



Estudo nacional sobre
necessidades das pessoas **LGBTI**
e sobre a discriminação
em razão da orientação sexual,
identidade e expressão de género
e características sexuais

Sandra Palma Saleiro (organizadora),
Nelson Ramalho, Moisés Santos de Menezes
Jorge Gato (perito convidado)



CIG

Podem ser reproduzidos pequenos excertos desta publicação, sem necessidade de autorização, desde que se indique a fonte.

O conteúdo deste livro não exprime necessariamente a opinião da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género.

FICHA TÉCNICA

Titulo: Estudo Nacional sobre as necessidades das pessoas LGBTI e sobre a discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais

Autoria: Sandra Palma Saleiro (organizadora); Nélson Ramalho, Moisés Santos de Menezes e Jorge Gato (perito convidado)

Colaboração: Sara Franco da Silva, Bernardo Malcatanho Machado e Júlia Neves

Preparação da edição: Gabinete de Apoio para a Igualdade e não Discriminação (GIND), Divisão de Documentação e Informação (DDI)

Capa, paginação, impressão e acabamento: Lusoimpress.com

Tiragem: 350 exemplares

Depósito Legal: 499538/22

ISBN: 978-972-597-435-3 (Impresso)
978-972-597-436-0 (PDF)

© CIG, abril, 2022

COMISSÃO PARA A CIDADANIA E A IGUALDADE DE GÉNERO

www.cig.gov.pt

Rua Almeida Brandão, 7, 1200-602 Lisboa – Portugal

Tel.: (+351) 217 983 000 | Fax: (+351) 217 983 098

E-mail: cig@cig.gov.pt

Delegação do Norte

R. Ferreira Borges, 69, 3.º F, 4050-253 Porto – Portugal

Tel.: (+351) 222 074 370 | Fax: (+351) 222 074 398

E-mail: cignorte@cig.gov.pt

Índice

Nota Prévia.....	5
Introdução.....	7
1. Discriminação contra Pessoas LGBTI+:	
Uma Revisão de Literatura nacional e Internacional	9
1.1. Identidades sexuais e de género LGBTI+.....	9
1.1.1. Carácter multidimensional.....	10
1.1.2. Desenvolvimento, fluidez e interseccionalidade	12
1.2. Preconceito e discriminação contra pessoas LGBTI+: questões conceptuais.....	15
1.2.1. Da homofobia à cisheteronormatividade.....	15
1.2.2. Stress minoritário e discriminação estrutural	18
1.3. Discriminação em diversos contextos	19
1.3.1. Discriminação na escola.....	19
1.3.2. Discriminação no emprego	27
1.3.3. Discriminação nos serviços de saúde	31
1.3.4. Religião	34
1.4. Discriminação ao longo da vida	35
1.4.1. Adolescência	35
1.4.2. Relacionamentos íntimos	36
1.4.3. Parentalidade	37
1.4.4. Pessoas mais velhas	41
1.5. Síntese final	44
2. Discriminação em função da Orientação Sexual, Identidade	
 e Expressão de Género e Características Sexuais e Necessidades das Pessoas LGBTI+	47
2.1. Discriminação em função da OIEC.....	51
2.1.1. Panorama dos direitos LGBTI+ em Portugal: Legislação e Políticas Públicas.....	54
2.1.2. Discriminação em função da OIEC na perspetiva das entidades representativas das pessoas LGBTI+ e/ou que trabalham com as pessoas LGBTI+.....	65
2.1.3. Principais contextos e espaços de discriminação	84
Comunidade LGBTI+	106
2.1.4. Discriminação e violência em função da OIEC. Uma leitura a partir das estruturas de atendimento às vítimas LGBTI+.....	107
Violência familiar	114
Violência na intimidade.....	118
Obstáculos à denúncia da violência doméstica por parte das pessoas LGBTI+.....	121
2.2. Principais necessidades das pessoas LGBTI+	124
2.2.1. Necessidades ao nível da saúde.....	126

2.2.2. Necessidades ao nível da educação	136
2.2.3. Necessidades ao nível da habitação, apoio à autonomização e estruturas residenciais. 145	
2.2.4. Necessidades ao nível do emprego.....	152
2.2.5. Necessidades ao nível da visibilidade e representatividade.....	157
3. O Enquadramento Jurídico dos Crimes de Ódio	
contra Pessoas LGBTI+	165
3.1. Crimes de ódio	166
3.1.1. Definir o crime de ódio.....	166
3.1.2. Impacto dos crimes de ódio	168
3.2. Crimes de ódio contra pessoas LGBTI+	169
3.2.1. Definir o crime de ódio contra pessoas LGBTI+	169
3.2.2. Preconceito e discriminação contra pessoas LGBTI+.....	171
3.2.3. A situação das pessoas LGBTI+ no contexto europeu.....	173
3.2.4. A situação das pessoas LGBTI+ em Portugal.....	177
3.2.5. A criminalidade participada e investigada: Factos e números de crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ em Portugal.....	180
3.3. Os Crimes de ódio no direito internacional	191
3.3.1. Diretrizes das Nações Unidas	192
3.3.2. Diretrizes da OSCE	196
3.3.3. Diretrizes do Conselho da Europa	201
3.3.4. Diretrizes da União Europeia	209
3.4. O enquadramento jurídico dos crimes de ódio em Portugal	218
3.4.1. Os crimes de ódio no direito penal	220
3.4.2. O estatuto das vítimas.....	226
3.4.3. Crimes de ódio: crime autónomo ou circunstância agravante?.....	228
4. Discriminação e vitimização em função da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género e Características Sexuais e Necessidades das pessoas LGBTI+:	
Principais Conclusões e Recomendações para as Políticas Públicas	235
Principais conclusões	235
Recomendações para o governo português	238
No âmbito da discriminação em função da OIEC e das necessidades das pessoas LGBTI+ ...	238
No âmbito dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+	246
Bibliografia	251
Anexos	301

Capítulo 4

Discriminação e vitimização em função da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género e Características Sexuais e Necessidades das pessoas LGBTI+: Principais Conclusões e Recomendações para as Políticas Públicas

Sandra Palma Saleiro & Néilson Ramalho

Principais conclusões

A análise da legislação e das políticas públicas nacionais relacionadas com a orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais (OIEC) permitiu traçar um panorama de significativos avanços desde o início deste século, que coloca Portugal num lugar cimeiro no *ranking* de legislação igualitária a nível europeu. As entidades participantes no estudo (cf. cap. 2) foram unânimes nesse reconhecimento, no qual o movimento associativo foi uma peça fundamental. No entanto, identificaram o movimento anti género, organizado em torno da denúncia da chamada “ideologia de género”, como ameaça à continuidade dos avanços na aquisição de direitos (se não mesmo aos direitos adquiridos).

Apesar dos progressos, o conhecimento obtido através da experiência vivida, e/ou do trabalho desenvolvido com e em prol das pessoas LGBTI+, sustenta a constatação, para que a revisão da literatura também já apontava (cf. cap. 1), de que o impacto destes avanços legislativos não se traduz de modo efetivo na vida destas pessoas, continuando a discriminação em função da OIEC a ser atualmente uma dura realidade em Portugal. Com a pandemia provocada pela Covid-19, a situação de vulnerabilidade, de discriminação e mesmo de violência sobre as pessoas LGBTI+ ficou ainda mais agravada.

O presente estudo constatou que a “identidade de género” foi considerada a categoria mais sujeita a discriminação, sendo que, para as “características sexuais”, não foi possível traçar o retrato da situação, dada a quase completa invisibilidade das pessoas

intersexo na sociedade portuguesa. O significativo marco da consagração dos direitos fundamentais à autodeterminação da identidade e expressão de género e à proteção das características sexuais (Lei n.º 38/2018 de 7 de agosto) pelo Estado não foi, contudo, suficiente para fazer face às situações de discriminação das pessoas trans e da invisibilidade das pessoas intersexo. Dentro da sigla LGBTI+, as pessoas trans – e sobretudo as mulheres trans – foram identificadas como as mais discriminadas, por força da conjugação do sexismo com o cisgenderismo. Na “orientação sexual”, as mulheres lésbicas ou bissexuais foram identificadas como mais invisíveis do que os homens *gays*, mesmo dentro da própria comunidade, ressentindo-se, especialmente as menos qualificadas e residentes em zonas mais periféricas e/ou isoladas. Identificou-se, ainda, que as pessoas LGBTI+ mais sujeitas à discriminação múltipla e interseccional, representadas por mulheres trans, trabalhadoras sexuais, toxicodependentes, seropositivas, racializadas, imigrantes e em situação administrativa irregular, eram as que se encontram em situação de acentuada vulnerabilidade.

Aferiu-se, também, que a discriminação em função da OIEC não atua do mesmo modo em todo o território nacional. Fora das grandes áreas metropolitanas há uma menor visibilidade social das pessoas LGBTI+, um menor reconhecimento dos seus direitos por parte dos serviços públicos e um maior distanciamento aos serviços e respostas especializadas. A interioridade e a insularidade são fatores agravantes. A territorialização da OIEC é, pois, uma orientação política que deverá ser reforçada. As políticas municipais relacionadas com a OIEC e o apoio a medidas de combate à discriminação e de respostas especializadas às pessoas LGBTI+, estando ainda longe de ser prática generalizada, já iniciou o seu caminho, como ilustram os municípios de Lisboa e Matosinhos. Mas o recente movimento de descentralização das estruturas representativas ou aliadas da população LGBTI+, bem como as dinâmicas que se geram em torno da organização das Marchas do Orgulho que vão acontecendo um pouco por todo o país, juntamente com o aconselhável reforço do incentivo, da obrigatoriedade e da fiscalização da contemplação da OIEC nos Planos Municipais para a Igualdade, desejavelmente em interligação, têm potencial para se constituírem como os motores da territorialização da OIEC.

As entidades representativas e/ou que trabalham com a população LGBTI+ confirmam o carácter transversal e estrutural da discriminação em função da OIEC. Os principais contextos/espacos identificados como discriminatórios na sociedade portuguesa, que afetam as diferentes esferas e ciclos de vida, são públicos, privados e institucionais, incluindo as estruturas que deveriam apoiar e proteger todas as pessoas, como as de acolhimento ou as forças de segurança. Os contextos de discriminação mais assinalados foram os contextos de saúde, escolares, laborais, de segurança e proteção social. Os centros de acolhimento temporário e estruturas residenciais, o acesso à habitação, a comunicação social, o espaço público e a própria comunidade LGBTI+ foram também

identificadas como espaços discriminatórios. Porém, de especial gravidade, destaca-se a família como sendo um dos principais contextos onde a discriminação e a violência se encontram presentes, pese embora os assinaláveis progressos, sobretudo no que respeita à diversidade de género na infância. A análise dos dados da violência doméstica das estruturas de atendimento às vítimas LGBTI+ para o ano de 2020 permitiu perceber que, contrariamente ao que acontece com a população em geral, a violência familiar/parental foi prevalectante face à violência contra as pessoas LGBTI+ nas relações de intimidade.

No que respeita às principais necessidades das pessoas LGBTI+ na sociedade portuguesa atual, para além das áreas de atuação prioritária identificadas ao nível da saúde, educação, emprego, habitação e proteção social, juntou-se, também, a necessidade, de caráter transversal, da visibilidade e da representatividade das pessoas LGBTI+ e da OIEC nas políticas e serviços públicos.

Observou-se, ainda que, no domínio da vitimação, as pessoas LGBTI+ estão particularmente vulneráveis a crimes motivados por preconceito homofóbico e/ou transfóbico (cf. cap. 3). Todavia, o reduzido número de denúncias que são efetivadas, decorrente de um conjunto de razões ligadas, fundamentalmente, à falta de confiança nas autoridades policiais para responder de forma eficaz e adequada a comportamentos motivados pelo ódio, e à dificuldade de ver assegurado o registo da denúncia baseada em motivação preconceituosa, conduz a que este tipo de crimes seja subnotificado.

A par desta situação, registou-se que a forma como os formulários de notificação de incidentes das autoridades policiais estão construídos, tornam dificultada (praticamente impossível) a extração e análise de dados sobre crimes e incidentes de ódio por razões homofóbicas e/ou transfóbicas, até porque, por via do atual enquadramento jurídico português, muitos destes crimes tendem a ser enquadrados em distintas tipologias criminais, dificultando essa obtenção. Como tal, as poucas estatísticas existentes em Portugal, provenientes essencialmente de organizações da sociedade civil, não são reportadas ao Escritório da OSCE para Instituições Democráticas e Direitos Humanos (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights) (ODIHR) por fontes oficiais, atendendo às limitações que estas apresentam no seu sistema de recolha e análise de dados.

Ao problema da subnotificação e da dificuldade de obtenção de dados confiáveis sobre o fenómeno dos crimes de ódio, acresce também o problema da dificuldade de aferir a intenção preconceituosa do/a agressor/a aquando da investigação dos inquéritos penais, o que faz com que os crimes por preconceito homofóbico e/ou transfóbico estejam imersos num manto de visibilidade, que dificulta a real compreensão da sua natureza, dimensão e consequências.

Recomendações para o governo português

No âmbito da discriminação em função da OIEC e das necessidades das pessoas LGBTI+

De seguida apresentam-se as principais recomendações ao governo português, tendo em consideração a situação de discriminação das pessoas LGBTI+, as áreas de atuação prioritárias e as medidas avançadas pelas entidades participantes no estudo. Este conjunto de medidas de políticas públicas visa contribuir para a redução do hiato entre os direitos relacionados com a OIEC consagrados na legislação portuguesa e a sua transposição para a vida das pessoas LGBTI+.

Recomendação 1 | *Reforçar a transversalização da OIEC nas políticas públicas*

O carácter recente da entrada da OIEC nas políticas públicas justifica medidas reforçadas no sentido da sua transversalização. Recomenda-se, assim:

- Dotar os ministérios e os serviços de *expertise* em matéria de OIEC, nomeadamente através da articulação com as associações LGBTI+ e da contratação de serviços às associações LGBTI+ e de pessoas LGBTI+;
- Tornar os serviços públicos mais diversos, inclusivos e sensíveis às necessidades e experiências das pessoas LGBTI+;
- Criar formas de articulação e interlocução nos ministérios (para além da igualdade, também ao nível da saúde, educação, emprego e segurança social) com as pessoas LGBTI+ e suas representantes¹;
- Rever regulamentos e procedimentos – a nível sectorial – de formulários, bases de dados e outros documentos/formas de registo de informação no sentido de garantir que são inclusivos da OIEC²;
- Proceder ao levantamento e avaliação da aplicação, nos vários ministérios e serviços públicos, do procedimento administrativo de respeito pelo nome escolhido, indicado no art.º 3.º, n.º 2 da Lei n.º 38/2018, de 7 de agosto.
- Introduzir a temática da OIEC na formação profissional dos/as funcionários/as públicos sobre igualdade e diversidade.

¹ Por exemplo, conselhos consultivos LGBTI+; integração de pessoas/representantes das pessoas LGBTI+ em conselhos consultivos mais amplos; identificação de pontos focais.

² Por exemplo, inclusivos a famílias homoparentais ou a mudanças de nome, legal ou, mesmo sem reconhecimento legal, através do procedimento inscrito na Lei n.º 38/2018, de 7 de agosto para o respeito pela autodeterminação da identidade e expressão de género (art.º 3.º, n.º 2).

Recomendação 2 | *Reforçar a territorialização das políticas públicas em matéria de OIEC*

Uma das vias mais eficazes de concretização das políticas públicas é a sua territorialização, dada a proximidade às populações. Além disso, contribui para combater a situação de maior desvantagem em que se encontram as pessoas LGBTI+ residentes em regiões mais periféricas. Assim, recomenda-se:

- Incentivar a criação de Planos Municipais LGBTI+, à semelhança da boa prática que constitui o I Plano LGBTI+ do Município de Lisboa;
- Incentivar a assunção das políticas e medidas de combate à discriminação em função da OIEC pelos municípios, nomeadamente aumentando o grau de exigência dos indicadores relativos à OIEC nos Planos Municipais para a Igualdade e respetiva monitorização e fiscalização do seu cumprimento³;
- Disseminar e incentivar as boas-práticas dos municípios em matéria de OIEC⁴;
- Incentivar/apoiar as Marchas do Orgulho em todo o país, e articulação com as associações LGBTI+ e os respetivos municípios;
- Garantir a existência de uma resposta de atendimento especializada para a população LGBTI+ em todos os distritos do país, em colaboração com as Comunidades Intermunicipais, os municípios e as associações LGBTI+.

Recomendação 3 | *Produzir e recolher informação sobre a OIEC que permita conhecer a situação das pessoas LGBTI+ e apoiar a definição de políticas públicas*

Uma das lacunas sentidas, quando se pretende conhecer a situação das pessoas LGBTI+ em Portugal, é a inexistência de dados oficiais. Essa lacuna é parcialmente preenchida pela investigação realizada sobre a temática, pela academia ou pelas próprias associações LGBTI+, mas estes não são suficientes para a sociografia desta população e para a sustentação das políticas públicas. Assim, recomenda-se:

- Iniciar a preparação da possibilidade de proceder à introdução de indicadores relativos à OIEC nos próximos Recenseamentos Gerais da População, em estreita colaboração com as entidades representativas das pessoas LGBTI+⁵;

³ Por exemplo, apoio a entidades representativas das pessoas LGBTI+; existência de/apoio a respostas especializadas para pessoas LGBTI+ no território; disponibilização de fogos de autonomização para pessoas LGBTI+ vítimas de violência doméstica ou de género; realização de diagnósticos municipais relativos à situação e discriminação das pessoas LGBTI+.

⁴ Nomeadamente do Município de Lisboa na criação do I Plano Municipal LGBTI+ e o dos municípios de Lisboa e Matosinhos no apoio às respostas especializadas para as pessoas LGBTI+.

⁵ Pode tomar-se como referência os Censos 2021 do Reino Unido.

- Introduzir indicadores relativos à OIEC em processos de inquirição representativos da população portuguesa;
- Lançar e apoiar estudos de investigação realizados pela academia, pelas associações LGBTI+ ou, desejavalemente, em colaboração;
- Criar, em conjunto com as estruturas que gerem as respostas especializadas de atendimento às vítimas de violência doméstica LGBTI+, uma base de dados comum de registo dos atendimentos, que permita utilizar a informação recolhida para caracterizar e monitorizar a situação de violência doméstica e de género motivada pela OIEC⁶.

Recomendação 4 | *Garantir o acesso aos cuidados de saúde e a cuidados de saúde competentes*

A Estratégia de Saúde das Pessoas LGBTI (DGS, 2019) é um marco significativo da atenção deste sector às pessoas LGBTI+, pelo que é necessário concretizar as medidas nela elencadas, a que acrescentem outras que a mesma não contempla. Recomenda-se, assim:

- Descentralizar os cuidados de saúde relacionados com os processos de afirmação de género através da disponibilização das consultas, tratamentos e procedimentos cirúrgicos existentes nos hospitais distritais;
- Disponibilizar equipas multidisciplinares afetas aos processos de afirmação de género no território sul do continente e nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira;
- Eliminar as resistências ao encaminhamento para a consulta de sexologia nos serviços do SNS através das respostas de atendimento especializadas às pessoas LGBTI+, sem necessidade de passar pelos centros de saúde;
- Admitir como válida a avaliação de saúde mental realizada no âmbito das respostas de atendimento especializadas às pessoas LGBTI+ para o acesso aos tratamentos/procedimentos de saúde relacionados com os processos de afirmação de género, sem necessidade de passar pela consulta de sexologia no SNS⁷;
- Estabelecer protocolos de atuação da saúde no caso da diversidade de género na infância e juventude a partir dos referenciais mais atualizados (nomeadamente, os *Standards of Care* da WPATH, 2012);

⁶ A base de dados, em SPSS, concebida pela equipa do presente projeto pode constituir-se uma base de trabalho inicial.

⁷ O reconhecimento, pelo SNS, da avaliação por profissionais de saúde mental das associações evitaria a duplicação de avaliações e aliviaria a pressão sobre o sistema público. A eficácia desta medida implicaria o reforço das estruturas existentes e a sua ampliação e descentralização.

- Facilitar o acesso das pessoas trans migrantes com situação administrativa irregular aos serviços e cuidados de saúde gerais e de afirmação de gênero;
- Realizar um levantamento nacional sobre a situação das pessoas intersexo;
- Concretizar os “normativos” orientadores da “tomada de decisão quanto ao teor da intervenção dos/as profissionais de saúde” no caso das crianças intersexo, nomeadamente “no apoio e acompanhamento das crianças intersexo, pais, mães, outras pessoas cuidadoras e família mais alargada”, previstos na Estratégia de Saúde para as Pessoas LGBTI (DGS, 2019, p. 19);
- Estabelecer a proibição das chamadas “terapias de conversão” e prever medidas de prevenção e mecanismos de denúncia que garantam que estas não continuam a ser praticadas;
- Reforçar a atenção à saúde mental das pessoas LGBTI+, através de uma intervenção multidisciplinar e participação de diferentes tipos de atores e entidades (nomeadamente a segurança social e as ONG);
- Representar as pessoas LGBTI+ nas campanhas e intervenções preventivas (ao nível da saúde mental, infeções sexualmente transmissíveis, saúde sexual e reprodutiva, etc.);
- Introduzir a OIEC nos cursos de Medicina, de Enfermagem, de Psicologia, da Medicina e outras Ciências da Saúde, bem como concretizar a medida contida na Estratégia de “desenvolvimento de um plano de formação que contemple, simultaneamente, o treino de profissionais que, em cada instituição de saúde constituam uma referência privilegiada nestes domínios, assim como a capacitação progressiva do maior número possível de profissionais (medicina, enfermagem e psicologia, entre outros) para acolherem e acompanharem clinicamente as pessoas LGBTI” (DGS, 2019, p. 21)⁸.

Recomendação 5 | *Tornar as escolas inclusivas e respeitadoras das crianças e jovens LGBTI+ e educar para a cidadania e os direitos humanos*

As escolas continuam a não ser ambientes seguros e acolhedores para as crianças e jovens LGBTI+ e os conteúdos e práticas educativas continuam resistentes à abordagem da OIEC. Para fazer face a essa situação, recomendam-se medidas no sentido da transversalização da OIEC nos conteúdos e práticas escolares, de combate ao *bullying* e de promoção de uma educação para a cidadania e os direitos humanos:

⁸ A elaboração do plano de formação deveria realizar-se em estreita articulação com as associações representativas das pessoas LGBTI+.

- Estabelecer protocolos de atuação em casos de *bullying*, criar locais seguros onde as vítimas e/ou terceiros possam fazer as denúncias, assim como recursos para o acompanhamento psicossocial da situação e da(s) pessoa(s) envolvida(s);
- Estabelecer protocolos de colaboração entre estabelecimentos escolares e associações LGBTI+ para intervenção em iniciativas e acompanhamento de casos relacionados com a OIEC;
- Garantir o respeito pela identidade e a expressão de género em contexto escolar em consonância com o estabelecido na Lei n.º 38/2018, nomeadamente através de um diagnóstico da situação a nível nacional e prevendo o acompanhamento às escolas, reforçando a informação, a capacitação e os recursos adequados para a sua concretização;
- Elaborar as orientações, a submeter à Assembleia da República, para o respeito pela autodeterminação da identidade e expressão de género em contexto escolar, levando em consideração as cinco medidas contidas no apelo conjunto de 1 de julho de 2021 das associações LGBTI+ à Assembleia da República⁹;
- Concretizar/reforçar o objetivo da promoção da introdução da OIEC nos conteúdos da Educação para a Cidadania, garantindo que todas as temáticas – orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais – são abordadas durante o percurso escolar da totalidade dos/as alunos/as;
- Introduzir/representar a diversidade das OIEC na educação sexual;
- Rever manuais escolares e outros materiais educativos no sentido de incluírem e representarem a diversidade de identidades sexuais, identidades e expressões de género e características sexuais em linha com a necessidade, também já identificada, para a temática da igualdade de género ou das categorias étnico-raciais;
- Introduzir a temática da OIEC nos cursos de formação de professores/as e educadores/as e nas formações de atualização;
- Implementar programas/ações de formação que incluam a temática da OIEC para pessoal docente e não docente;
- Acolher e fomentar iniciativas de sensibilização para estudantes e para pais e mães que incluam a temática da OIEC.

9 Pode ser consultado, por exemplo, em <https://ilga-portugal.pt/associacoes-lgbti-exortam-partidos-a-legislar-com-urgencia-a-garantia-dos-direitos-das-pessoas-trans-intersexo-e-nao-binarias/>

Recomendação 6 | *Incrementar a empregabilidade das pessoas LGBTI+ e combater a sua discriminação nos locais de trabalho*

A situação de discriminação no acesso ao emprego e no local de trabalho por razões relacionadas com a OIEC justifica um conjunto de medidas de políticas de públicas que tenham em conta a diversidade de situações e de grupos afetados. Assim, recomenda-se:

- Criar/apoiar programas de (re)qualificação profissional e educacional para a população LGBTI+ mais vulnerável – nomeadamente mulheres trans, imigrantes – com a participação de associações, empresas e poder local;
- Criar quotas de emprego para pessoas trans, à semelhança da medida já tomada para as pessoas com deficiência em Portugal e do que já existe para a população trans em países como o Uruguai e a Argentina;
- Implementar medidas de ação positiva no acesso ao emprego para as pessoas trans, com implicação em medidas como as de Estágio Emprego, a redução da taxa contributiva para a entidade empregadora ou quotas de emprego para os sectores público e privado;
- Explicitar o grupo de pessoas LGBTI+ vítimas de discriminação/violência em função da OIEC no leque de medidas disponibilizadas para as vítimas de violência doméstica, que afeta também, particularmente na vertente de violência familiar, as pessoas LGBTI+. Tal implica acesso a atendimento prioritário e especializado nos Centros de Emprego do Instituto do Emprego e Formação Profissional, prioridade na inserção e na formação profissional e nos estágios profissionais¹⁰.
- Formar os/as técnicos/as de emprego do IIEFP em matéria de OIEC;
- Realizar um levantamento e análise das situações de assédio moral ou sexual no local de trabalho por razões relacionadas com a OIEC denunciadas à Autoridade para as Condições do Trabalho, nomeadamente através do formulário de “Pedido de intervenção inspetiva pela prática de assédio” e divulgar esta possibilidade de denúncia junto da população LGBTI+;
- Fiscalizar a violência e o assédio em função da OIEC e a efetiva penalização das entidades empregadoras nestes casos;

10 A formação profissional, sobretudo a que confere dupla certificação, apresenta-se especialmente indicada para a população LGBTI+ imigrante, nomeadamente as mulheres trans que, não raras vezes, devido à discriminação, interrompe ou abandona precocemente o percurso escolar. Os estágios profissionais podem ser de especial importância para a população jovem sem experiência profissional.

- Integrar a temática da OIEC nos currículos dos cursos de formação dos/as inspetores/as do trabalho;
- Apoiar ações de formação dirigidas a entidades empregadoras, chefias e restantes trabalhadores/as, quer específicas, quer integrando a OIEC nas formações relacionadas com a inclusão e diversidade no local de trabalho;
- Apoiar ações de formação e sensibilização em matéria de OIEC para representantes dos sindicatos e das entidades patronais.

Recomendação 7 | *Garantir o acesso à habitação e à proteção social*

Na área da habitação e proteção social sugerem-se medidas que assegurem o acesso das pessoas LGBTI+ a serviços e respostas que respeitem as suas identidades, bem como o reforço das respostas especializadas, dada a complexidade e especificidade de algumas situações. Assim, recomenda-se:

- Incentivar a intervenção/reforço dos municípios na contemplação das pessoas LGBTI+ nas suas políticas locais de habitação;
- Diversificar o tipo de respostas e de medidas de apoio à habitação para a população LGBTI+, em termos de majoração ou discriminação positiva nas modalidades como a da habitação municipal, programas de renda acessível, residências universitárias ou outras, dependendo dos casos e das necessidades;
- Ampliar o número, a cobertura territorial e as modalidades das estruturas de acolhimento para jovens vítimas de violência familiar;
- Ampliar o número/capacidade das estruturas de acolhimento para pessoas LGBTI+ vítimas de violência doméstica e de género;
- Tornar as estruturas de acolhimento não especializadas adequadas para a população LGBTI+, através da formação de profissionais em matéria de OIEC – técnicos/as de apoio à vítima, dirigentes, técnicos/as e auxiliares das estruturas – e da revisão de regulamentos e procedimentos, em consonância com os direitos consagrados na legislação;
- Reforçar o financiamento às associações LGBTI+ e às respostas especializadas de atendimento;
- Ampliar o número de respostas de atendimento especializadas às pessoas LGBTI+ cobertas pelo financiamento da segurança social e/ou dos municípios;

- Atender à situação das crianças e jovens LGBTI+ institucionalizados/as, através da revisão de procedimentos e regulamentos internos (nomeadamente no tratamento, na utilização dos espaços segregados por sexo/género), bem como da criação de mecanismos de combate ao *bullying* e da disponibilização e acesso a todos os apoios que se revelem necessários (nomeadamente, o apoio psicológico, o apoio no reconhecimento legal de género ou mediação com os serviços de educação e saúde, por exemplo);
- Tornar as respostas para as pessoas idosas inclusivas das pessoas LGBTI+ através da formação de profissionais (responsáveis, técnicos/as e auxiliares) e da revisão dos regulamentos internos no sentido de acolherem a diversidade de género e sexual;
- Criar Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas, especializadas para o acolhimento da população LGBTI+;
- Incluir a temática da OIEC nos currículos dos cursos da área do Serviço Social;
- Dotar o conjunto de profissionais de intervenção social de formação obrigatória em matéria de OIEC, nomeadamente profissionais das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, estruturas de acolhimento e de respostas dirigidas às pessoas idosas;
- Criar um programa de acreditação para os/as técnicos/as de apoio à vítima em matéria da OIEC.

Recomendação 8 | *Promover a visibilidade, a representação e a não-discriminação das pessoas LGBTI+*

As pessoas LGBTI+ ainda estão insuficientemente visíveis e representadas no espaço público e mediático em Portugal. São, assim, necessárias medidas que contribuam para a sua visibilização, quer especificamente relacionadas com a OIEC, quer representando-as em medidas não exclusivas para a população LGBTI+. Recomenda-se, assim:

- Promover campanhas nacionais de visibilização das pessoas LGBTI+ nos meios de comunicação social, contribuindo para a literacia LGBTI+ e a desconstrução de estereótipos, em colaboração com as pessoas LGBTI+ e as associações que as representam;
- Promover a representação das pessoas LGBTI+, sobretudo dos grupos mais invisíveis, nos programas informativos e recreativos e também na publicidade e nos produtos de ficção;

- Promover campanhas de divulgação das respostas especializadas para as pessoas LGBTI+, direcionadas para todas as faixas etárias, incluindo as pessoas mais velhas;
- Representar as pessoas LGBTI+ nas campanhas de prevenção e combate à violência nas relações de intimidade e violência de gênero;
- Representar as pessoas LGBTI+ idosas nas campanhas dirigidas à prevenção e/ou incentivo à denúncia de violência familiar e institucional;
- Criar campanhas dirigidas à prevenção e/ou denúncia da violência familiar/parental com motivações na OIEC;
- Promover campanhas de transmissão de uma imagem e de um modelo de parentalidade positiva, que incluam filhos/as LGBTI+;
- Integrar a temática da OIEC na formação de base dos cursos de comunicação social e de outros – televisão, cinema, etc. –, bem como nas formações de atualização.

No âmbito dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+

Na sequência da apresentação da situação dos crimes e incidentes de ódio motivados por preconceito homofóbico e transfóbico no contexto europeu e, em particular, em Portugal e do problema da subnotificação de dados – associado à baixa taxa de denúncias por parte das vítimas e à ausência de um sistema de recolha e registo organizado de denúncias que dificulta e impossibilita a produção de estatísticas confiáveis – bem como da apresentação das diretrizes provenientes de entidades internacionais que se debruçam sobre a temática dos crimes e incidentes de ódio e da análise do ordenamento jurídico português, cabe-nos proceder à elaboração de um conjunto de recomendações dirigidas ao governo português que, em conjunto com o Projeto de Resolução n.º 1439/XIV/2, aprovado na Assembleia da República em agosto de 2021, possibilite o aperfeiçoamento das políticas públicas e adoção de medidas eficazes de prevenção e combate ao crimes de ódio homofóbicos e/ou transfóbicos em Portugal.

Recomendação 1 | *Rever e fortalecer o enquadramento jurídico dos crimes de ódio*

Atendendo ao conjunto de problemas e lacunas que o atual enquadramento jurídico dos crimes de ódio apresenta, recomenda-se ao governo português proceder à revisão e fortalecimento do Código Penal e Estatuto das Vítimas. Para esta ação deverão ser ponderadas as vantagens e desvantagens da tipificação das condutas de ódio como crimes autónomos ou circunstância agravante (específica – para os tipos penais mais frequentemente associados à motivação homofóbica e/ou transfóbica – ou geral – aplicável a todos os tipos penais). As propostas de alteração legislativa sugeridas publicamente

por importantes organizações da sociedade civil e forças de segurança pública de âmbito nacional que se encontram diretamente implicadas na temática dos crimes de ódio deverão ser levadas em conta.

Recomendação 2 | Encorajar e facilitar as denúncias de crimes e incidentes de ódio

A baixa taxa de denúncias de crimes e incidentes de ódio com motivação homofóbica e/ou transfóbica está fortemente associada à falta de confiança de vítimas e testemunhas nas forças de segurança pública, ao medo de reações fóbicas ou da culpabilização pelo incidente sofrido, a experiências negativas nos contactos anteriores ou à crença de que nada será feito. De forma a encorajar as vítimas LGBTI+ a denunciarem os crimes e incidentes de ódio de que são alvo, reconhecendo que a sua subnotificação impede a elaboração de políticas eficientes, deverão ser removidas barreiras à denúncia e ao registo de crimes e incidentes de ódio. Para tal, e visando uma implementação mais eficaz da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, recomenda-se ao governo português a intensificação de esforços para se aumentar a confiança entre as pessoas LGBTI+ e as forças de segurança pública. Isso poderá ser feito através da:

- disponibilização de treino e formação às autoridades policiais para saberem reconhecer, assistir e apoiar devidamente as pessoas LGBTI+ vítimas de crimes de ódio (consultar Recomendação 5);
- constituição de oficiais de ligação mandatados/as para estabelecer ligação e reforço de cooperação com a comunidade LGBTI+;
- criação de sistemas de denúncia para vítimas e testemunhas que não podem ou não desejam denunciar crimes e incidentes de ódio diretamente às autoridades policiais ou órgãos de justiça criminal, podendo estas ser realizadas tanto de forma anónima como incluir dados pessoais que serão utilizados para processos de investigação formal.¹¹

Recomendação 3 | Melhorar o sistema de registo de denúncias criminais

Recomenda-se ao governo português a implementação de medidas que permitam melhorar o sistema de registo de denúncias criminais utilizado pelas forças de segurança pública por forma a possibilitar a recolha, produção e publicação de dados oficiais de qualidade sobre crimes e incidentes de ódio, divulgando periodicamente número de incidentes, a motivação preconceituosa (homofóbica/transfóbica e outras), o tipo de ofensa criminal, o número de condenações de infratores e as penas aplicadas. O sistema de registo de denúncias deverá estar formulado de modo a facilitar a apresentação de

¹¹ Estes sistemas de denúncias podem ser baseados, por exemplo, em plataformas online já existentes em Portugal, como é exemplo, a plataforma do projeto UNI-FORM ou da CIG (<https://www.cig.gov.pt/area-servicos/servicos/queixa-por-discriminacao/>)

estatísticas desagregadas por género, idade e outras variáveis, permitindo determinar os indivíduos e grupos mais vulneráveis e a gravidade dos crimes cometidos, visando o conhecimento aprofundado das suas características e dimensão com vista a serem objetivadas estratégias de prevenção e combate a este tipo de crimes.

Recomendação 4 | *Criar e fornecer às forças de segurança pública lista de indicadores de identificação da motivação do crime*

Os crimes de ódio são um fenómeno complexo que requerem investigação específica e técnicas de acusação. As autoridades policiais necessitam, por isso, de ser treinadas e formadas para reconhecer os crimes de ódio e desenvolver competências para provar a motivação preconceituosa. A FRA (2018), no relatório sobre registo de crimes de ódio e prática de recolha de dados em toda a UE, sugere que as autoridades policiais deverão ter acesso a um conjunto de indicadores de forma a facilitar e melhorar o processo de identificação da motivação do crime, ajudando a reconhecer “fatos, circunstâncias ou padrões objetivos ligados a um ato criminoso que, isoladamente ou em conjunto com outros indicadores, sugerem que as ações do infrator foram motivadas, no todo ou em parte, por preconceito ou hostilidade” (OSCE/ODIHR, 2014b, p. 15). Por forma a que qualquer alegado crime de ódio homofóbico e/ou transfóbico seja efetivamente registado e investigado, recomenda-se ao governo português a criação de uma lista de indicadores estandardizados de preconceito para que as forças de segurança pública consigam identificar e registar no momento da denúncia as motivações subjacentes ao ilícito criminal, servindo de prova para sustentar a condenação.¹²

Recomendação 5 | *Implementar programas de formação para as autoridades policiais e judiciárias*

Recomenda-se ao governo português implementar programas de formação inicial e contínua sobre crimes de ódio homofóbico e/ou transfóbico para agentes de forças de segurança pública. Ao nível da formação inicial, deverão ser efetivadas alterações dos currículos dos cursos ministrados nas forças de segurança tidas como necessárias, no sentido do reforço do tratamento das matérias relacionadas com a discriminação e

12 A APAV (2018, p. 154-156) refere que o subgrupo sobre metodologias para o registo e recolha de dados sobre crimes de ódio da Direção-Geral para a Justiça e Consumidores da Comissão Europeia (coordenado pela FRA) apresentou recentemente uma lista de indicadores, identificados com base em consultas sistemáticas, reunindo contribuições de representantes das autoridades nacionais relevantes, da Comissão Europeia, da FRA, do ODIHR, da ECRI e de organizações da sociedade civil. Dessa lista de indicadores fazem parte, por exemplo, a perceção da vítima ou testemunha; a presença de comentários, declarações escritas, gestos ou grafitis feitos pelo(s)/a(s) autor/a(es/as) do crime; a existência de diferenças (étnicas, religiosas, culturais, orientação sexual, identidade e expressão de género, etc.) entre o/a autor/a do crime e a(s) vítimas(s); o cometimento do crime por grupos organizados; o local e hora do crime (revelando, por exemplo, se o crime ocorreu numa data particularmente significativa ou se a vítima estava num local habitualmente frequentado por um grupo particular, como um centro comunitário LGBTI+); a verificação de padrões ou frequência do crime de ódio (isto é, ocorrência de incidentes semelhantes, na mesma localidade, contra o mesmo grupo); a natureza do ato violento (isto é, se envolveu violência extrema, a destruição de símbolos LGBTI+ ou danos de propriedade) e a ausência de outros motivos.

os crimes de ódio.¹³ Ao nível da formação contínua, deverá ser promovida a capacitação das autoridades policiais para prevenirem e responderem de maneira mais eficaz e apropriada aos crimes de ódio homofóbicos e/ou transfóbicos, tanto ao nível do atendimento, apoio, proteção das vítimas e testemunhas, quanto ao nível da investigação.¹⁴ Atividades de formação e capacitação de outros profissionais que lidam com crimes de ódio (como as autoridades judiciais e outros funcionários de justiça) são também recomendadas. Para uma melhor integração da perspectiva das vítimas, acredita-se que as organizações da sociedade civil e especialistas (académicos e profissionais) deverão estar implicadas no treino e formação destes profissionais-chave.

Recomendação 6 | *Criar unidades de atendimento, acompanhamento e investigação especializada em crimes de ódio com motivação homofóbica e/ou transfóbica*

Recomenda-se ao governo português a criação de unidades de atendimento, acompanhamento e investigação especializada em crimes de ódio motivados pela orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais, por forma a promover ambientes seguros e confortáveis para vítimas e testemunhas denunciarem os crimes; assegurar que é disponibilizado o acompanhamento psicológico, social e /ou jurídico¹⁵; e assegurar que os/as autores/as dos crimes são punidos e condenados publicamente a fim de se evitar a impunidade. A investigação das ocorrências deve ser iniciada prontamente por estas unidades especializadas e conduzida de forma rápida, eficaz e imparcial, sendo que deverá ser prestada particular atenção à investigação de crimes alegadamente cometidos por autoridades responsáveis pela aplicação da lei e guardas prisionais. Recomenda-se também que os/as autores/as dos crimes de ódio com sentenças condenatórias possam estar obrigados à realização de cursos de sensibilização sobre direitos humanos e pessoas LGBTI+ como forma de educação para a tolerância e diversidade e diminuição do número de comportamentos reincidentes.

Recomendação 7 | *Fornecer assistência e proteção às vítimas de crimes e incidentes de ódio homofóbicos e/ou transfóbicos*

Recomenda-se ao governo português tomar medidas de apoio e proteção personalizadas e integradas para vítimas de crimes e incidentes de ódio homofóbicos e/ou transfóbicos, fornecendo o acesso a serviços de aconselhamento, assistência médica,

¹³ Este tipo de medidas está também previsto no Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança (Inspeção-Geral da Administração Interna – IGAI, 2021).

¹⁴ Recentemente, a 19.11.2021, aquando da produção deste trabalho, o Ministério da Administração Interna celebrou um protocolo entre a CIG, a IGAI, a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), a GNR, a PSP e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), com vista ao desenvolvimento de ações desta natureza (Lusa, 20 de novembro de 2021).

¹⁵ Para tal, além das forças policiais, estas unidades deverão ser compostas por profissionais de serviço social e psicologia, possibilitando a disponibilização de serviços de apoio geral e especializado.

assistência jurídica e apoio psicológico e social, bem como acesso efetivo à justiça. Deverá, ainda, encorajar os serviços de apoio às vítimas a prestarem especial atenção às necessidades específicas das vítimas LGBTI+, devendo criar e disponibilizar-lhes abrigos ou outro tipo de alojamentos provisórios adequados e apoio especializado. No que respeita às pessoas LGBTI+ detidas em estabelecimentos prisionais, deverão ser adotadas medidas de proteção contra agressões físicas, violação e outras formas de abuso sexual, quer cometidas por outros/as reclusos/as, quer por funcionários/as prisionais a fim de se garantir a sua segurança e dignidade. Muito particularmente, deverão ser adotadas medidas que protejam e respeitem a identidade de género das pessoas trans.

Recomendação 8 | *Desenvolver esforços de cooperação com a sociedade civil para promover o respeito e a não discriminação*

Recomenda-se ao governo português desenvolver esforços de cooperação com a sociedade civil com vista à promoção da tolerância e a não discriminação. Para tal, poderão ser implementadas programas de sensibilização e educação dirigidos à população, assim como desenvolvidas medidas de combate a todas as formas de expressão, nomeadamente na internet, nos meios de comunicação social e lideranças políticas, que possam ser suscetíveis de incitar, difundir ou promover o ódio ou outras formas de discriminação contra as pessoas LGBTI+, uma vez que o discurso intolerante e discriminatório pode exacerbar preconceitos existentes e criar a sensação de aceitação social e impunidade dos seus agentes. A criação de parcerias locais entre a sociedade civil e as autoridades policiais para acompanharem incidentes de ódio relatados, servindo como um “alerta precoce” de tensões crescentes pode, também, ser uma boa prática.