecisas, opiniões parciais, imagens e estereótipos discriminatórios e trabalhar com a comunicação social para a sua erradicação.

### Formação

É necessário dirigi-la a todos os tipos de público diferente. O conteúdo da formação dependerá obviamente do grupo-alvo (autoridades de aplicação da lei, jornalistas, escolas, etc.).

Logo que uma organização tenha:

- criado o **seu próprio perfil** (ver ponto 3, «Assuntos temáticos»), e
- adquirido a **necessária perícia em termos de formação**,

estará na posição de propor formação para promover a igualdade.

A organização deveria analisar as possibilidades de organizar seminários de formação e grupos de trabalho bem publicitados, em especial, por exemplo, para advogados, juizes, funcionários das



autoridades locais, empregadores do sector privado e prestadores de serviços, através das suas associações. Pode ser sua intenção dirigir-se a um grupo específico, por exemplo, aos procuradores, a fim de incentivar acções judiciais por infracções penais, tais como o incitamento ao ódio racial.

Parte da competência profissional da prestação de formação está na concepção e no fornecimento de materiais de formação e em pacotes de informação como meio adicional de divulgar a informação.

Obviamente, o tipo de cursos de formação dependerá:

- do perfil,
- dos objectivos,
- das competências

da ONG.

#### 4.2.2. Acerca das tecnologias da informação (TI)

##### Criação de um sítio *web*

Cada ONG deve analisar as possibilidades de ter o seu próprio sítio *web*. Para isso, tem de prestar especial atenção ao objectivo específico que prossegue e fazer a análise custos/benefícios. Esta é uma possibilidade mais prática para as pequenas ONG dos países-alvo do que na Europa Ocidental, onde a concepção, a criação e a manutenção de sítios *web* é muito cara.

Ver igualmente adiante algo sobre a ajuda possível de um perito externo em TI.

##### Gestão do conhecimento

Um dos problemas que ocupa as ONG é o terem grandes quantidades de informação importantes, muitas vezes, residente nas cabeças dos trabalhadores importantes, que dirão que estão demasiado ocupados como activistas e a fazerem *lobbying* de mudança ou que estão demasiado ocupados com vítimas para tirarem tempo e registarem o que sabem, o que estão a fazer, como e porquê. Quando estão distantes, os outros não são capazes de os substituir, e, quando abandonam, a organização fica com uma lacuna de informação enorme.

As ONG têm de ser muito mais rigorosas no estabelecimento de sistemas simples de registo da informação a que cada um, na organização, pode aceder. Pode ser que isso seja feito em parte através de reuniões semanais onde a participação é obrigatória, de modo que cada um sabe o que os outros fazem e, então, fica ao corrente do sistema adicional para manutenção de registos, listas de contacto, relatórios sobre resultados de organizações importantes, etc.





Uma variedade de sistemas de gestão do conhecimento é um instrumento importante para ajudar a organização a funcionar eficazmente. Manter os contactos, os precedentes legais (e outros) e outras bases de dados relevantes garante à organização harmonia e actualização.

Deveria poder armazenar a informação sobre a investigação em curso e recentemente publicada de indivíduos no seu sistema e, além disso, deveria ter meios de partilha e de troca de contactos e de outras informações com as outras partes.

Se uma ONG tratar do seu próprio aconselhamento, de queixas ou de acções judiciais em curso, uma parte integrante dessa gestão de conhecimento será o seu sistema de gestão de processos que detectará e registará todos os casos que a organização tiver em mãos. Isto pode ser muito simples, visto ser provável que os sistemas sofisticados de **gestão de processos** excedam os recursos de muitas ONG.

As TI são um instrumento de que nenhuma organização moderna pode privar-se. As ONG devem identificar cuidadosamente as suas necessidades de TI e interrogar-se se outro *software* de TI relevante acrescentaria valor aos seus serviços e favorecia o seu potencial. Obviamente, haverá implicações de custo, em especial se não houver pessoal adequadamente formado (ver ponto 4, «Competências e instrumentos para combater a discriminação») disponível. Talvez outra organização/empresa com a qual a ONG tenha estabelecido ligações (ver ponto 2, «Papel das ONG no combate à discriminação») possa «destacar» com regularidade para a ONG um perito em TI.

### 4.2.3. Acerca da UE

As ONG devem fornecer à Comissão informações que completam, suplementam e, se necessário, criticam e corrigem a informação fornecida à Comissão pelo seu governo nacional, ao abrigo do artigo 19.º da Directiva 2000/78/CE do Conselho e do artigo 17.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho.

### 4.2.4. Nível internacional

As ONG devem fornecer aos comités relevantes, ao abrigo, por exemplo, da Carta Social Europeia, do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, informações sobre as medidas tomadas para combater a discriminação (ou a falta dessas medidas) que completam, suplementam e, se necessário, criticam e corrigem a informação fornecida a esses comités pelo seu governo nacional (ver ponto «Direito nacional e procedimento»).

### Material de exemplo

- Uma lista de organizações que ministra formação sobre *marketing*, comunicação e outras competências «ligeiras».



- Uma lista específica por país (e dados de contacto) de membros do Parlamento.
- Uma lista específica por país de todos os organismos/organizações dos direitos humanos e da igualdade.
- Uma lista específica por país com todos os fóruns relevantes sobre a igualdade.
- Uma lista específica por país com organizações às quais seja possível subcontratar projectos de investigação.
- Exemplos anteriores de relatórios de investigação, documentos de trabalho e/ou documentos de resultados de investigação mais curtos, estudos de casos, brochuras, instruções estatísticas ou fichas descritivas.
- Uma lista específica por país com todos os jornais e publicações.
- Uma lista específica por país com nomes de jornalistas/contactos de comunicação social.
- Exemplos anteriores de comunicados de imprensa.
- Uma lista específica por país com empresas de formação de TI.
- Uma lista de outras aplicações úteis de *software* de TI para estabelecer um sistema de «gestão do conhecimento».
- Uma lista específica por país com instrumentos internacionais que um determinado país ratificou.





# Anexo: Modelo para o módulo de formação «Discriminação no contexto nacional»

O texto deste anexo é um modelo a utilizar pela organização de formação aquando da redacção de módulo de formação que explique a legislação e as instituições nacionais no seu país.

## Resultados esperados da aprendizagem

- Para os participantes: familiarizem-se com as disposições e procedimentos nacionais que foram/têm de ser adoptados para transpor as directivas e terem verificado que a transposição foi/pode ser adequadamente executada.
- Para os participantes: familiarizem-se com os canais administrativos e jurídicos disponíveis a nível nacional e internacional para corrigir as instâncias da discriminação e terem aprendido como utilizar adequadamente essas vias de recurso jurídicas.
- Para os participantes: poderem reafirmar os principais princípios das directivas e as disposições nacionais de aplicação e terem avaliado criticamente o impacto que as directivas e as disposições nacionais de aplicação têm tido/terão no seu trabalho.
- Para os participantes: tomarem conhecimento da forma como a comunidade internacional tem visto o registo do seu país na área relevante e compreenderem como utilizar esta informação.

## 1. Transposição das directivas para o direito nacional

Como e quando foram transpostas as directivas?

Se for caso disso, examine o texto das directivas e compare-o com o texto da legislação nacional relevante ou o «guia do leigo». Identifique as disposições constitucionais relevantes, eventuais leis orgânicas, disposições específicas das leis laborais, etc. que sejam relevantes.

Identifique quaisquer lacunas que tenham surgido aquando da transposição. Nos países que ainda não transpuseram, identifique as lacunas existentes no direito nacional que careçam de ser colmatadas.

Se as directivas forem **adaptadas** ao direito nacional (em vez de serem pura e simplesmente adoptadas como direito nacional) compare as disposições nacionais com as disposições das próprias directivas. Identifique eventuais discrepâncias.





As duas directivas foram (ou serão) transpostas juntas?

Que debate público, se o houve, ocorreu no Parlamento e/ou na comunicação social aquando da transposição? Se houve debate, que questões foram suscitadas?

Houve alguma diferença na reacção pública às duas directivas?

Foram criados os órgãos requeridos para a promoção da igualdade de tratamento independentemente da origem racial ou étnica de acordo com o artigo 13.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho? Qual é o âmbito da sua competência? Como é que esses órgãos avaliam a intenção das directivas?

Identifique e enumere as diferenças específicas que as directivas introduziram em todo o sistema para a protecção nacional contra a discriminação.

Em que casos as directivas são mais abrangentes do que a anterior protecção nacional? Em que casos a protecção nacional preexistente excede os requisitos das directivas?

As directivas não proscrevem todas as formas de discriminação. Identifique e enumere os aspectos da discriminação que ocorrem habitualmente no país que NÃO estejam abrangidos pelas directivas (este é apenas o «lançamento» para a secção sobre as questões societárias e não tem que ser muito aprofundado nesta fase).

O que disseram os comités da CEDAW, ICCPR e CoRoC sobre a discriminação no contexto nacional?

Qual foi a reacção pública do governo, se a houve, a estes comentários?

Que sondagens, se as houve, ou avaliações comparáveis foram efectuadas para identificar o alcance do impedimento que a opinião pública revelou quanto à aplicação efectiva das directivas?

Que medidas, se as houve, foram tomadas pelo governo para resolver o problema?

O que estão a fazer as ONG nacionais para resolver o problema? (ver também o ponto 2, «Papel das ONG no combate à discriminação»)

Que investigação, se a houve, está em curso nas instituições académicas nacionais sobre os tipos de discriminação abrangidos pelas directivas?

## 2. Procedimentos — Canais administrativos e jurídicos para contestar as violações da legislação sobre a antidiscriminação

De acordo com as directivas, há um requisito cuja aplicação, em nenhuma circunstância, constituirá um motivo para reduzir o nível de protecção **já assegurado** ao abrigo do direito nacional.





O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e o Tribunal Europeu de Justiça (ver ponto 1 «Conceitos-chave em matéria de formação») tornaram claro que a protecção dos direitos fundamentais deve ser «prática e efectiva e não teórica e ilusória».

## 2A. Acerca do emprego e da actividade profissional: todos os motivos

1. Identifique as vias de recurso que existem a nível local ou nacional para contestar a discriminação relacionada com o emprego e a actividade profissional em razão da origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, tal como é definida nas leis nacionais que dão força executória às Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE do Conselho:

- resolução informal;
- negociação colectiva pelo sindicato;
- procedimento de queixa interna do empregador;
- canais da administração, incluindo pedidos de consulta à inspecção do trabalho;
- vias de recurso jurídicas, incluindo:
  - (i) vias de recurso civis,
  - (ii) vias de recurso administrativas,
  - (iii) acções penais privadas,
  - (iv) acções penais públicas;
- queixas ao(s) provedor(es) de justiça;
- queixas à comissão/órgão para a igualdade;
- outros canais, designadamente os conselhos locais, a investigação parlamentar, etc. (especifique);
- acção colectiva.

Se as vias de recurso administrativas e jurídicas forem diferentes:

- em função da acusação de discriminação emanar de uma **autoridade pública** ou de um **órgão privado**;
- ou da situação em que ocorreu a discriminação.

Especifique os diferentes canais a utilizar para apresentar queixas relativas à discriminação.

2. Identifique as situações aplicáveis, por exemplo:

- publicidade dos postos;
- processos de recrutamento;
- selecção;



- termos e condições;
  - remuneração;
  - discriminação no local de trabalho;
  - códigos de indumentária;
  - horário de trabalho;
  - grupos suspeitos, por exemplo, trabalhadores a tempo parcial;
  - processos disciplinares no local de trabalho;
  - promoção;
  - abonos e subsídios e pagamentos de prémios;
  - despedimento (processual ou substantivo);
  - pagamentos à segurança social (na medida em que estejam classificados no direito comunitário como «remuneração»);
  - pensões profissionais;
  - emissão de permissões e de licenças (na medida em que estejam abrangidas pelo artigo 3.º comum);
  - acesso à formação profissional, incluindo a formação profissional nas prisões (na medida em que esteja abrangida pelo artigo 3.º comum).
3. Que vias de recurso internas ou administrativas (se existirem) são prioritárias às vias de recurso definidas acima?

## 2B. Acerca do não-emprego e da actividade profissional: origem racial e étnica

1. Identifique as vias de recurso que existem a nível local ou nacional apropriadas para contestar a discriminação em razão da origem racial ou étnica, tal como é definida na legislação nacional que dá força executória à Directiva 2000/43/CE do Conselho:
- resolução informal;
  - canais administrativos;
  - vias de recurso jurídicas, incluindo:
    - (i) vias de recurso civis,
    - (ii) vias de recurso administrativas,
    - (iii) acções penais privadas,
    - (iv) acções penais públicas;
  - queixas ao(s) provedor(es) de justiça;
  - queixas à comissão para a igualdade;





- outros canais, designadamente os conselhos locais, a investigação parlamentar, etc. (especifique);
- acção colectiva.

Se as vias de recurso administrativas e jurídicas forem diferentes:

- em função da acusação de discriminação emanar de uma autoridade pública ou de um órgão privado;
- ou da situação em que ocorreu a discriminação.

Especifique os diferentes canais a utilizar para apresentar queixas relativas à discriminação.

2. Identifique as situações aplicáveis (ver artigo 3.º da directiva):

- protecção social, incluindo a segurança social e cuidados de saúde;
- benefícios sociais (dê exemplos);
- educação;
- habitação;
- acesso ao bens e serviços fornecidos ao público, incluindo serviços de bem-estar, serviços bancários, seguros, etc.;
- acesso a instalações abertas ao público, por exemplo, restaurantes, hotéis, instalações de lazer.

3. Que vias de recurso internas ou administrativas (se existirem) são prioritárias às vias de recurso definidas acima?

## 2C. Se existir a possibilidade de surgirem queixas relacionadas com o emprego ou o não-emprego:

Identifique o **objectivo** da apresentação da queixa.

Identifique os critérios a utilizar pelas ONG para seleccionar o mecanismo adequado ao(s) objectivo(s) identificado(s).

- Que resultado deseja o queixoso?
- Objecto da queixa — é justiça para o indivíduo ou sensibilização para a discriminação?
- Urgência da resolução da queixa e prazo provável para a conclusão dos procedimentos.
- Prazos previstos aplicáveis para os diferentes procedimentos e saber se o queixoso pode conformar-se com eles.



- Possibilidade de anular a decisão de queixa adversa que foi apresentada.
- Será que uma solução legalmente vinculativa é procurada e requerida e está disponível?
- Avaliação dos factos — adequar os factos com os requisitos das vias de recurso.
- Avaliação da prova disponível — adequação e suficiência da prova para o mecanismo a utilizar.
- Será que uma representação jurídica é requerida ou altamente desejável?
- Disponibilidade da assistência jurídica.
- Possibilidade de compensação financeira para a(s) vítima(s).
- Possibilidade de reintegração ou readmissão (se desejado em processos de emprego).
- Adequação da queixa para sensibilização.
- Impacto de mecanismos diferentes sobre a opinião pública.
- Possibilidade de queixas de grupos.
- Possíveis custos e despesas incorridas pela utilização de um mecanismo específico.

## 2D. Quais são os requisitos processuais técnicos de cada via de recurso disponível?

Quais são os prazos previstos aplicáveis à via de recurso?

Especifique qualquer requisito formal (por exemplo, autenticação oficial de documentos, declarações juramentadas, se os documentos devem ser originais, cópias ou cópias certificadas, etc.).

Que prova «ligeira» específica ou geral pode ser incluída — por exemplo, reportagens de jornais específicas ou genéricas?

Verifique se as comissões nacionais para a igualdade já elaboraram orientações para as assistir em queixas apresentadas — a elas próprias ou a outros órgãos.

Indique nomes, endereços, números de telefone e endereços electrónicos dos indivíduos a contactar previstos em cada órgão, além da mesma informação para possíveis fontes de assistência (por exemplo, as ONG).



## 2E. Que apoio existe a nível nacional para aceder aos diferentes procedimentos e o que é que se pode fazer para ultrapassar eventuais impedimentos/obstáculos?

Os impedimentos/obstáculos podem incluir, por exemplo:

- falta de apoio jurídico;
- falta de assistência jurídica *pro bono*;
- falta de conhecimento das directivas e/ou das disposições nacionais antidiscriminação por parte dos juízes, provedores de justiça e órgãos de revisão administrativos;
- custos (que podem ser custas judiciais ou risco de custos, se se perder o processo);
- acesso aos tribunais e aos procedimentos processuais (acesso físico — onde se situam os tribunais em relação à zona de residência do queixoso, que instalações existem para o acesso a pessoas deficientes, para intérpretes, etc.).

O apoio pode incluir, por exemplo:

- a possibilidade de ser representado por uma NGO qualificada ou por um trabalhador sindical ou advogado;
- recursos à disposição das comissões nacionais para a igualdade para apoiar queixas individuais;
- apoio jurídico.

## 2F. Pedidos de consulta ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

Se houver uma questão contestada de legislação da UE e o juiz não estiver seguro sobre a interpretação de uma disposição dessa legislação, pode ser feito um pedido de consulta ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no Luxemburgo, ao abrigo do artigo 234.º do Tratado. As partes na instância podem pedir ao juiz nacional que conceda um pedido para essa consulta, ou o juiz pode decidir espontaneamente referir-se ao processo. Qualquer tribunal pode fazer um pedido de consulta, mas só o tribunal nacional de última instância é obrigado a fazê-lo.

Pode ser um procedimento altamente eficaz porque:

- requerer um pedido de consulta pode concentrar o espírito do juiz que preside e assegurar um desfecho favorável à queixa apresentada, especialmente pelo facto de poder suscitar questões sobre direitos europeus;
- os organismos nacionais, em especial os organismos públicos, estão impressionados com o seu elevado perfil e podem tomar medidas para evitar a exposição da discriminação a nível nacional à averiguação pan-europeia;



- o Tribunal Europeu é o único órgão capaz de dar uma interpretação definitiva aos termos utilizados nas directivas.

Contudo, trata-se de um procedimento especializado e são necessários advogados especialistas da UE familiarizados com a sua utilização. Além disso, é importante notar que o caso nacional é «retardado» (posto de lado) até o TJCE decidir a questão, podendo este período de às vezes dois anos ter sérias consequências para o queixoso.

## 2G. Petições ao Parlamento Europeu

O Comissão das Petições do Parlamento Europeu pode receber petições dos cidadãos da União que desejam que a Comissão investigue a(s) sua(s) queixa(s) sob pretexto de que os seus direitos, segundo a legislação da União Europeia, não estão a ser convenientemente respeitados.

## 2H. Alertar a Comissão Europeia para as práticas discriminatórias administrativas

Também é possível escrever directamente à Comissão. Muitas vezes, este meio é mais rápido do que o previsto no ponto anterior. Desta forma se encorajaria a Comissão a iniciar os procedimentos de infracção contra o Estado lesado.

A Comissão e o Parlamento estariam vinculados pelas disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da UE sobre o direito à boa administração (artigo 41.º), se adoptada:

- Cada pessoa tem o direito a que os seus processos sejam resolvidos de forma imparcial, honesta e num prazo razoável pelas instituições e órgãos da União.
- Este direito inclui:
  - o direito de cada pessoa a ser ouvida, antes de ser tomada qualquer medida individual que a possa afectar desfavoravelmente;
  - o direito de cada pessoa a ter acesso ao seu processo, respeitando ao mesmo tempo o interesse legítimo da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
  - a obrigação da administração de explicar a sua decisão.
- Cada pessoa tem o direito a que a Comunidade repare os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus funcionários no desempenho dos seus deveres, de acordo com os princípios gerais comuns à legislação dos Estados-Membros.
- Cada pessoa pode escrever às instituições da União numa das línguas dos Tratados e deve ter uma resposta na mesma língua.



## 2I. Queixas ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Além disso, quando esgotarem todas as vias de recurso efectivas legais nacionais, uma pessoa pode, se o caso disser respeito a questões abrangidas pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, requerer para o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em Estrasburgo (ver ponto 1, «Conceitos-chave»).

Isso pode ser feito ao abrigo do artigo 14.º da Convenção, desde que haja outro artigo sobre o tema ou, se o país a tiver ratificado, ao abrigo do Protocolo 12 da Convenção.

Também podem ser apresentadas queixas colectivas ao abrigo da Carta Social Europeia do Conselho da Europa.

## 2J. Outras vias de recurso internacionais

Sempre que o Estado seja parte do primeiro protocolo opcional do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, ou tenha aceite o direito de petição individual ao abrigo do Comité para a Eliminação de todas as formas da Discriminação Racial ou a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres, podem ser apresentadas queixas perante esses comités.

As ONG devem igualmente chamar a atenção dos comités que examinam relatórios periódicos do Estado ao abrigo do ICCPR, CERD, CEDAW e da Convenção sobre os Direitos da Criança para circunstâncias de discriminação.

## 2K. Profissionalismo

Cada pessoa numa ONG que defenda o processo de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos deve estar ciente da necessidade de observar normas elevadas de profissionalismo, incluindo a confidencialidade e a gestão eficaz dos processos. Se não tiver capacidade para dar assistência a determinados indivíduos nos seus processos, a ONG deve poder fornecer informações relevantes e, sempre que possível, pedir consulta a outra agência que possa prestar um melhor aconselhamento e apoio.

## 3. Questões societais

Debater os conceitos de tolerância e de pluralismo no contexto das questões existentes a nível nacional. Debater a necessidade de disponibilidade para enfrentar questões sensíveis e difíceis.

Identificar os grupos vulneráveis e suspeitar situações no contexto nacional.

Descrever as áreas específicas nas quais os grupos suspeitos corram o risco de ser objecto de discriminação (emprego para as categorias especificadas, corrida geral).



Reconhecer, e assegurar-se de que as pessoas que acabaram a formação reconheçam, que as ONG aparentemente liberais dão muitas vezes guarida aos seus próprios preconceitos.

Identificar, no contexto nacional, os grupos que são objecto de discriminação, não só pela sociedade em geral, **mas também por outros grupos** objecto de discriminação; por exemplo, alguns grupos religiosos podem ser vistos com intolerância por grupos de direitos de lésbicas e de homossexuais e vice-versa; grupos de direitos de deficientes podem ser intolerantes do ponto de vista racial; todos os grupos podem ter preconceitos inconscientes contra as pessoas mais idosas ou os jovens; num grupo grande, por exemplo da deficiência, pode haver disputas no que se refere às pretensões de certas pessoas ao direito a serem consideradas deficientes.

### Documentos de referência

Os textos das duas directivas e a legislação nacional relevante, bem como, se houver, sumários não jurídicos (ver ponto 1, «Conceitos-chave em matéria de formação»).

Extractos da cobertura mediática e parlamentar da sua adopção.

Extractos das partes **relevantes** da análise dos relatórios periódicos nacionais aos comités da CEDAW, CERD, CoRoC, e ICCPR, assim como os documentos de referência da OIT.

Documentos de referência nacionais sobre a Carta Social Europeia, incluindo os pormenores de ratificação da Carta revista.

Extractos de outras investigações executadas em matéria de discriminação relevante no contexto nacional.

Extractos de qualquer literatura académica nacional sobre o assunto.













Notas



A large area of the page is filled with horizontal dotted lines, serving as a template for handwritten notes.

Pela diversidade



Contra a discriminação







Notas



Area with horizontal dotted lines for writing notes.





A large area of the page is filled with horizontal dotted lines, intended for handwritten notes or exercises.





# 1. Conceitos-chave em matéria de formação

- 1.1. Apresentação da União Europeia
- 1.2. Breve apresentação do Conselho da Europa
- 1.3. Conceito de discriminação no direito e política da UE
- 1.4. Definição de outros conceitos constantes das directivas
- 1.5. Inversão do ónus da prova
- 1.6. Não aplicação do direito comunitário





## 2. Papel das organizações não governamentais (ONG) no combate à discriminação

- 2.1. O que é uma ONG
- 2.2. Qual é o papel de uma ONG no combate à discriminação?
- 2.3. Concretamente, o que pode fazer uma ONG para combater a discriminação?
- 2.4. De que necessita uma ONG para desempenhar a sua missão?
- 2.5. Porque é que as ONG estão numa posição mais favorável do que outras organizações para combaterem a discriminação?
- 2.6. Que obstáculos enfrentam as ONG e como os ultrapassar?





## 3. Assuntos temáticos

- 3.1. Sensibilização
- 3.2. Controlar/influenciar o desenvolvimento das políticas e da legislação
- 3.3. Apoio às vítimas individuais





## 4. Competências e instrumentos para combater a discriminação

4.1. Competências

4.2. Instrumentos





## Anexo: Modelo para o módulo de formação «Discriminação no contexto nacional»

1. Transposição das directivas para o direito nacional
2. Procedimentos — Canais administrativos e jurídicos adequados para contestar as violações da legislação sobre a antidiscriminação
3. Questões societais





# Notas



