
SUMÁRIO DO TRABALHO DO GRUPO DE TRABALHO (GT) CENSOS 2021 – QUESTÕES “ÉTNICO-RACIAIS”

Este documento apresenta um Sumário do trabalho produzido pelo Grupo de Trabalho Censos 2021 – Questões “Étnico-Raciais” (GT), criado pelo Despacho n.º 7363/2018¹.

1. Constituição do GT e agenda de trabalhos

- O Grupo de Trabalho, a que preside o Alto-comissário para as Migrações, decidiu na sua primeira reunião envolver como membros do GT dois representantes e dois suplentes eleitos pelos Movimentos e Coletivos Afrodescendentes, um representante da população cigana eleito de entre os representantes de associações ciganas presentes no CONCIG (Grupo Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas), e uma representante da população imigrante eleita de entre os representantes das comunidades imigrantes presentes no Conselho para as Migrações.
- Na primeira reunião do GT, o Alto-comissário para as Migrações apresentou um cronograma de trabalho que se concretizou entre Fevereiro de 2018 e Março de 2019. Ao longo de doze sessões de trabalho, o GT, tendo em conta experiências internacionais e a diversidade de visões internas, procedeu à contextualização da recolha do tipo de dados em causa no domínio da investigação e das políticas públicas, bem como no domínio legal. O GT analisou também as vantagens e as desvantagens de recolha deste tipo de dados, tendo em vista o desenho de políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades sociais construídas com base na racialização e etnicização de pessoas e o combate à discriminação racial e étnica. A reflexão desenvolvida conduziu ainda a recomendações relativas à introdução e operacionalização nos Censos 2021 de questões referentes à origem e ao sentimento de pertença a categorias sociais de base étnica e racial.
- A reflexão do GT foi acompanhada por um plano de observação qualitativa e quantitativa. Assim, procedeu-se a uma auscultação das comunidades afrodescendentes, ciganas e imigrantes, através da realização de 8 sessões de grupos focais (*focus groups*)² junto de um total de 57 participantes, no sentido de conhecer a sua opinião relativamente à recolha deste tipo de dados através dos Censos, assim como sobre categorias e modelos possíveis de recolha de dados. Com o mesmo propósito, foi definido um inquérito por questionário e aplicado a uma amostra de 1906 inquiridos residentes em Portugal³ (1118 inquiridos de uma amostra representativa do país, e 788 inquiridos de subamostras complementares aplicadas na Área Metropolitana de Lisboa a pessoas hétero-identificadas pelos entrevistadores como pessoas negras (414), ciganas (162), asiáticas (152) e brancas (60)). Os resultados obtidos nestas auscultações foram muito importantes para a reflexão e as propostas elaboradas pelo GT.

O sumário das reflexões realizadas pelo GT é apresentado nos seguintes cinco pontos deste documento: Contextualização do problema; Desvantagens e riscos da recolha nos Censos; Vantagens e potencialidades da recolha através dos Censos; Modelos de integração da questão e categorias sobre “origem e/ou pertença étnico-racial”; e Recomendações.

¹ In Diário da República, 2.ª série — N.º 149 — 3 de agosto de 2018, onde são especificados os seus objetivos e a sua constituição (vd. **ANEXO 0**).

² Para uma informação completa sobre os *Focus Group* consultar **ANEXO 5** (integra guião e resultados das 8 sessões de focus groups: 3 sessões com comunidades afrodescendentes, 2 sessões com líderes e representantes de associações de imigrantes e 3 sessões com ativistas e líderes de associações ciganas).

³ O inquérito por questionário produzido pelo GT foi aplicado pelo CESOP da Universidade Católica. Para uma informação mais aprofundada sobre os resultados do inquérito, consultar **ANEXO 6**.

2. Contextualização sociopolítica e legal do problema

Ainda que a ideia de “raça” tenha sido refutada cientificamente e que a ideia de “etnia” seja objeto de debate nas ciências sociais, desde logo pela sua inscrição nos processos de colonização, ambas continuam vivas no senso comum e nos discursos institucionais, operando de forma difusa nas estruturas e dinâmicas sociais contemporâneas, gerando desigualdades, que poderemos designar como de base “étnico-racial”, no acesso a recursos materiais, simbólicos e relativos ao poder. Neste contexto sociopolítico:

- A progressiva saliência deste tipo específico de mecanismos geradores de desigualdades sociais tem levado organizações internacionais a recomendar a recolha sistemática e abrangente de dados que permitam aferir objetivamente a extensão das desigualdades baseadas na ideia de raça ou em pertenças étnicas e que possam apoiar a construção de políticas públicas orientadas para a promoção da igualdade.
- O Estado português tem recebido recomendações neste sentido, designadamente nos relatórios da *Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância* (ECRI, 2018)⁴, da *Agência dos Direitos Fundamentais* (FRA, 2018)⁵ e de avaliações periódicas das Nações Unidas ao país, nomeadamente do *Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial* (CERD, 2017).⁶
- O GT faz notar também que movimentos sociais de populações racializadas e organizações antirracistas têm solicitado a nível internacional a recolha e publicação deste tipo de dados como uma forma de assegurar maior transparência de procedimentos e mecanismos de responsabilização pública (e.g. populações indígenas da Austrália, movimentos negros dos Estados Unidos, Brasil ou Grã-Bretanha). Em Portugal, a Carta Aberta enviada em 2016 por 22 associações de afrodescendentes e antirracistas ao Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), expressa o mesmo tipo de reivindicações.⁷ Uma segunda Carta Aberta em 2018, de âmbito nacional – “Recolha de dados étnico-raciais sim, mas com quem, como e para quê?” – persistiu nessa reivindicação e especificou os termos em que esta recolha poderia ser conduzida.⁸

É neste contexto sociopolítico, internacional e nacional, que surge a proposta de recolha sistemática de dados censitários sobre a origem ou o sentimento de pertença a categorias “étnico-raciais”. Feita esta contextualização sociopolítica do problema importa refletir sobre o seu **contexto legal**.

- Do ponto de vista legal, os dados sobre a “origem e/ou pertença étnico-racial” são ‘sensíveis’, existindo no direito interno português, a par do direito europeu, limites claros à recolha e tratamento deste tipo de informação. Em Portugal, vigora o princípio da proibição do tratamento de dados com base em convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica. Este princípio está consagrado na primeira parte do n.º 3 do artigo 35º da Constituição (e n.º 7 para os dados pessoais constantes de ficheiros manuais). Porém, o mesmo normativo prevê três exceções a este princípio: 1) consentimento expresso do titular; 2) autorização prevista por lei com garantias de não discriminação; 3) processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. Mais recentemente, o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), que entrou em vigor em 25 de maio de 2018, define mais especificações a nível europeu quanto ao tratamento/recolha de dados pessoais (mesmo os

⁴ Ver ECRI (2018) *Relatório da ECRI sobre Portugal* (quinto ciclo de controlo), acedido a 12 de Fevereiro de 2019, em: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal-portuguese-translation-/16808de7db>

⁵ Ver FRA (2018) *Fundamental Rights Report 2018*, acedido a 12 de Fevereiro de 2019, em:

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-fundamental-rights-report-2018_en.pdf

⁶ Ver CERD (2017) *Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal*, acedido a 12.2.2019, em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/021/40/PDF/G1702140.pdf?OpenElement>

⁷ Ver Carta Aberta de 22 Coletivos Afrodescendentes e Antirracistas ao Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD/ONU) de 05/12/2016, em **ANEXO 7**.

⁸ Vd. segunda Carta Aberta publicada no Jornal Público a 04/02/2018, em **ANEXO 7**.

“sensíveis” ou seja aqueles que segundo o RGPD integram uma categoria especial de dados cujo tratamento é genericamente restrito), mantendo-se a articulação com o disposto na Constituição e no regime jurídico de proteção dos dados do contexto nacional.⁹

- No âmbito do GT, foi solicitado ao Serviço jurídico e contencioso do INE um parecer jurídico¹⁰ quanto aos eventuais constrangimentos legais para a recolha de dados étnico-raciais para a produção de estatísticas oficiais, nomeadamente através dos Censos, em Portugal. O parecer identifica que o INE, na qualidade de autoridade estatística nacional que exerce funções de interesse público no contexto da sua missão e atribuições, pode solicitar, produzir e tratar qualquer estatística oficial, mesmo dados “sensíveis” – onde se incluem os dados pessoais referentes a “*fé religiosa, vida privada e origem étnica*” –, desde que assegure que o processamento de dados estatísticos não conduza à identificação individualizada e “*sejam garantidas as medidas técnicas e organizativas que assegurem o respeito pela proporcionalidade, minimização dos dados e a pseudonimização*”. É ainda explicitado neste parecer que, ao abrigo do novo modelo regulatório do RGPD, passa a ser o INE a autoridade nacional (e já não a CNPD) responsável por verificar e fundamentar os tratamentos de dados sensíveis “*de acordo com as regras e requisitos estabelecidos pelo RGPD*”. No caso dos Censos, globalmente, o inquérito requer sempre (tenha ou não novas questões para a recolha de dados étnico-raciais) uma avaliação do impacto sobre a proteção de dados e do preenchimento dos princípios inerentes à segurança da informação. É conclusão do parecer que “*a recolha de dados pessoais sensíveis, nomeadamente os que respeitem à origem étnico-racial, é permitida embora deva ser fundamentada, não obstante ter obviamente de satisfazer todos os requisitos de proporcionalidade e restantes princípios do RGPD, como a minimização, pois tem subjacente a causa de licitude interesse público.*” Vem ainda este parecer do INE reforçar que, sendo possível a recolha destes dados sensíveis, os mesmos têm, no entanto, de ser recolhidos “*com carácter facultativo, dado que a recolha de dados sensíveis foi rodeada pela CRP das maiores garantias*”, e que o tratamento destes dados “*implica a realização de uma Avaliação de Impacto na Proteção de Dados*” (AIPD)¹¹ do INE.
- Assim, em termos legais, existe a possibilidade de recolha e tratamento destes dados, desde que estejam garantidas medidas técnicas e organizativas que assegurem o respeito do princípio da proporcionalidade, da minimização e da segurança dos dados, nomeadamente a pseudonimização destes.

3. Desvantagens e riscos

A introdução, nos Censos, de categorias raciais e étnicas tem desvantagens e riscos que merecem ponderação. Identificam-se, de seguida, os mais importantes:

a) Desvantagens:

- O racismo requer atribuição de pertinência sociocultural às diferenças fenotípicas, ou seja, a invenção da categoria de raça. A introdução de indicadores “étnico-raciais” nas estatísticas oficiais contribui para legitimar categorias raciais.
- A intensidade dos efeitos de legitimação da categorização étnico-racial varia em função do autor e do meio dessa categorização: são maiores quando o Estado é o seu autor do que quando o é uma equipa de investigação; e são maiores num Recenseamento Geral da população do que num inquérito por amostragem.

⁹ Ver PowerPoint de apresentação da Jurista do Gabinete de Apoio à Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) em **ANEXO 1**.

¹⁰ Ver Parecer de 25.06.2018 do Serviço Jurídico e Contencioso do INE em **ANEXO 1**.

¹¹ Vd. https://www.cnpd.pt/bin/rgpd/docs/wp248rev.01_pt.pdf

- Incluídas nos Censos, as categorias “étnico-raciais” tendem a ser naturalizadas, isto é, percebidas, pela generalidade dos respondentes, como equivalentes a outras categorias presentes no questionário, tornando-se equivalente, por exemplo, à de idade.
- Refira-se, ainda, que o uso de categorias “étnico-raciais” em processos de inquirição tem ele próprio efeitos de categorização. No inquérito aplicado a residentes em Portugal, a pedido deste GT¹², os inquiridos quando interrogados em pergunta aberta sobre a sua pertença étnico-racial autotransformaram-se em termos nacionais (55%¹³) ou geográficos (8%¹⁴), identificando-se dificuldades de compreensão da pergunta¹⁵ na maioria dos inquiridos, nomeadamente quanto ao significado de ‘étnico-racial’¹⁶. A autotransformação em termos étnico-raciais apenas aconteceu quando os inquiridos foram convidados a repetir a sua resposta usando uma grelha de respostas pré-estabelecida. Ou seja, a autotransformação em termos étnico-raciais não emergiu do processo de inquirição¹⁷, antes foi induzida por este.

b) *Riscos:*

- Desconhecem-se os efeitos antidiscriminação do uso de categorias ‘étnico-raciais’ nos Censos, pois não são conhecidas avaliações desses efeitos nos países europeus que as usam.¹⁸ É, por exemplo, o Reino Unido uma sociedade com menos ou mais racismo em consequência da introdução de categorias raciais nos seus Censos? Teve essa introdução efeitos sobretudo no plano da discriminação ou no das identidades?
- Em geral, há risco para a segurança das pessoas quando há dados sobre atributos dos indivíduos utilizados como marcadores de discriminação, sobretudo quando não são anónimos os inquiridos que estão na origem desses dados.
- Existe o risco acrescido de efeitos perversos de legitimação e naturalização das categorias “raciais” e “étnicas” quando o ambiente sociopolítico é mais adverso aos princípios e políticas universalistas. Num contexto de crescimento dos movimentos populistas nacionalistas na Europa, a racialização das estatísticas poderá ser apropriada por esses movimentos independentemente das intenções que estiverem na sua origem.

Em resumo, existem motivos para recear que a introdução de categorias étnico-raciais nos Censos contribua para legitimar e naturalizar os fundamentos cognitivos do racismo, bem como para aumentar os riscos de apropriação discriminatória da informação assim produzida. São provavelmente estes receios e aquelas desvantagens e riscos que explicam porque o uso de estatísticas oficiais racializadas é raro nos países europeus.

¹² Vd. para melhor detalhe os resultados da sondagem a uma amostra de 1906 inquiridos no **ANEXO 6**.

¹³ Na amostra nacional 55% respondeu à questão aberta recorrendo à nacionalidade, variando a importância relativa da nacionalidade em função dos subgrupos: 46% no caso dos ‘brancos’, 44% no caso dos ‘negros’, 29% no caso dos ‘ciganos’ e 84% no caso dos ‘asiáticos’ (vd. resultados detalhados no **ANEXO 6**).

¹⁴ Identificam-se prevalências diversas em função do subgrupo amostral na adesão a categorias regionais: 8% no caso dos ‘brancos’, 30% no caso dos ‘negros’, 0% no caso dos ‘ciganos’ e 7% no caso dos ‘asiáticos’ (vd. resultados detalhados no **ANEXO 6**).

¹⁵ Vd. inquérito da sondagem no **ANEXO 6**, reportando os resultados da pergunta 3: *Como se descreveria quanto à sua origem ou pertença “étnico-racial”? Pode indicar uma ou mais origens ou pertenças.*

¹⁶ 21% dos inquiridos na amostra nacional responderam “não sabe ou não faz sentido” a pergunta, variando esta prevalência em função do grupo das subamostras: 19% dos ‘brancos’, 10% dos ‘negros’, 6% dos ‘ciganos’ e 4% dos ‘asiáticos’ (vd. resultados detalhados no **ANEXO 6**).

¹⁷ Na pergunta de descrição livre quanto origem ou pertença étnico-racial, na amostra nacional 31% identificou ‘cor de pele / etnia / raça’, variando esta prevalência em função dos grupos das subamostras: 33% nos ‘brancos’, 19% nos ‘negros’, 72% nos ‘ciganos’ e 1% nos ‘asiáticos’ (vd. resultados detalhados no **ANEXO 6**).

¹⁸ Na Europa, categorias raciais nos Censos só existem no Reino Unido e na Irlanda. Nestes países, as categorias raciais são combinadas com categorias étnicas. Na maioria dos países do Leste europeu, existem nos Censos categorias etnonacionais, designando habitualmente minorias nacionais, mas não categorias raciais.

Os membros do GT que consideram que a introdução de categorias “étnico-raciais” nos Censos tem mais desvantagens e riscos do que vantagens e potencialidades (ver Deliberação do GT¹⁹), entendem que:

- não devem ser introduzidas nos Censos categorias “étnico-raciais”;
- devem ser definidos indicadores e instrumentos alternativos de produção de informação sobre a discriminação racial e étnica.

Como exemplos dessas alternativas, sugerem:

- a introdução, nos Censos, de perguntas sobre a naturalidade e a nacionalidade dos pais dos inquiridos²⁰;
- a realização, pelo INE, de um grande inquérito nacional com o objetivo de caracterizar a diversidade da população portuguesa e de identificar os mecanismos de discriminação racial e étnica, à semelhança do “*Trajectoires et origines*” (TeO), conduzido, em França, pelo INED e pelo INSEE, em 2008-09;
- o apoio a linhas de investigação sobre a discriminação racial e étnica;
- a criação, em moldes que resultem de ampla discussão pública, de um observatório do racismo e da xenofobia autónomo em relação ao domínio da imigração.

4. Vantagens e potencialidades da recolha de dados étnico-raciais nos Censos 2021

A recolha, nos Censos, de dados étnico-raciais tem também vantagens e potencialidades que merecem igual reflexão. Identificam-se, de seguida, as mais importantes:

- O uso de categorias étnico-raciais é uma realidade da vida quotidiana e das instituições nas sociedades contemporâneas, ultrapassando o âmbito dos Censos. O que, efetivamente, define a legitimidade da recolha e utilização de dados desta natureza são os objetivos políticos e sociais que lhe subjazem. Identificam-se cada vez mais exemplos de países que empregam essa recolha, em estreita relação com as comunidades racializadas, na definição de políticas públicas de combate ao racismo e às desigualdades (e.g. Brasil, Canadá, EUA e Reino Unido).
- A recolha e/ou sistematização de dados desta natureza já têm tido lugar em diferentes centros de investigação e instituições públicas portuguesas (e.g. Base de dados *EntreCulturas* do Ministério da Educação; Programa *Escolhas* do Alto Comissariado para as Migrações). A introdução de categorias étnico-raciais nos Censos contribuirá para estabelecer e consolidar orientações gerais sobre os procedimentos de recolha e tratamento deste tipo de dados.
- Dada a natureza por vezes difusa deste tipo de processos e fenómenos sociais, há dificuldade na monitorização sistemática do racismo, seja de carácter individual ou estrutural. A inquirição censitária reúne um conjunto de requisitos que a tornam um instrumento fundamental e incomparável na avaliação das desigualdades étnico-raciais, designadamente: 1) cobertura nacional e o universo da população; 2) multisectorialidade (e.g. condições de vida; educação; habitação; saúde); 3) carácter sistemático e longitudinal da recolha; 4) rigor dos protocolos éticos, científicos, técnicos e de segurança pelos quais se rege a recolha, armazenamento e análise de informação; 5) independência financeira, política, científica e técnica da entidade que promove o recenseamento, o INE; 6) prestígio social e alavanca incontornável no desenho de políticas públicas.
- A introdução de categorias relativas à “origem e/ou pertença étnico-racial” traz vantagens face a outras categorias, como “naturalidade”, “naturalidade dos pais” e “nacionalidade”, dado que estas últimas: 1) reforçam uma noção excludente do imaginário nacional, que entende as populações racializadas como imigrantes ou estrangeiros na sociedade portuguesa; 2) não

¹⁹ Deliberação do GT no ANEXO 9.

²⁰ Sem prejuízo de outros membros do GT (que defendem que há mais vantagens e potencialidades que desvantagens e riscos) considerarem que a introdução destas perguntas, não substituindo a recolha de dados de “origens e/ou pertenças étnico-raciais”, é superlativa desta.

abarcam as chamadas gerações de afrodescendentes negros cujos pais nasceram em Portugal e/ou têm nacionalidade portuguesa (uma população crescente na nossa sociedade), nem a quase totalidade da população cigana (por ter nascido em Portugal); 3) não permitem aferir desigualdades de base “étnico-racial”, agregando numa mesma categoria populações com diferentes oportunidades (por exemplo, na categoria “brasileiros”, pessoas brancas e negras). A opção por indicadores desse tipo contribui para menorizar a relevância do combate às desigualdades e à discriminação de base “étnico-racial”, diluindo-a na questão da imigração.

- A introdução de uma questão sobre “origem e/ou pertença étnico-racial” permite responder às recomendações de recolha de dados desagregados desta natureza por inúmeros relatórios de organizações internacionais de combate ao racismo ao Estado português, assim como às reivindicações de várias organizações de grupos racializados e antirracistas e à necessidade do Estado dispor de informação global sistematizada sobre as comunidades racializadas.
- Os resultados da sondagem²¹ efetuada no âmbito do GT mostram que, apesar de subsistirem dúvidas entre os inquiridos relativamente ao conceito ‘étnico-racial’ que justificam o esforço de encontrar uma forma simplificada de o transmitir, os inquiridos não têm dificuldade em identificar-se em categorias propostas pré-definidas (97,3% dos inquiridos posicionou-se numa das categorias ‘étnico-raciais’ apresentadas e apenas 2,7% declarou não se rever nas categorias). Mais, a larga maioria da população inquirida (78% da amostra nacional), independentemente da idade, nível de escolaridade, grupo étnico-racial, considera não só relevante esta recolha (86% da subamostra ‘negra’, 82% da ‘cigana’, 78% da ‘branca’ e 67% da ‘asiática’), como a maioria mostra disponibilidade para responder a este tipo de questão nos Censos 2021 (84% da amostra nacional, 85% da subamostra ‘negra’, 82% da ‘cigana’, 84% da ‘branca’ e 77% da ‘asiática’).²²
- A recolha de dados étnico-raciais é fundamental para a sensibilização de instituições e cidadãos quanto à crescente diversidade étnico-racial da população portuguesa, mas sobretudo como um instrumento de monitorização do racismo e da sua evolução ao longo do tempo. Tratando-se a igualdade e a não discriminação de pilares democráticos constitucionalmente salvaguardados, esses desígnios devem ser promovidos de forma ativa e informada, tal qual já se pratica noutros domínios (e.g. género, condições de vida, território, deficiência). A recolha censitária destes dados permite avaliar diacronicamente a eficácia de medidas públicas na promoção da igualdade étnico-racial em diferentes domínios, assim como aferir em que medida diferentes políticas e conjunturas impactam as populações racializadas.

Os membros do GT que consideram que a introdução de categorias sobre “origens e/ou pertenças étnico-raciais” nos Censos tem mais vantagens e potencialidades do que desvantagens e riscos (opinião maioritária dos membros do GT, conforme Deliberação do GT²³), entendem que se deve avançar com a recolha de dados sobre a diversidade de origens da população residente em Portugal.

Os pontos que se seguem explicam os modelos de integração de questões e categorias sobre “origem e/ou pertença étnico-racial” e as recomendações - de carácter específico, técnico e transversal - quanto à introdução de uma questão nos Censos de 2021 sobre “origens e/ou pertenças étnico-raciais”.

²¹ Vd. resultados detalhados da sondagem no **ANEXO 6**.

²² Estes resultados nacionais confirmaram também o que se identificou em 2006 e 2015 a partir de Eurobarómetros Especiais sobre Discriminação (detalhes em https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2077_83_4_437_ENG), onde foi perguntado aos europeus se eram a favor da recolha de informação sobre origem étnica no âmbito de um recenseamento. Em Portugal a formulação utilizada em 2015 foi: “É a favor ou contra comunicar, de forma anónima, uma informação sobre a sua origem étnica no âmbito de um recenseamento, se isso contribuisse para lutar contra as discriminações em Portugal?”. No contexto europeu, segundo resultados do Eurobarómetro de 2015, cerca de 7 em cada 10 cidadãos da União Europeia são favoráveis à recolha de dados sobre a origem étnica da população se a recolha dessa informação contribuir para lutar contra a discriminação, obtendo Portugal resultados semelhantes à média europeia com cerca de 70% dos inquiridos a declararem-se favoráveis à comunicação de forma anónima de informação sobre origem étnica no âmbito de um recenseamento. Neste Eurobarómetro Especial de 2015 são o Reino Unido e a Irlanda os países que se mostram mais favoráveis à recolha de dados (mais de 9 em cada 10 pessoas).

²³ Deliberação do GT no **ANEXO 9**.

5. Modelos de integração de questão e categorias sobre “origens e/ou pertenças étnico-raciais” da população residente em Portugal

Tendo o GT analisado o estado da arte²⁴ - ouvido um especialista internacional na questão²⁵ e proferidas intervenções de detalhe de membros do GT²⁶ -, ficou evidente a diversidade de abordagens adotadas por vários países e organizações internacionais. Sendo “raça” e “etnia” construções sociais poderosas na produção de desigualdades e discriminações, foi necessário testar e propor formas de operacionalização das mesmas. Assim, foram construídos e testados dois modelos²⁷ de pergunta e categorias “étnico-raciais” de resposta nos Censos 2021:

- os Modelos²⁸ formularam questões que não são substituíveis por outras já existentes no formulário de inquirição (e.g. “local de nascimento”, “nacionalidade” e “religião”). Estes modelos distinguiram-se, sobretudo, nas categorias propostas: o Modelo 1 era mais simplificado, sucinto e agregado, e o Modelo 2 mais abrangente e completo - ainda que algo mais complexo - no seu sistema de categorização. Este último foi o que, no plano geral, obteve maior aceitação por parte do GT e pelos participantes das sessões de *Focus Groups*: por um lado, por dar conta da complexa relação entre questões de pertença e origem “étnica”, “racial” e nacional; por outro, por permitir análises tanto de grandes agregados, como de algumas subcategorias resultantes da sua desagregação. Sendo assim, é este o modelo que é incluído neste ponto e recuperado no final deste documento.
- Relativamente à terminologia a utilizar na formulação da questão, partiu-se do conceito de “origem e/ou pertença étnico-racial”, simplificando-o de modo a evitar conotações negativas e problemas de rigor científico. Ao contrário do que acontece noutros países, optou-se por evitar termos como “raça”, “cor”, “etnicidade”, “ancestralidade”, ou “línguas faladas em casa”. O conceito adotado tem um caráter operatório que aumenta a adesão à questão proposta e as possibilidades de autoidentificação, ao combinar as dimensões “pertença” e “ancestralidade”. O conceito articula também auto- e hétero-perceções sobre as dimensões fenotípica, cultural e origem nacional, sendo menos passível de levantar suscetibilidades numa questão de natureza sensível, ao mesmo tempo que atende a diferentes formas de identificação.
- No que diz respeito às categorias, procurou-se que fossem inteligíveis para indivíduos pertencentes a diferentes universos socioeconómicos e culturais, evitando-se designações comumente utilizadas com caráter pejorativo (por exemplo, “Preto”), com caráter biologizante (por exemplo, caucasiano, negróide, etc.) ou que perpetuam noções estigmatizantes sobre certas comunidades (por exemplo, nómadas).
- Para garantir que o máximo de respondentes se pudesse identificar com as categorias propostas, assim como assegurar que o questionário não favorecesse apenas uma das formas de identificação das comunidades, optou-se por categorias “compósitas”, que referenciam as várias formas dos membros de uma dada comunidade se autodenominarem (e.g. “Negro/Português Negro/Afrodscendente/De origem africana”). Foi também introduzida uma categoria mista, assim como a possibilidade de resposta múltipla e a indicação, em espaço aberto, de origens que não constam do questionário.
- No Modelo proposto, a pergunta é colocada de modo a informar os respondentes de que a recolha é voluntária e que o objetivo da recolha é a monitorização da discriminação e/ou

²⁴ Vd. também o relatório da Comissão Europeia (2017) “Data collection in the field of ethnicity: Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union” (disponível em https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=45791).

²⁵ Vd. no ANEXO 2 o PowerPoint de 30/04/2018 de Patrick Simon do Institut National d’Etudes Demographiques – França, e autor do trabalho “Estatísticas Étnicas e Proteção de Dados” para o Conselho da Europa (em <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/ethnic-statistics-and-data-protection-in-the-council-of-europe-countries-a-study-report>).

²⁶ Vd. no ANEXO 3 apresentações de membros do GT: PowerPoint de 2/7/2018 de Cristina Rodão do CIES e Instituto Politécnico de Setúbal, e PowerPoint de 17/9/2018 de Anabela Delgado do INE.

²⁷ Vd. Modelo 1 e Modelo 2 no ANEXO 4.

²⁸ Vd. Modelo 1 e Modelo 2 no ANEXO 4.

desigualdades baseadas na “origem e/ou pertença étnico-racial” na sociedade portuguesa (consentimento informado). A formulação do descritivo da pergunta é a seguinte:

“Resposta Facultativa (legislação aplicável). A resposta a esta pergunta implica a autorização para o tratamento dos respetivos dados. Portugal é hoje uma sociedade com pessoas de diversas origens. Queremos melhorar a informação sobre essa diversidade para melhor conhecer a discriminação e desigualdades na sociedade portuguesa.

Qual ou quais das seguintes opções considera que melhor descreve(m) a sua pertença e/ou origem?”

- A ordem das categorias compósitas seguiu o peso relativo expectável de cada um dos grupos no conjunto da população residente em Portugal. As subcategorias dão maior destaque às origens nacionais dos respondentes.
- Proposta de categorias e subcategorias a utilizar:
 - A. Branco /Português branco /De origem europeia
 - origem portuguesa
 - outra origem europeia ocidental
 - origem da Europa de Leste
 - origem brasileira
 - outra origem. Qual? _____
 - B. Negro/Português Negro/Afrod descendente/De origem africana
 - origem angolana
 - origem cabo-verdiana
 - origem guineense
 - origem moçambicana
 - origem são-tomense
 - origem brasileira
 - outra origem. Qual? _____
 - C. Asiático/Português de origem asiática/De origem asiática
 - origem chinesa
 - origem macaense
 - origem timorense
 - origem indiana
 - origem goesa
 - origem paquistanesa
 - origem Bangladesh
 - origem nepalesa
 - outra origem. Qual? _____
 - D. Cigano/ Português cigano/Roma/ De origem cigana
 - português cigano
 - cigano de origem romena
 - Outra origem. Qual? _____
 - E. Outro grupo. Qual?
 - F. Origem mista. Quais? _____
- O GT refletiu ainda sobre a introdução da opção de resposta ‘não se revê nestas categorias’, tendo introduzido esta opção na lista de respostas possíveis à pergunta fechada sobre a autocategorização quanto à origem étnico-racial aplicada na sondagem. Da sondagem resultou da amostra nacional que apenas 2,7% dos inquiridos selecionaram esta opção (‘não se revê nestas categorias’), variando depois os resultados em função das subamostras de grupos (1% na subamostra de população ‘branca’, 1% na subamostra de população ‘negra’, e 0% nas restantes subamostras).

- O GT refletiu também sobre a introdução de outras subcategorias, nomeadamente ‘*Branco de origem africana*’ que não estiveram como possibilidade de resposta na sondagem. Sendo recolhidas por via da subcategoria ‘outra origem’, apenas 1% dos inquiridos da sondagem identificaram outras origens diferentes das elencadas nas subcategorias do grupo A (e.g. ‘Branco de origem africana’, ‘Branco de origem angolana’, ‘Branco de origem chinesa’, ‘Branco de origem guineense’ e ‘Branco de origem moçambicana’).

6. Conclusões e Recomendações

Após ponderação das vantagens e desvantagens enunciadas, sem prejuízo da autonomia do Conselho Superior de Estatística e do INE, e conforme opinião maioritária dos membros deste Grupo de Trabalho, recomenda-se a inclusão da questão sobre a “origem e/ou pertença étnico-racial” nos Censos de 2021. Recomenda-se neste âmbito que:

1. A recolha de dados étnico-raciais deve ser realizada salvaguardando premissas e procedimentos institucionalmente estabelecidos, tanto a nível nacional como internacional, designadamente:
 - 1.1. aferição do seu interesse público com garantia da segurança da informação, através de Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados pelo INE;
 - 1.2. resposta voluntária;
 - 1.3. consentimento informado;
 - 1.4. auto-classificação;
 - 1.5. indicação de categorias mistas e opções não previstas no questionário (opções de resposta em aberto);
 - 1.6. anonimização dos dados;
 - 1.7. limitação do acesso por terceiros a bases de microdados, de forma a garantir a proteção dos dados de acordo com a legislação em vigor;
 - 1.8. dado que as formas de categorização “étnica” e/ou “racial” são variáveis ao longo do tempo e no espaço, esta proposta de operacionalização deve ser monitorizada quanto à sua atualidade, conforme acontece noutros países (e.g. Reino Unido²⁹).
2. Recomenda-se tomar como referência o conceito “origem e/ou pertença étnico-racial”, na medida em que este é menos passível de levantar suscetibilidades e amplia as possibilidades de auto-identificação, quer por referência à sua pertença e/ou à sua origem ancestral – incluindo ambas. No entanto, na formulação da questão concreta (ver ponto 6, abaixo), sugere-se uma simplificação que retire, em simultâneo, a carga negativa e o pouco rigor científico, que estão associados ao “étnico” e ao “racial”.
3. A introdução da questão sobre a “origem e/ou pertença étnico-racial” não substitui ou é substituível por outras questões já existentes nos Censos, tal como o “local de nascimento”, “nacionalidade” e “religião”, nem por novas questões a acrescentar como a “naturalidade” e “nacionalidade dos ascendentes”.
4. A questão deve ser, dentro do possível, de fácil leitura, compreensão e aplicação;
5. Com vista a garantir o princípio do consentimento informado e liberdade de resposta, o descritivo da questão deve informar os/as respondentes de que a recolha é voluntária (resposta facultativa – mencionar legislação aplicável) e é anonimizada para o seu tratamento (tal como é feito para qualquer questão nos Censos) e, se possível, que o objetivo da recolha é a monitorização da discriminação e/ou desigualdades baseadas na “origem e/ou pertença étnico-racial” na sociedade portuguesa. Deve também informar que as categorias em causa são

²⁹ Para os Censos 2011 vd. “Final recommended questions for the 2011 Census in England and Wales – Ethnic group”, em https://www.ons.gov.uk/file?uri=/census/2011census/howourcensusworks/howweplannedthe2011census/questionnairedevelopment/finalisingthe2011questionnaire/final-recommended-questions-2011-ethnic-group_tcm77-183998.pdf

entendidas como categorias sociais, e não biológicas ou genéticas (a formulação proposta pelo GT para a questão encontra-se especificada na secção anterior deste documento).

6. O modelo de categorização da “origem e/ou pertença étnico-racial” proposto por este GT para aplicação nos Censos 2021 corresponde ao Modelo apresentado na secção anterior, onde são explicitadas as categorias e subcategorias, a justificação e as opções tomadas na construção deste modelo.
7. A apresentação das categorias de resposta (grandes grupos) deve seguir a ordem do peso relativo expectável de cada uma das origens étnico-raciais no conjunto da população residente em Portugal; os subgrupos podem ser apresentados por ordem alfabética.
8. A questão deve ser colocada no final do questionário, antes da pergunta sobre a pertença religiosa.
9. No processo de formação dos inquiridores há que considerar a diversidade étnico-racial da população residente, devendo o seu processo formativo (e o *Manual do Inquiridor* que supostamente o acompanhará) incorporar elementos sobre a questão das desigualdades étnico-raciais, a sensibilidade das populações racializadas (e.g. situações de documentação irregular) e da formulação deste tipo de questões.
10. Sugere-se ainda que, se for possível, se tenha em conta no processo de seleção dos inquiridores a diversidade “étnico-racial” dos mesmos, sobretudo em contextos (concelhos, freguesias) onde é conhecida a prevalência de determinadas populações racializadas. Esta preocupação pode ajudar a incrementar a fiabilidade das respostas não só nas questões relativas às “origens e/ou pertenças étnico-raciais”, mas noutras perguntas dos Censos, podendo ainda colmatar eventuais dificuldades linguísticas na inquirição de alguns grupos.

Para além do conjunto de recomendações de carácter específico e técnico atrás enunciadas, garantidas a independência e autonomia do Conselho Superior de Estatística (CSE) e do INE, mais se sugere às entidades responsáveis, sobretudo à tutela que deu origem à criação deste Grupo de Trabalho Censos 2021 - Questões Étnico-Raciais³⁰, que:

- A) Para que esta recolha possa ir ao encontro das suas finalidades, ser melhor compreendida – nos seus objetivos, conceitos, condições de aplicação e relevância social e política – e acolhida pela população residente em geral, mais sugere este GT às entidades competentes (por exemplo, a Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade) que seja desenvolvida uma campanha de sensibilização prévia e ampla na sociedade portuguesa, nomeadamente envolvendo organizações antirracistas e representativas da diversidade étnico-racial da população portuguesa (ex: debates públicos, informação nos média, com destaque para a televisão, ações de sensibilização e informação ao nível nacional e concelhio, folhetos informativos).
- B) Este “Grupo de Trabalho Censos 2021 - Questões Étnico-Raciais” possa, se o CSE e o INE assim o entender, estar disponível para funções consultivas e de acompanhamento do processo de inquirição no que diz respeito às questões específicas da recolha de dados de base étnico-racial, cabendo às entidades responsáveis definir em que moldes esta colaboração poderá ocorrer, nomeadamente com a SEAC 2021 (Secção Eventual para Acompanhamento dos Censos).
- C) Se perspetive a criação de um organismo independente do tipo Observatório do Racismo e da Xenofobia, autónomo em relação ao domínio da imigração, em moldes que resultem de uma ampla participação pública, nomeadamente com inclusão dos grupos racializados.
- D) Se promova maior apoio a projetos de intervenção e estudos sobre discriminação racial e étnica que estabeleçam pontes entre a academia e a sociedade.

³⁰ Vd. ANEXO 0.