EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

LOCAIS DE ACOLHIMENTO = LOCAIS DE SEGURANÇA?

VIOLÊNCIA CONTRA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NAS INSTITUIÇÕES

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E PARECERES DA FRA

© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2026

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

Para qualquer utilização ou reprodução de elementos que não sejam propriedade da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, pode ser necessário obter autorização diretamente junto dos respetivos titulares dos direitos.

Nem a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia nem qualquer pessoa que aja em nome da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia são responsáveis pelas possíveis utilizações da presente publicação.

PDF ISBN 978-92-9489-802-9

doi: 10.2811/2665498

TK-01-26-016-PT-N

Índice

Principais conclusões e pareceres da FRA **2**
Reforçar a proteção contra a violência **4**
Incorporar uma abordagem baseada nos direitos humanos, na legislação e nas políticas nacionais 4
Pôr termo à institucionalização 6
Promover quadros coesos e eficazes 7
Amplificar a prevenção através da monitorização **8**
Harmonizar e reforçar a monitorização 8
Desenvolver capacidades institucionais 10
Assegurar a participação e a consciencialização sobre os direitos 12
Aplicar respostas à violência **13**
Reforçar os mecanismos de denúncia e de apoio 13
Investir em respostas conjuntas e encaminhamentos 15

Principais conclusões e pareceres da FRA

A violência contra as pessoas com deficiência nas instituições continua a ser generalizada, mas muito pouco denunciada em toda a Europa. Os atos de violência incluem um vasto leque de atos exploratórios, abusivos e degradantes que violam as obrigações da União Europeia (UE) e dos Estados-Membros da UE ao abrigo do direito internacional e europeu em matéria de direitos humanos. A proteção contra a violência baseia-se na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD), o principal tratado de direitos humanos para o gozo igualitário de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais pelas pessoas com deficiência. A CNUDPD obriga os Estados Partes a assegurar que os direitos à vida, à ausência de violência, à autonomia, à liberdade e à segurança sejam respeitados nas instituições. A proibição absoluta da tortura e as obrigações de prevenir a tortura e investigar alegações de tortura estão consagradas na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CCT), no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e na Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes. Os Estados são obrigados a proteger contra a tortura e os maus-tratos em todos os contextos, incluindo nas instituições — entendidas como ambientes segregados onde as pessoas vivem juntas sem escolha e sem controlo sobre as suas vidas.

O Tratado da União Europeia (TUE) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta) consagram os valores fundamentais e as normas dos direitos humanos da UE através de uma combinação de direitos fundamentais, princípios e direito derivado, e através do alinhamento com instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos como a CNUDPD, que é ratificada pela UE e por todos os Estados-Membros.

Coletivamente, estes instrumentos estabelecem um quadro de proteção sólido que obriga a UE e os seus Estados-Membros a defenderem o direito das pessoas com deficiência à liberdade e à proteção contra a violência e a assegurarem a responsabilização no seio das instituições.

Este relatório da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) visa apoiar as autoridades nacionais nos seus esforços para cumprir as obrigações jurídicas do seu Estado de proteger, prevenir e responder à violência contra pessoas com deficiência nas instituições. As evidências e as recomendações do relatório baseiam-se

numa análise sociojurídica que se apoia em dados de investigação documental nos 27 Estados-Membros e na Albânia, Macedónia do Norte e Sérvia, bem como na investigação qualitativa de 10 Estados-Membros (Alemanha, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Irlanda, Itália, Letónia, Malta, Polónia e Portugal).

Ao aplicar sistematicamente uma perspetiva baseada nos direitos humanos, o presente relatório define um quadro em três partes para a aplicação de medidas eficazes destinadas a pôr termo à violência contra as pessoas com deficiência nas instituições.

Em primeiro lugar, examina as normas jurídicas específicas e as salvaguardas que **protegem** os indivíduos de diferentes formas de violência.

Em segundo lugar, considera salvaguardas estruturais e medidas de mitigação que **impedem** que a violência ocorra de todo.

E por fim, em terceiro lugar, analisa os processos utilizados para **responder** aos incidentes de violência ocorridos, a fim de assegurar a responsabilização.

Embora a legislação aplicável em matéria de direitos humanos nos forneça a justificação para a ação (ou seja, **por que** é necessária uma ação), este quadro ajuda a elaborar as etapas operacionais necessárias (ou seja, **o que** precisa de ser feito). Alega ainda que as medidas tomadas devem ter uma abordagem baseada nos direitos humanos (ABDH), ou seja, **como** essas medidas devem ser tomadas ou moldadas. A ABDH é um quadro conceptual normativo orientado para a promoção e proteção dos direitos humanos, em conformidade com a legislação vinculativa em matéria de direitos humanos. Os cinco princípios subjacentes a uma ABDH — participação, responsabilização, não discriminação, capacitação e legalidade — juntamente com os princípios gerais da CNUDPD, estabelecidos no artigo 3.º, incluindo o «respeito pela dignidade inerente [e] autonomia individual», proporcionam um quadro operacional eficaz para combater a violência contra as pessoas com deficiência nas instituições.

A FRA apresenta os seguintes pareceres para apoiar as autoridades nacionais no cumprimento das suas obrigações jurídicas e assegurar a responsabilização no seio das instituições. Estes pareceres complementam, reforçam e, por vezes, reiteram os pareceres anteriores da FRA sobre os direitos das pessoas com deficiência e os direitos das vítimas.

Ao responder a estes pareceres, as instituições da UE e os Estados-Membros devem assegurar o envolvimento ativo das pessoas com deficiência e das suas organizações representativas, tal como exigido pelo artigo 4.º, n.º 3, da CNUDPD e em conformidade com os princípios da ABDH em matéria de participação e capacitação.

Reforçar a proteção contra a violência

«Diria que a única solução para prevenir a violência institucional é eliminar as instituições. Uma vez que o sistema não pode ser mudado, a única forma é deitar-lhe uma bomba e rebentar com ele.»

Representante de uma organização nacional da sociedade civil (OSC), Letónia

Incorporar uma abordagem baseada nos direitos humanos na legislação e nas políticas nacionais

Incorporar uma ABDH nas leis e políticas que regulam os cuidados e o apoio às pessoas com deficiência que vivem em instituições ajudaria a alinhar os quadros nacionais com os princípios gerais do artigo 3.º e as obrigações do artigo 4.º da CNUDPD. Além disso, os artigos 10.º, 12.º, 14.º, 15.º, 16.º e 19.º da CNUDPD exigem que os Estados assegurem que as leis e os sistemas que regem a prestação de cuidados respeitem os direitos à vida, à capacidade jurídica, à liberdade e à proteção contra a violência, bem como o direito de viver na comunidade. Tal mudará o foco de todos os aspetos da proteção jurídica e da prestação de apoio, passando do controlo institucional para a autonomia, dignidade e inclusão. No âmbito do direito internacional e europeu mais abrangente em matéria de direitos humanos, as pessoas com deficiência são igualmente protegidas contra a tortura e os maus-tratos pela CCT (artigos 1.º, 2.º e 16.º), pelo PIDCP (artigo 7.º) e pela CEDH (artigo 3.º). A CEDH desempenha um papel crucial na proteção dos direitos das pessoas com deficiência nas instituições, garantindo o direito à vida (artigo 2.º), o direito à liberdade e à segurança (artigo 5.º) e o direito ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 8.º). O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) afirmou que os Estados têm uma obrigação positiva de proteger as pessoas dentro das instituições de quaisquer danos.

O direito primário da UE, em especial a Carta e o artigo 6.º do TUE, constitui a base para o desenvolvimento de respostas abrangentes baseadas nos direitos humanos a nível da UE. Os direitos fundamentais de todas as pessoas com deficiência refletem-se nos instrumentos políticos da UE, incluindo a estratégia da UE sobre os direitos das pessoas com deficiência para o período de 2021-2030, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e a estratégia europeia de prestação de cuidados. Em conformidade com o artigo 153.º, n.º 1, alínea j), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), as iniciativas a nível da UE relativas à modernização dos sistemas de proteção

social complementam as obrigações dos Estados-Membros e são orientadas para incentivar a cooperação entre os Estados-Membros.

No entanto, as conclusões da FRA mostram que muitas disposições jurídicas nacionais ainda não protegem os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência, especialmente no contexto da proteção contra a violência em instituições. Todos os Estados-Membros desenvolveram quadros nacionais de políticas em matéria de deficiência, mas muito poucos protegem especificamente as pessoas com deficiência contra a violência.

O conhecimento sobre a natureza e a dimensão da violência contra pessoas com deficiência nas instituições nos Estados-Membros é limitado, o que sublinha a necessidade de uma recolha sistemática de dados fiáveis. A legislação relacionada com a saúde tende a regulamentar, em vez de proibir, certas formas de violência, como o tratamento coercivo ou involuntário, reforçando os modelos médicos e caritativos da deficiência. Existem lacunas substanciais na garantia de uma monitorização eficaz das instituições para prevenir a violência e assegurar a responsabilização. Existem igualmente lacunas significativas no acesso à informação e a mecanismos de apresentação de queixas acessíveis, o que dificulta o acesso das vítimas a vias de recurso. Nas suas observações finais de 2025 sobre o segundo e terceiro relatórios periódicos da UE, a Comissão para os Direitos das Pessoas com Deficiência (Comissão CNUDPD) recomenda que a UE «melhore a implementação da Convenção» e adote, no âmbito das suas competências, iniciativas para apoiar os Estados-Membros no cumprimento das suas obrigações legais, «desenvolvendo normas […] sobre a prevenção e investigação de mortes nas instituições que recebem financiamento da União Europeia».

Parecer 1 da FRA

Os Estados-Membros são incentivados a realizar uma avaliação exaustiva da conformidade dos seus quadros jurídicos e regulamentares nacionais que regem os cuidados institucionalizados com as obrigações jurídicas que lhes incumbem por força do direito internacional e europeu.

Para assegurar que as respostas sejam baseadas em dados concretos e para acompanhar o progresso, os Estados-Membros devem recolher e compilar informações e dados fiáveis, comparáveis e atempados sobre os esforços jurídicos e políticos e os seus resultados em termos de proteção, prevenção e resposta à violência contra pessoas com deficiência nas instituições.

Pôr termo à institucionalização

Os Estados Partes da CNUDPD, que incluem os 27 Estados-Membros e a própria UE, reconhecem o direito igualitário de todas as pessoas com deficiência viverem de forma independente e serem incluídas na comunidade, tal como consagrado no artigo 19.º. A abolição da institucionalização é essencial para a concretização de todos os direitos das pessoas com deficiência, incluindo o direito à autonomia e dignidade (artigo 3.º), à liberdade e segurança (artigo 14.º) e à proteção contra todas as formas de exploração, violência e abuso (artigo 16.º).

A UE e os seus Estados-Membros desenvolveram políticas para apoiar o direito a uma vida independente. Os Estados-Membros utilizam os instrumentos de financiamento da UE no âmbito do quadro financeiro plurianual — incluindo o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional — para apoiar os esforços nacionais no sentido da transição dos serviços institucionais para cuidados de proximidade. O financiamento da UE está disponível sob reserva do cumprimento da CNUDPD e existem mecanismos da UE para suspender ou recuperar os fundos em caso de utilização indevida. Nas suas observações finais de 2025 sobre o segundo e terceiro relatórios periódicos da UE, a Comissão CNUDPD exortou a UE a utilizar o seu quadro de responsabilização para suspender ou recuperar fundos da UE nos casos em que se verifique que ocorreram casos de violência em contextos financiados pela UE, especialmente nos casos em que ocorreram mortes evitáveis nas instituições.

Além disso, dados recentes revelam que os esforços para pôr termo à institucionalização ainda não geraram mudanças significativas para as pessoas diretamente afetadas por ela, o que foi igualmente destacado em investigações anteriores da FRA. Em 2024, a Comissão Europeia publicou orientações específicas para os Estados-Membros sobre a utilização do financiamento da UE para acelerar a transição dos cuidados institucionais para cuidados de proximidade.

Os participantes de todos os países e grupos de partes interessadas sublinharam a importância de dar seguimento aos compromissos nacionais em matéria de desinstitucionalização, nomeadamente através da avaliação, revisão e implementação das estratégias já em vigor. Além disso, muitos deles salientaram que as iniciativas de desinstitucionalização devem basear-se nos direitos humanos e centrar-se nas pessoas e não devem implicar simplesmente a criação de instalações mais pequenas que mantenham as características das formas institucionalizadas e despersonalizadas de prestação de cuidados.

Parecer 2 da FRA

Em conformidade com as suas obrigações decorrentes da CNUDPD e para combater os riscos inerentes de violência nas instituições, que têm origem na limitação da autonomia e que carecem de salvaguardas, os Estados-Membros devem renovar e intensificar os seus esforços para encerrar as instituições. As estratégias de desinstitucionalização devem incluir metas e prazos específicos, ser adequadamente financiadas e incluir percursos centrados nas pessoas para a inclusão de pessoas com deficiência na comunidade.

O legislador da UE deve assegurar-se de que a UE respeite plenamente as suas obrigações em matéria de direitos humanos e direitos fundamentais ao abrigo da CNUDPD e da Carta no âmbito dos regulamentos do quadro financeiro plurianual pós-2027. Nos casos em que se verifique que ocorreram atos de violência nas instituições financiadas pela UE, a Comissão Europeia deve recorrer ao seu quadro de responsabilização para suspender ou recuperar os fundos da UE.

Promover quadros coesos e eficazes

O panorama regulamentar nos 30 países abrangidos revela divergências significativas na forma como estes definem salvaguardas jurídicas e políticas e na forma como as instituições as cumprem.

As pessoas com deficiência que vivem em instituições ficam muitas vezes à margem dos quadros de proteção existentes. Os mecanismos de supervisão e as salvaguardas variam consoante os diferentes tipos de instituições — sobretudo entre os serviços de saúde mental e os serviços de assistência social — e, igualmente, entre as jurisdições a nível local. Tal resulta em níveis desiguais de proteção para as pessoas com deficiência, que dependem do tipo ou localização da instituição em que se encontram e da natureza dos mecanismos de supervisão existentes. Além disso, as disposições de proteção variam igualmente por grupo — grupos como mulheres, crianças, idosos ou pessoas com deficiências psicossociais ou intelectuais —, resultando em níveis inconsistentes de proteção e responsabilização diluída. As conclusões da FRA mostram que as normas ou as regras para o funcionamento das instituições abordam explicitamente a proteção contra a violência e a prevenção da violência em menos de metade dos 30 países abrangidos.

No seu acórdão de 2024 no processo *Validity Foundation em nome de T. J. contra Hungria*, o TEDH salientou que as deficiências decorrem da aplicação ineficaz dos quadros existentes, o que se deve frequentemente a recursos inadequados. Esta conclusão foi corroborada por peritos entrevistados no âmbito desta investigação, que

referiram sistematicamente o desfasamento entre os quadros jurídicos em vigor (direito em teoria) e a sua aplicação efetiva na prática (direito em ação).

Outro tema recorrente foi a falta de orientações práticas e instrumentos para apoiar a implementação eficaz da legislação e das políticas existentes e para fundamentar os esforços de proteção na prevenção, em vez da resposta. A carência de normas mínimas a nível nacional e o recurso a mecanismos institucionais internos para denunciar violações agravam ainda mais as lacunas em matéria de proteção.

Parecer 3 da FRA

Os Estados-Membros são instados a rever, desenvolver e aplicar quadros nacionais de proteção conformes com a CNUDPD que sejam sensíveis ao género, à idade e às necessidades de apoio individual.

Estes quadros devem ser coerentes, adequadamente financiados e incluir diretrizes práticas baseadas em direitos, protocolos e conjuntos de ferramentas sobre como prevenir e responder a casos de violência em todos os tipos de ambientes que prestam cuidados a pessoas com deficiência.

Amplificar a prevenção através da monitorização

«Refiro-me aqui aos quadros jurídicos sobre a forma como uma instituição deve agir nos casos de deteção de determinados tipos de violência. [Isto] é sempre deixado a cargo das próprias instituições ou da sua administração…»

Representante de um organismo de monitorização independente, Eslovénia

Harmonizar e reforçar a monitorização

A monitorização eficaz é fundamental para prevenir violações. O artigo 16.º, n.º 3, da CNUDPD exige que os Estados Partes garantam que todas as instalações destinadas a servir pessoas com deficiência sejam monitorizadas por autoridades independentes, a fim de prevenir todas as formas de exploração, violência e abuso, prevendo o artigo 33.º, n.º 2, um quadro independente que monitoriza a implementação da convenção como um todo.

Os mecanismos nacionais independentes de monitorização não só previnem a violência, como são igualmente essenciais para o cumprimento das obrigações estabelecidas na CCT e para assegurar a responsabilização. O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (OPCAT) exige que os países criem organismos nacionais — mecanismos nacionais de prevenção (MNP) — que sejam totalmente independentes dos governos, disponham de financiamento adequado e tenham mandato para visitar qualquer local sob a jurisdição ou o controlo de um Estado Parte onde as pessoas estejam ou possam estar privadas de liberdade. O Subcomité das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura e de Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Subcomité para a Prevenção da Tortura) esclareceu que a expressão «locais de privação de liberdade» (artigo 4.º do OPCAT) deve ser entendida como abrangendo os estabelecimentos públicos e privados de assistência social onde as pessoas podem ser privadas de liberdade, *de jure* ou *de facto*, incluindo as instituições em que vivem pessoas com deficiência.

A investigação da FRA revela uma grande diversidade de organismos públicos responsáveis por esta monitorização. Em quase todos os países abrangidos, a monitorização é repartida entre vários intervenientes, como autoridades governamentais, reguladores dos serviços de saúde e assistência social e administrações regionais.

Além disso, devido à falta de diretrizes padronizadas, os organismos de monitorização utilizam normas e metodologias diferentes. O âmbito e a frequência da monitorização variam igualmente. Muitos organismos de monitorização públicos e independentes não dispõem de recursos financeiros ou humanos suficientes para realizar visitas regulares, o que leva a respostas bastante reativas e baseadas em casos específicos quando os incidentes se tornam públicos. Tal origina lacunas em matéria de proteção, discrepâncias na eficácia da monitorização e resultados de monitorização potencialmente contraditórios. A falta de monitorização independente é uma limitação substancial quando a monitorização é realizada principalmente por agências governamentais.

Os Estados-Membros ainda carecem de organismos de monitorização verdadeiramente independentes. Os órgãos do Tratado continuam a salientar que os organismos de monitorização devem ter autoridade jurídica para investigar e impor sanções por abusos e para assegurar a comunicação transparente das conclusões aos parlamentos e ao público, com vista a garantir a responsabilização. Na investigação de campo da FRA, os organismos de monitorização independentes foram considerados mais eficazes do que os organismos de monitorização públicos ou internos, mas a maioria deles carecia dos recursos e/ou da autoridade necessários para realizar

inspeções, cobrir adequadamente numerosas instituições ou impor mudanças, devido à natureza não vinculativa das suas recomendações.

Os participantes na investigação observaram que uma monitorização eficaz e orientada para a prevenção dependia da cooperação entre os diferentes atores que desempenhavam funções de monitorização semelhantes, mas igualmente do envolvimento das principais partes interessadas e especialistas, incluindo organizações representativas de pessoas com deficiência.

Parecer 4 da FRA

Em conformidade com o OPCAT e os artigos 16.º e 33.º da CNUDPD, os Estados-Membros devem assegurar que os organismos de monitorização sejam independentes e dotados de recursos suficientes e tenham mandato para realizar visitas regulares, transparentes e sem aviso prévio a todas as instalações de prestação de cuidados institucionalizados a pessoas com deficiência, incluindo serviços públicos e privados e serviços geridos por organizações não governamentais ou instituições de beneficência.

Os Estados-Membros devem harmonizar as práticas de monitorização e promover a cooperação entre os diferentes organismos de monitorização, desenvolvendo normas mínimas a nível nacional para a monitorização que estejam integradas nos direitos humanos e abordem explicitamente a violência. Os Estados-Membros são igualmente instados a tornar as medidas de prevenção da violência um pré-requisito nos procedimentos de licenciamento e acreditação de todos os tipos de instalações e serviços destinados a pessoas com deficiência.

As normas mínimas devem ser complementadas por protocolos de monitorização especializados que sejam sensíveis à idade e ao género e adaptados às necessidades e vulnerabilidades únicas das pessoas com deficiência com diferentes características de interseção.

Desenvolver capacidades institucionais

A aplicação eficaz dos quadros jurídicos e políticos nacionais existentes para prevenir a violência depende da afetação de recursos adequados, do desenvolvimento de instrumentos específicos e do reforço das capacidades de recursos humanos dos prestadores de cuidados e das autoridades responsáveis por monitorizar e responder à violência nas instituições.

Um tema recorrente em todos os Estados-Membros, examinado durante o trabalho de campo, foi a ausência de medidas de prevenção eficazes e de salvaguardas estruturais

para dissuadir a violência. Tal indica que os Estados não estão a cumprir adequadamente o seu dever, nos termos do direito internacional dos direitos humanos, de promulgar leis e implementar políticas e medidas que previnam violações dos direitos humanos. Os sistemas de prevenção eficazes incluiriam iniciativas de reforço sustentado das capacidades dirigidas a todos os grupos profissionais responsáveis por agir no cumprimento das obrigações internacionais, europeias e nacionais de proteção contra a violência nas instituições, bem como de prevenção e resposta a essa violência, com o objetivo de os dotar dos conhecimentos, competências e instrumentos necessários para desempenhar essa função.

Os participantes destacam que a formação existente é inadequada, esporádica e, muitas vezes, não obrigatória. Alegam que os beneficiários da formação devem alargar-se para além do pessoal das instituições, a fim de incluir membros das equipas de monitorização (tanto de organismos públicos como independentes) e o pessoal das autoridades de justiça penal e do sistema judicial. A formação deve abranger os princípios fundamentais da CNUDPD, mas deve igualmente reforçar a capacidade de reconhecer e combater a violência contra as pessoas com deficiência nas instituições.

Parecer 5 da FRA

Os Estados-Membros devem estabelecer formação especializada obrigatória, para permitir que os profissionais que trabalham com pessoas com deficiência reconheçam, previnam e respondam à violência. Os cursos de formação devem reunir profissionais que trabalham em diferentes áreas, a fim de promover a cooperação e a coordenação entre as diferentes autoridades.

Os Estados-Membros são instados a complementar os relatórios de resultados das visitas de monitorização com um apoio prático e metodológico coerente sobre a forma como as recomendações das inspeções e das visitas de monitorização devem ser aplicadas na prática.

Assegurar a participação e a consciencialização sobre os direitos

Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, da CNUDPD e com as orientações subsequentes fornecidas no Comentário Geral n.º 7, qualquer entidade encarregada de monitorizar as instalações para pessoas com deficiência — seja o órgão nacional previsto no artigo 33.º, n.º 2, um MNP ou outra «autoridade independente» distinta, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 3 — deve envolver ativamente a sociedade civil e as organizações representativas das pessoas com deficiência, conforme apropriado, nas atividades de monitorização.

A investigação da FRA não encontrou evidências de um envolvimento estruturado das organizações representativas de pessoas com deficiência na monitorização pública das instituições, tendo apenas encontrado exemplos isolados de envolvimento dessas organizações na monitorização realizada por organismos de monitorização independentes. Em consonância com os princípios de uma ABDH, os entrevistados salientam a importância de estabelecer uma monitorização interna liderada pelos utentes, bem como de envolver pessoas com deficiência e pessoas com experiências vividas em instituições, como especialistas, nas atividades de monitorização.

Além disso, os entrevistados salientaram igualmente que a monitorização multidisciplinar é essencial para aumentar a eficácia das atividades de monitorização, uma vez que combina recursos e capacidades e reúne diversos conhecimentos especializados, perspetivas e metodologias. A aplicação de métodos multidisciplinares e participativos reforça as iniciativas de responsabilização e prevenção, criando confiança, o que permite a deteção precoce de riscos ocultos, lacunas sistémicas e formas subtis de violência que os supervisores externos podem ignorar, promovendo respostas coordenadas e o desenvolvimento de salvaguardas específicas e baseadas nos direitos para prevenir a violência nas instituições.

A prevenção da violência exige igualmente o desmantelamento de formas de cuidados institucionalizados, que continuam a prevalecer em muitos países. A falta generalizada de compreensão sobre o que constitui abuso é um desafio importante. Devido à falta de sensibilização sobre os seus direitos, as pessoas com deficiência, em muitos casos, não têm consciência de que algumas das práticas a que são sujeitas são, na verdade, proibidas e inadequadas, levando à «normalização» de várias formas de violência, muitas vezes desde muito jovens.

Parecer 6 da FRA

Os Estados-Membros devem assegurar a participação plena e efetiva das pessoas com deficiência, nomeadamente através das suas organizações representativas, na conceção, execução e avaliação de políticas e programas — incluindo os relativos à prevenção e ao combate à violência nas instituições — em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, da CNUDPD e com o Comentário Geral n.º 7 da Comissão CNUDPD.

No que diz respeito à monitorização das instituições, devem ser envidados esforços para assegurar que as equipas de monitorização sejam multidisciplinares, envolvendo assistentes sociais e atores externos, como profissionais médicos imparciais, especialistas em direitos humanos, pessoas com deficiência e pessoas com experiência vivida em instituições.

Os Estados-Membros devem estabelecer programas adequados de sensibilização para os direitos e de capacitação para as pessoas com deficiência que vivem em instituições. Esses programas devem centrar-se em como identificar riscos, potenciais violações e comportamentos inadequados, bem como em como e onde procurar aconselhamento e reparação. Os programas devem ser totalmente acessíveis a todas as pessoas com deficiência e sensíveis à idade, género e outras características.

Aplicar respostas à violência

«No que diz respeito às pessoas com problemas cognitivos e relacionais, a queixa tem de ser abordada de uma forma totalmente diferente. O grande risco que corremos, uma vez que as instituições são estruturas fechadas, é que, nesses casos, a expressão de mal-estar seja simplesmente ignorada.»

Representante de uma OSC regional, Itália

Reforçar os mecanismos de denúncia e de apoio

A responsabilização é um princípio fundamental da ABDH: os direitos humanos internacionais exigem que os Estados respondam eficazmente à violência contra as pessoas com deficiência. A responsabilização no âmbito da CNUDPD e de outros tratados internacionais requer medidas de resposta — incluindo a prestação de informações e a garantia de que os mecanismos de queixa sejam acessíveis — como

mecanismos essenciais para defender os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência e colmatar as falhas de proteção nas instituições.

Os Estados-Membros têm a obrigação de proporcionar uma reparação eficaz às vítimas de todos os crimes, nos termos do artigo 47.º da Carta, do artigo 13.º da CEDH, do artigo 13.º da CNUDPD e do artigo 2.º do PIDCP. Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, alínea f), e do artigo 21.º da CNUDPD e do considerando 15 da Diretiva relativa aos direitos das vítimas, o acesso sem restrições à justiça e ao apoio exige o conhecimento da existência e o acesso a informações sobre o funcionamento dos mecanismos de queixa e denúncia disponíveis.

Responsabilizar os detentores de deveres pela defesa dos direitos humanos e assegurar o acesso à justiça para as pessoas com deficiência exige que as vítimas e as testemunhas denunciem os incidentes. No entanto, as pessoas com deficiência nas instituições enfrentam frequentemente obstáculos jurídicos, de comunicação, físicas e comportamentais que obstaculizam a denúncia. O receio de retaliação ou vitimização secundária e a falta de alternativas viáveis de cuidados constituem outra barreira que desencoraja as pessoas a denunciarem incidentes de violência, especialmente aquelas que são altamente dependentes do pessoal das instituições.

Os resultados da investigação apontam igualmente para a necessidade de estabelecer ou expandir a monitorização proativa, que também pode servir como um mecanismo de resposta, proporcionando às vítimas uma forma prática de denunciar crimes.

Dentro das instituições, a prestação de informações sobre queixas e denúncias de violência é quase exclusivamente da responsabilidade dos prestadores de serviços. Os mecanismos internos de queixa variam entre países, regiões, grupos-alvo, tipos de instituições e instalações individuais. A sua criação, funcionamento e supervisão são, em grande medida, deixados a cargo de instituições individuais.

Os artigos 8.º e 9.º da Diretiva Direitos das Vítimas estabelecem que as vítimas têm direito a serviços de apoio gratuitos e adequados. O âmbito da presente investigação da FRA não abrange uma análise dos serviços disponíveis de apoio às vítimas; no entanto, os dados confirmam que, em muitos países, os serviços de apoio às vítimas não estão devidamente adaptados às necessidades das pessoas com deficiência. Muitas vezes, os serviços carecem de características de acessibilidade e não prestam apoio individualizado, como assistência na conclusão e no seguimento de uma queixa, aconselhamento jurídico ou representação, ou aconselhamento psicológico.

O artigo 25.º da Diretiva Direitos das Vítimas obriga os Estados-Membros a proporcionar aos funcionários suscetíveis de interagir com as vítimas uma formação geral e especializada adequada ao seu nível de contacto com as mesmas. Esta

formação visa, entre outros aspetos, aumentar a sua sensibilização para os direitos e necessidades das vítimas. As pessoas com deficiência enfrentam obstáculos estruturais no acesso a apoio jurídico, incluindo a complexidade processual e a escassez de assistência personalizada — problemas que foram descritos como persistentes e profundamente incapacitantes.

Embora alguns países disponham de abordagens abrangentes para denunciar violência e existam algumas práticas transferíveis — em especial no domínio do apoio às crianças vítimas de violência — estes exemplos continuam a ser limitados, salientando a necessidade de esforços mais sistemáticos e aprofundados para garantir um acesso acessível, fiável e eficaz à informação e ao apoio.

Parecer 7 da FRA

Para garantir respostas eficazes à violência contra pessoas com deficiência nas instituições, os Estados-Membros devem adotar medidas que assegurem estruturas acessíveis e capacitadoras, que facilitem a denúncia dentro das instituições.

Os Estados-Membros são instados a garantir que todas as vítimas e pessoas que denunciam violações possam beneficiar, de forma fiável e eficaz, de medidas que as protejam contra a vitimização secundária e repetida, em conformidade com o artigo 47.º, n.º 1, da Carta e o artigo 23.º da Diretiva Direitos das Vítimas.

Os Estados-Membros devem garantir a proteção dos denunciantes e criar salvaguardas contra retaliações para terceiros que comuniquem abusos. As normas mínimas para as respostas a denúncias de violência em contextos de prestação de cuidados devem incluir o afastamento temporário ou a suspensão dos presumíveis autores e a recolocação imediata das vítimas em contextos de prestação de cuidados alternativos, assegurando a continuidade dos cuidados.

Investir em respostas conjuntas e encaminhamentos

Uma resposta eficaz à violência nas instituições exige uma coordenação estruturada para garantir denúncias acessíveis, encaminhamentos rápidos e serviços individualizados e centrados nas vítimas, a fim de superar a atual fragmentação dos serviços, que deixa as vítimas sem o tão necessário apoio.

Existe uma coordenação limitada entre as autoridades responsáveis em casos de violência, com mecanismos de encaminhamento ausentes ou não integrados de forma estrutural ou institucional. O encaminhamento eficaz de casos de violência exige respostas conjuntas e a participação estruturada dos prestadores de serviços, das

entidades reguladoras, dos mecanismos de monitorização e de apresentação de queixas e das autoridades de justiça penal. O reforço da cooperação inclui reuniões de trabalho, esforços de colaboração no âmbito de fóruns de desenvolvimento de políticas, ações de sensibilização conjuntas, aprendizagem entre pares, promoção de estruturas participativas e participação significativa de organizações representativas, tanto nos processos de elaboração de políticas como nos mecanismos de monitorização e de apresentação de queixas.

Parecer 8 da FRA

Os Estados-Membros são instados a assegurar respostas integradas aos casos de violência. As respostas conjuntas devem basear-se em procedimentos padronizados que envolvam todas as autoridades responsáveis e devem ter uma capacidade interprofissional para avaliar situações de risco e estabelecer mecanismos de encaminhamento eficazes.

FRA — AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Rennweg 12 – 1030 Wien — Áustria

T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu/pt/

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

instagram.com/fundamental.rights

facebook.com/fundamentalrights

youtube.com/EUAgencyFRA

x.com/EURightsAgency