



Relatório de Monitorização da Sociedade civil
sobre a Implementação das Estratégias
Nacionais de Integração das Comunidades
Ciganas

Em Portugal

Focado em condições prévias estruturais e
horizontais para implementação bem-sucedida
da estratégia

Elaborado por:

EAPN Portugal
Associação Letras Nómadas
Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos
February 2018

Fevereiro de 2018



Relatório de Monitorização da Sociedade Civil sobre a implementação das estratégias Nacionais das Comunidades Ciganas em Portugal

Focado em condições prévias estruturais e horizontais para implementação bem-sucedida da estratégia



Secretariado Diocesano de Lisboa
da Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos

O relatório foi elaborado no âmbito do projeto-piloto «Roma Civil Monitor», «Capacitação da sociedade civil sobre a implementação das Estratégias Nacionais de Integração das Comunidades Cigana». O projeto-piloto é desenvolvido pela Comissão Europeia, a DG Justiça e Consumidores. É coordenado pela Central European University (CEU), em parceria com a European Roma Grassroots Organisations Network (ERGO Network), a European Roma Rights Centre (ERRC), a Fundación Secretariado Gitano (FSG) e a Roma Education Fund (REF).

O projeto está a ser implementado com a participação ativa de cerca de 90 ONG's de 27 Estados-membros e tem como objetivo contribuir para o reforço dos mecanismos de monitorização da implementação das Estratégias Nacionais para a Integração das Comunidades Ciganas, através da auscultação da sociedade civil. A nível nacional o projeto está a ser desenvolvido pela EAPN Portugal em parceria com a Associação Letras Nómadas e a Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos.

Apesar do relatório ter sido coordenado pelo CEU, este apresenta as conclusões dos autores e não reflete necessariamente as perceções e as considerações do CEU. Neste sentido, a CEU não pode ser responsabilizada pela utilização da informação que o relatório integra.

CONTEÚDOS

LISTA DE ABREVIACÕES	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
INTRODUÇÃO	8
GOVERNANÇA E POLÍTICAS SOCIAIS	9
Mainstreaming da inclusão das comunidades ciganas entre ministérios e outras autoridades públicas a nível nacional	9
Mainstreaming da inclusão das comunidades ciganas a nível local.....	10
Promoção do empowerment e participação das comunidades ciganas.....	11
Eficácia e eficiência dos programas e respectivos orçamentos	12
Acesso da sociedade civil ao financiamento dos programas de inclusão das comunidades ciganas.....	13
ANTI-DISCRIMINAÇÃO	15
Implementação da Directiva da Igualdade Racial	15
Segregação Educacional e Habitacional	16
Comportamento discriminatório da Polícia, do Ministério Público e dos Tribunais.....	18
ABORDAGEM AO ANTICIGANISMO	19
RECOMENDAÇÕES	22
BIBLIOGRAFIA	24

LISTA DE ABREVIações

ACIDI	Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural
ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
CAG	Grupo de Ação Comunitário
CESIS	Centro de Estudos para a Intervenção Social
CEU	Central European University
CICDR	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
COE	Conselho da Europa
CONCIG	Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas
EAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza
ENICC	Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas
FAPE	Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas
FRA	Agência para os Direitos Fundamentais
GACI	Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas
OBCIG	Observatório das Comunidades Ciganas
PAAC	Programa de Apoio ao Associativismo Cigano
PIEF	Programa Integrado de Educação e Formação
POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PROHABITA	Programa de Financiamento de Habitação
TEIP	Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas em Portugal (ENICC) constitui um marco importante na política social direcionada para as comunidades ciganas em Portugal. Nos últimos quatro anos fomos assistindo à definição de medidas políticas que permitiram algumas conquistas fundamentalmente o compromisso assumido pela Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade; o trabalho e o desenvolvimento de iniciativas organizadas pela sociedade civil, sobretudo promovidas por associações e movimentos de cidadãos ciganos no combate à discriminação e a diferentes níveis (emprego, educação, saúde e habitação). No entanto, a ENICC precisa de ser conhecida e de se afirmar como uma diretriz para que as ações das entidades públicas tenham um verdadeiro impacto e possam promover uma participação mais efetiva destas comunidades.

Governança e Políticas Sociais

Ao longo dos últimos anos temos assistido a um esforço crescente por parte do governo português, através da implementação da ENICC no sentido de melhorar a inclusão das comunidades ciganas. Apesar das conquistas e dos avanços nesta área, ainda há a necessidade de redefinir essas diretrizes estratégicas e monitorizar/avaliar os resultados de sua implementação.

Se por um lado, a ENICC apresenta alguma forças: a) sistematização e planificação, pela primeira vez, de ações específicas para as comunidades ciganas; b) a inclusão social das comunidades ciganas é definida como prioridade política como prioridade política c) promoção da participação e envolvimento efetivo das comunidades ciganas, por outro lado, não podemos descurar algumas debilidades/fragilidades da mesma: a) objetivos demasiado genéricos, sem objetivos de impacto; b) sistema de indicadores débil; c) sistema de avaliação débil; d) pouca implicação das administrações regionais e locais e e) fraca ou mesmo ausência de conexão da estratégia com a utilização dos Fundos Estruturais, conduzindo à falta de recursos financeiros para dar resposta às necessidades dos territórios.

Anti-discriminação

A lei portuguesa prevê um procedimento de reclamação administrativa para os casos de discriminação racial, que é da responsabilidade da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)¹, um órgão especializado em Portugal no combate à discriminação racial e que inclui um representante das comunidades ciganas. A maior parte das queixas e reclamações recebidas pela CICDR estão relacionadas com as comunidades ciganas (28,6%) e em 2017, uma nova lei foi adotada para reforçar o papel da CICDR e combater de forma efetiva a discriminação. No entanto, esta nova lei ainda é alvo de algumas críticas por parte das organizações antirracistas considerando que a legislação ainda é muito maleável permitindo a ineficácia e a lentidão na apreciação das queixas e dos processos. Importa ainda salientar que ainda existem algumas práticas de segregação que contribuem para a promoção da discriminação e de ideias pré-concebidas.

Abordagem ao anticiganismo

Em Portugal não existe um órgão governamental específico que tenha como objetivo o combate ao anticiganismo. Existem instituições como o Alto Comissariado para as Migrações, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género ou a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, cujo principal objetivo é combater as

¹ Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) <http://www.cicdr.pt>

situações de discriminação e promover a igualdade entre os cidadãos. A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial tem como objetivo . prevenir e proibir a discriminação racial sob todas as suas formas e sancionar a prática de atos que se traduzam na violação de quaisquer direitos fundamentais ou na recusa ou condicionamento do exercício de quaisquer direitos económicos, sociais ou culturais, por quaisquer pessoas, em razão da sua pertença a determinada origem, cor, nacionalidade ou etnia.

Todos os avanços alcançados nesta área em termos de legislação ainda não são suficientes para combater eficazmente a discriminação. A atual lei e a aplicação das sanções não são suficientemente eficazes para combater a discriminação vivenciada pelos cidadãos de etnia cigana, que se baseia no discurso de ódio e na intolerância face à diferença.

INTRODUÇÃO

O conhecimento disponível sobre as comunidades ciganas revelam que estas comunidades continuam a ser um grupo minoritário, exposto a fenómenos de pobreza, exclusão, discriminação e, relativamente às quais, persistem ainda muitos preconceitos e estereótipos. De modo geral, vivem em condições precárias de habitação, com baixas qualificações escolares e profissionais e com dificuldades no acesso à maioria dos bens e serviços designadamente ao nível de saúde, emprego, educação e formação.

O Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas² desenvolvido no âmbito da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas em Portugal (ENICC), apresenta informações gerais sobre a população cigana em Portugal. O estudo identifica 24.210 cidadãos ciganos, mas os dados dizem respeito apenas às pessoas de etnia cigana que são beneficiários de respostas sociais e referem-se a cerca de metade dos municípios portugueses. Assim, a ENICC reconhece a necessidade de um conhecimento mais abrangente e fiável sobre as comunidades ciganas e, por conseguinte, prevê a produção de novos estudos. Até agora, foi publicado o “Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas” e uma “Caracterização das Condições Habitacionais nas Comunidades Ciganas residentes em Portugal”.

Do ponto de vista político e institucional, algumas iniciativas relacionadas com as comunidades ciganas foram desenvolvidas nos últimos anos. Por exemplo, em 2007, o Gabinete Nacional de Apoio às Comunidades Ciganas foi criado pelo antigo Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI³), centrando-se em três domínios: produção de conhecimento sobre as necessidades das comunidades ciganas; apoio às autoridades públicas locais; definir intervenções, implementando e avaliando essas mesmas intervenções e estabelecer parcerias estratégicas nacionais e transnacionais.

Este relatório reflete assim a visão das organizações da sociedade civil e apresenta um conjunto de recomendações concretas sobre a implementação da estratégia. Para a sua elaboração realizamos um processo de consulta⁴ a entidades da sociedade civil, associações e representantes das comunidades ciganas. A consulta foi realizada através de um workshop organizado em 26 de outubro de 2017 usando a metodologia de focus group. Foram igualmente analisados documentos estratégicos do ACM.

² Foi desenvolvido pelo Centro de Estudos para as Migrações e Relações Interculturais da Universidade Aberta (CEMRI-UAB) em parceria com o Centro de Investigação e estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL). Participaram na elaboração do estudo os municípios (150 responderam positivamente ao questionário enviado pelos investigadores), outras instituições públicas e organizações da sociedade civil (30 entidades participaram nas entrevistas, através de 33 técnicos/representantes de associações ciganas e organizações sociais. Centros de estudos/investigação e peritos (18), bem como mediadores e representantes das comunidades ciganas, tendo sido envolvidos ainda 1599 representantes de agregados familiares ciganos de todos o país, através de questionários). MENDES, Maria Manuela, et. al; *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas*, Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações, 2014. Available at: <https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/201011/estudonacionalsobreascomunidadesciganas.pdf/89b05f10-9d1f-447b-af72-dac9419df91b>

³ Alto Comissariado para a Imigração e o Dialogo Intercultural, actualmente designado por Alto Comissariado para a Migração

⁴ O workshop foi desenvolvido no dia 26 de outubro (em Lisboa) e contou com as seguintes organizações e peritos: Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos, Letras Nómadas, AMUCIP – Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas Portuguesas, Ribaltambição – Associação para a Igualdade de Género nas Comunidades Ciganas, Amec – Associação de Mediadores Ciganos de Portugal, SOS Racismo, CMC Idanha-a-Nova, EAPN Portugal, Sérgio Aires e Olga Magano.

GOVERNANÇA E POLÍTICAS SOCIAIS

Mainstreaming da inclusão das comunidades ciganas entre ministérios e outras autoridades públicas a nível nacional

No seguimento da comunicação da Comissão Europeia, COM (2011) 173 de 5 de abril, intitulada "Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos cidadãos de etnia cigana até 2020", o governo português aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros ([Resolução n.º 25/2013](#) de 27 de Março), a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC), para o período 2013-2020⁵.

A Estratégia é coordenada pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), através do seu Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (GACI) e integra cinco eixos estratégicos: a) transversal (que contempla as dimensões do conhecimento das comunidades ciganas e acompanhamento da Estratégia, discriminação, educação para a cidadania, história e cultura cigana, igualdade de género, justiça e segurança, mediação e segurança social); b) educação; c) habitação, d) formação e emprego e e) saúde. A ENICC prevê assim um total de 40 Prioridades, 105 Medidas e a concretização de 148 Metas. Uma avaliação mais recente (2013-2016) indica que 94,1% das metas foram alcançadas⁶.

Contudo, a maior parte do que foi feito está a ser desenvolvido apenas ao longo de dois eixos: saúde e eixo transversal (que diz respeito à mediação, conhecimento da história e cultura da etnia cigana, combate à discriminação e igualdade de género). No entanto, a habitação (3,6%), a educação (10,7%) e a formação profissional e emprego (34,5%) têm tido menos sucesso⁷.

A ENICC é coordenada pelo Alto Comissariado para as Migrações⁸(ACM), através do seu Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas (GACI). Esta estrutura de governação é igualmente o ponto de contacto nacional para as questões das comunidades ciganas.

A Estratégia prevê uma intervenção transversal envolvendo todos os ministérios através da constituição do CONCIG⁹ – Grupo de Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas - Prioridade 1 da Estratégia. Este Conselho tem como missão acompanhar e monitorizar a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC). O CONCIG reúne ordinariamente de quatro em quatro meses e as suas responsabilidades incluem a avaliação dos relatórios anuais de progresso da ENICC e avaliações externas, bem como a avaliação da situação das comunidades ciganas. A sociedade civil pode entrar em contacto com este grupo apresentando sugestões de melhoria ou identificar pontos fracos na implementação da ENICC. Este conselho é composto por representantes de sete ministérios (administração interna, justiça, economia e emprego, habitação, saúde, educação e a área da solidariedade e segurança social), representantes dos Governos Regionais da Madeira e Açores, dos Municípios e Freguesias, de organizações da sociedade civil (2) e associações ciganas (4), de instituições de ensino superior ou investigação (2) e cidadãos de reconhecido mérito (2).

⁵ Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) - http://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/RCM_ENNIC.pdf/8384c0f4-7c96-4979-90ba-73e5f565fd0b

⁶ Relatório de Execução 2016 da Estratégia para a Integração das Comunidades Ciganas, ACM, 2017, p. 5. https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relat%C3%B3rio+Execu%C3%A7%C3%A3o_2016.pdf/55f8ffb5-50bc-490e-b56c-3a5994d748b6

⁷ Relatório de Execução 2016 da Estratégia para a Integração das Comunidades Ciganas, ACM, 2017, p. 31 https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relat%C3%B3rio+Execu%C3%A7%C3%A3o_2016.pdf/55f8ffb5-50bc-490e-b56c-3a5994d748b6

⁸ O Alto Comissariado para as Migrações (ACM) é um instituto público que intervém na execução das políticas públicas em matéria de migrações. O ACM procura olhar para o mundo de uma forma criativa com o objetivo de responder às crescentes necessidades dos diferentes perfis dos migrantes e da sua integração. - <http://www.acm.gov.pt>

⁹ <http://www.acm.gov.pt/pt/-/grupo-consultivo-para-a-integracao-das-comunidades-ciganas>

Note-se que os cidadãos de etnia cigana estão sub-representados e as decisões são definidas por maioria, no entanto o ACM possui voto decisivo em caso de empate.

Este grupo apresenta-se como uma plataforma multisectorial e abrangente, contudo considera-se que a estratégia exige e implica um processo de concertação e responsabilização efetiva e partilhada entre os vários organismos, concertação que na prática ainda não está consolidada e interiorizada como prioridade de intervenção. Os representantes dos vários ministérios não incorporaram nas suas estruturas esta agenda. Esta situação é igualmente reforçada pela falta de informação e mesmo desconhecimento por parte dos profissionais das várias áreas de intervenção, das orientações estratégicas e compromissos assumidos pelos vários ministérios. *"Verifica-se ainda um grande desconhecimento da estratégia por parte dos vários agentes envolvidos na inclusão das comunidades ciganas, designadamente cidadãos ciganos, profissionais das várias áreas de intervenção, instituições, entre outros¹⁰".*

Devido à falta de estudos e informações sobre as comunidades ciganas e considerando a necessidade de produzir um conhecimento aprofundado sobre este assunto, a ENICC contempla (na sua Prioridade 2, Eixo Transversal) a criação de um "Observatório das Comunidades Ciganas (OBCIG)" que tem como objetivo a produção de estudos e publicações sobre as comunidades ciganas. O Observatório das Comunidades Ciganas é uma unidade informal, dirigida por uma coordenação responsável pela respetiva atividade científica, e que responde perante o Alto Comissariado para as Migrações - ACM relativamente aos objetivos para o qual foi criado. O orçamento do Observatório está integrado no orçamento do ACM. O Observatório é uma rede informal sem colaboradores permanentes.

Os objetivos do OBCIG incidem nos seguintes eixos de intervenção: promover e realizar investigação em áreas estratégicas visando o conhecimento e a integração da população cigana numa perspetiva de igualdade; contribuir para a desconstrução de estereótipos, principalmente através da participação em conferências, seminários, workshops e ações de formação; promover um diálogo construtivo entre a academia e os decisores políticos com vista a potenciar a igualdade de oportunidades e os Direitos Humanos tendo como cerne a população cigana; promover a publicação de estudos para melhorar o conhecimento existente sobre as comunidades ciganas; promover a cooperação e coordenação entre o ACM, instituições públicas e instituições científicas e académicas, a nível nacional e internacional, entre outros¹¹.

Mainstreaming da inclusão das comunidades ciganas a nível local

As ações de promoção de inclusão das comunidades ciganas a nível local dependem da sensibilidade e dos compromissos assumidos. Se por lado, temos autarquias locais empenhadas na inclusão das comunidades ciganas apoiando o desenvolvimento de movimentos e de grupos ativos de participação de cidadãos de etnia cigana (promovidos fundamentalmente pelo Programa ROMED, como é o caso da Figueira da Foz, Seixal, Elvas, Beja, Barcelos, Moura, Torres Vedras e Viseu), por outro lado, assistimos a um desacelaramento de processos de inclusão devido ao contexto e à crise socioeconómica que Portugal vivenciou nos últimos anos. Em alguns territórios registaram-se alguns retrocessos, sobretudo em iniciativas como o Projeto de Mediadores Municipais¹² que promovia o compromisso com estas questões e o diálogo intercultural. Embora houvesse uma preocupação real em incluir plenamente as comunidades ciganas, respeitando as diferenças culturais, atualmente assiste-se novamente a uma lógica de imposição

¹⁰ Afirmação de um dos participantes no workshop do dia 26 de outubro

¹¹ www.obcig.acm.gov.pt/

¹² Este projecto foi desenvolvido nos seguintes concelhos: Abrantes, Amadora, Aveiro, Barcelos, Beja; Coimbra, Espinho, Idanha-a-Nova, Peso da Régua, Odivelas, Lamego, Marinha Grande, Moura, Paredes, Setúbal, Seixal, Sines, Sintra e Valongo Vidigueira, Vila Real de Santo António.

(*impõe-se sempre como uma minoria se deve comportar*). Isto significa que em alguns municípios a intervenção é desenvolvida com os próprios cidadãos de etnia cigana, enquanto noutros todas as medidas são impostas sem a participação activa das comunidades ciganas.

É fundamental que as autarquias assumam um papel importante na implementação da estratégia através das redes sociais ou de outras plataformas existentes a nível local. É importante apostar na constituição de pequenos grupos (Concig's) a nível local, pelo menos em alguns concelhos onde as comunidades ciganas são mais representativas¹³. É urgente focar-nos na responsabilização das autarquias e colocar a ênfase na governação local definindo planos locais de intervenção tendo em conta as especificidades de cada território.

Na prática alguns atores apresentam uma certa descrença e desmotivação relativamente à estratégia, sentimentos que estão associados à implementação da mesma, à falta de recursos, monitorização e avaliação. "*Muitas conquistas foram feitas mas depois na implementação, no terreno a estratégia não é eficaz e não é suficientemente conhecida*"¹⁴. Portanto, considera-se importante focar no desenvolvimento de planos municipais que reflitam a estratégia nacional e, sobretudo, as especificidades locais.

Importa assim salientar que as autarquias devem assumir um papel fundamental na implementação da Estratégia através das plataformas locais existentes (ex. redes sociais¹⁵, plataformas supraconcelhias, entre outras) permitindo o reforço e a mobilização dos vários atores na sua implementação através da definição de planos locais de inclusão das comunidades ciganas.

Promoção do empowerment e participação das comunidades ciganas

No que diz respeito ao **empoderamento e à participação das comunidades ciganas** importa referir que este é uma das conquistas alcançadas nos últimos anos. Verifica-se cada vez mais a existência de iniciativas de autocapacitação das comunidades ciganas, *embora de âmbito muito limitado. Outras iniciativas não tiveram apoio*. A este nível destaca-se duas iniciativas: Programa Operacional para a Promoção da Educação - Opre (medida política, que surgiu da iniciativa da sociedade civil) e o Programa Romed promovido pelo Conselho da Europa.

O Opre é uma iniciativa dirigida a jovens estudantes do ensino superior, provenientes das comunidades ciganas, com o objetivo de combater o abandono precoce através da atribuição de 30 bolsas de estudo universitárias e de um conjunto de medidas de formação, tutoria e acompanhamento destes/as jovens bolseiros/as e respetivas famílias. É financiado pelo ACM (no âmbito do Programa Escolhas¹⁶). Desenvolvido em parceria pelo Programa Escolhas, pela Associação Letras Nómadas e pela Rede Portuguesa de Jovens para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens.

O Programa ROMED está a ser desenvolvido em Portugal desde 2011 e tem como propósito melhorar a atividade de mediação entre as comunidades ciganas e as instituições públicas. Em Portugal, o programa ROMED foi desenvolvido no âmbito do

¹³ Os territórios onde o número de população de etnia cigana é mais significativa, segundo o Estudo Nacional de 2014: Lisboa, Vila Nova de Gaia, Moura, Setúbal, Portimão, Beja, Braga, Faro, Elvas e Vila Franca de Xira.

¹⁴ Afirmação de um dos participantes no workshop do dia 26 de outubro

¹⁵ A Rede Social é "um fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão por parte das autarquias e de entidades públicas ou privadas com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão e à promoção do desenvolvimento social.

¹⁶ O Escolhas é um programa governamental de âmbito nacional, criado em 2001, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no Alto Comissariado para as Migrações – ACM, IP, cuja missão é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social

Projeto Mediadores Municipais Ciganos do Alto Comissariado para Migrações (ACM), e contribuiu com a formação de 19 mediadores municipais, 1 mediador da área da saúde, 3 dinamizadores culturais do Programa Escolhas, 1 mediador da Santa Casa de Misericórdia e 3 mediadores escolares. *“O programa permite a constituição de grupos comunitários locais, onde eles têm oportunidade de estar face a face com os vereadores onde eles apresentam propostas e há diálogo entre os vários intervenientes e isso autocalifica-os porque vão conhecendo a estrutura, a forma de fazer propostas e tudo isso faz parte do processo de auto capacitação.”*¹⁷ O Conselho da Europa através do Romed criou em sete municípios¹⁸, grupos ativos comunitários onde essas pessoas são estimuladas a participar sobretudo pelo mediador e onde eles identificam problemas que existem e apresentam as suas propostas em parceria com a equipa Romed.

Existem algumas diferenças entre os GAC (Grupos Ativos Comunitários) em termos de maturidade, capacidade de fazer propostas e de apresentar resultados, mas no geral, a tendência é positiva. Alguns exemplos dos resultados alcançados pelos grupos ativos:

- A maioria dos municípios criou oportunidades de emprego para os cidadãos de etnia cigana (uma média de 4-5 por município). No total, foram criados cerca de 30 empregos. Essas iniciativas ainda são simbólicas face às taxas de desemprego, mas são importantes em termos de inclusão ativa.
- Os GAC's também trabalham as questões de saúde e na Figueira da Foz estão a preparar uma campanha sobre saúde oral.
- Estão igualmente a promover as condições necessárias que permitam aos estudantes de etnia cigana aceder ao ensino superior.
- Muitos membros dos GAC's também votaram pela primeira vez, o que significa um passo importante relativamente à participação na tomada de decisões na vida política do país.
- Organização de eventos (exposições fotográficas e festivais gastronómicos, entre outros) para promover a cultura cigana e aumentar a consciencialização da necessidade de diálogo e de convívio intercultural entre pessoas ciganas e não ciganas.
- Organização de iniciativas solidárias (recolha de alimentos para doação a instituições de solidariedade social).

Os GAC's poderiam, portanto, assumir uma dimensão mais institucional tornando-se associações locais. Por exemplo, em Elvas, os membros do CAG criaram a Associação Sílabas Dinâmicas, e na Figueira da Foz criaram a Associação Ribaltambição – Associação para a Igualdade de Género nas Comunidades Ciganas, permitindo-lhes candidatar-se a projetos e financiamentos para a execução de um conjunto de ações.

O programa ROMED enquanto programa participativo, tem um impacto relevante no empoderamento das comunidades ciganas envolvidas e assume-se com um passo significativo nos processos de inclusão e de democracia a nível local. Por sua vez, os municípios demonstram um grande reconhecimento em relação ao programa e estão interessados em dar continuidade às iniciativas dos respetivos grupos. Por este motivo, considera-se importante alargar o número de municípios envolvidos no Programa ROMED, criando uma rede de municípios ROMED.

Eficácia e eficiência dos programas e respectivos orçamentos

Em Portugal não existe um Programa Operacional específico para a inclusão das comunidades ciganas, tal como acontece em Espanha ou em outros Estados-membros da União Europeia, dificultando a implementação de uma ação concertada. Existem sim

¹⁷ Afirmação de um dos participantes no workshop do dia 26 de outubro

¹⁸ Figueira da Foz, Seixal, Elvas, Beja, Barcelos, Moura, Torres Vedras e Viseu

programas (no âmbito do POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego¹⁹) que são direcionadas para públicos desfavorecidos e que acabam por intervir igualmente junto das comunidades ciganas que apresentam situações de vulnerabilidade social. Dentro do POISE, existem várias ações (denominadas “tipologias de intervenção”) relevantes para a inclusão das comunidades ciganas no âmbito do objetivo específico 3.09 - Projecto Intercultural Municipal Mediador (ainda não em implementação) e objetivo 3.11 - Programa Escolhas (em curso e engloba o Programa Opre). Além disso, o POISE inclui uma tipologia de intervenção (ao abrigo do objetivo específico 3.08 - Inserção Socioprofissional das comunidades ciganas) que incide especificamente sobre as comunidades ciganas, mas os convites à apresentação de propostas ainda não foram divulgados no momento da elaboração do presente relatório. Além disso, o orçamento alocado a estas ações ainda não é conhecido.

Acesso da sociedade civil ao financiamento dos programas de inclusão das comunidades ciganas

Relativamente aos programas de inclusão centrados nas comunidades ciganas, importa referir que o Alto Comissariado para as Migrações criou em 2014 o FAPE – Fundo de Apoio à ENICC (Prioridade 6 – Apoiar Iniciativas /projetos de organizações da sociedade civil e da academia) que tinha como objetivo apoiar financeiramente projetos de cariz experimental e inovador, que concorressem diretamente para a implementação de metas definidas na Estratégia Nacional, fundamentalmente no combate à discriminação e sensibilização da opinião pública, formação sobre cidadania e o incentivo à participação das comunidades ciganas. O FAPE apoia projetos que têm presente a promoção da luta contra a discriminação, promovendo a sensibilização da sociedade em geral, a participação ativa das comunidades ciganas e o seu exercício da cidadania, assim como a aposta na formação sobre a história e a cultura destas comunidades. As intervenções elegíveis neste programa são:

- Ações de formação / sensibilização para a desconstrução de estereótipos e a promoção do diálogo intercultural entre as comunidades ciganas e a sociedade maioritária;
- Ações para a promoção da igualdade de género e a conciliação com a vida familiar e profissional;
- Ações de formação sobre história e cultura das comunidades ciganas, envolvendo as associações ciganas;
- Ações / iniciativas para promover a relação com o mercado de trabalho.

Este programa foi desenvolvido em 2015 com o desenvolvimento de 11 projetos (num total de 53 candidaturas)²⁰ e a 2ª edição foi desenvolvida em 2016. Nestes programas importa salientar que o financiamento surge do orçamento do Estado Português e tinha como mais-valia as parcerias, pois estas deviam ser constituídas por uma entidade e por um grupo representativo das comunidades ciganas locais (formal ou informal), promovendo a participação e o envolvimento efetivo das comunidades ciganas. A dotação financeira disponível do programa, em 2015 era de 50000€ (cinquenta mil euros) tendo duplicado em 2016, passando para 100.000,00€ (cem mil euros). O ACM I.P. financia, por projeto, o máximo de 5.000,00€ (cinco mil euros), com uma taxa de cofinanciamento de, no máximo, 95% do custo total elegível para cada projeto. Em novembro de 2017, o ACM lançou a III Edição deste programa (2018/2019)²¹ integrando

¹⁹ <http://poise.portugal2020.pt/inicio>

²⁰ Os projetos incidiram sobretudo em ações de formação/sensibilização na área do combate à discriminação (através de campanhas de sensibilização, produção de documentários, programa de rádio), na área da saúde, dos meios de comunicação social e ações de promoção de empowerment das mulheres ciganas. <http://www.acm.gov.pt/documents/10181/0/FAPE.pdf/31f3d097-93ab-4ae3-abea-417bf40bf2fb>.

²¹ A dotação financeira do programa é de 250.000 EUR e a ACM financia 95% do custo total elegível de cada projecto aprovado, limitado ao montante máximo estipulado sob a forma de apoio previsto: 5.000 EUR para 10

algumas sugestões e recomendações resultado do processo de monitorização do FAPE, bem como as recomendações estratégicas evidenciadas no Estudo de Avaliação Externa da Implementação do FAPE 2015 e 2016²², realizado pelo CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social²³.

O Programa de Apoio ao Associativismo Cigano (PAAC)²⁴ surge em 2017 no sentido de reforçar o envolvimento da sociedade civil (designadamente das comunidades ciganas) na implementação da ENICC, apoiando financeiramente projetos que incidam nas seguintes áreas de intervenção: a) incentivar a participação das comunidades ciganas, enquanto exercício de cidadania; b) promover o combate à discriminação e sensibilização da opinião pública; c) apoiar iniciativas/projetos de organizações da sociedade civil; d) investir em estratégias de empoderamento das mulheres ciganas através do associativismo feminino; e) valorizar a história e cultura cigana; f) enquadrar os valores familiares ciganos nos princípios e valores da sociedade portuguesa; g) sensibilizar as instituições públicas para a mediação intercultural, enquanto estratégia promotora de serviços mais inclusivos.

O Programa PAAC foi estruturado nos seguintes eixos de intervenção: a) promoção das capacidades das organizações civis ciganas através da aquisição de bens e serviços necessários para suas atividades e operações centrais²⁵; b) a promoção da igualdade de oportunidades, educação para a cidadania, mediação e luta contra a discriminação; c) prever a possibilidade de levar a cabo ações que reflitam uma contribuição para os objetivos e metas da outra Resolução ENICC do Conselho de Ministros nº. 25/2013, (27 de março de 27)²⁶. O período de execução destes projetos terminou em dezembro de 2017 e a dotação financeira disponível para 2018 é de **43.500,00 €** (quarenta e três mil e quinhentos euros) e o ACM, I.P. financiará, por projeto, o máximo de **4.200,00 €** (quatro mil e duzentos euros), com a uma taxa de cofinanciamento de, no máximo, 100% do custo total elegível no âmbito do Eixo I e 90% no âmbito dos Eixos II e III²⁷. Neste âmbito foram apoiados 6 projetos²⁸.

Relativamente à implementação destes programas importa referir a ausência de um sistema de avaliação sério e consequente da sua implementação (exceto na definição da II Edição do FAPE) pois estes exigiam uma intervenção mais prolongada e com maior capacidade orçamental. A avaliação assume-se como pertinente na redefinição das intervenções e na reorientação dos objetivos estratégicos, avaliação que tem sido solicitada por várias organizações e estruturas da sociedade civil.

projectos de natureza específica, e 25.000 EUR para oito projectos de natureza regular e contínua. See: <https://www.acm.gov.pt/-/iii-edicao-fape-fundo-de-apoio-a-enicc-candidaturas-ate-30-de-novembro>

²² Recomendações: *mais tempo de execução dos projetos, maior financiamento para a realização dos mesmos; uma dotação financeira superior à das edições anteriores; distinção dos projetos constituídos em parceria com associações ciganas ou que nas suas equipas técnicas incluam pessoas ciganas*

²³ <https://www.cesis.org/pt?p=pt>

²⁴ Para mais Informações, consulte o seguinte link: <http://www.acm.gov.pt/-/programa-de-apoio-ao-associativismo-cigano-paac-candidaturas-abertas-ater-7-de-abril>

²⁵ Através da aquisição de equipamentos, serviços de reparação / manutenção de equipamentos; aquisição de bens e serviços para recuperação ou adaptação de espaços; despesas com contabilidade de associação, aluguel de associação / despesas de instalações.

²⁶ Através de treinamento / conscientização sobre anti-discriminação; promoção da igualdade de género; disseminação da história e cultura dos ciganos; desenvolvimento de competências pessoais, sociais e relacionais para as comunidades ciganas; e a importância da mediação intercultural com instituições públicas.

²⁷ Para mais informações consulte o seguinte link :

http://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/Regulamento+PAAC_2017.pdf/86c9f406-f344-4e59-a5db-67bb5122ab5b

²⁸ Para mais informações consulte o seguinte link:

http://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/Resultados_Provis%C3%B3rios_Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf/d800e7e5-a952-4a60-8ef0-1dc35d79bf0e

ANTI-DISCRIMINAÇÃO

Implementação da Directiva da Igualdade Racial

A **Constituição portuguesa incorpora o princípio da igualdade no artigo 13** segundo o qual "*Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.*"²⁹

Neste sentido, a lei portuguesa prevê um procedimento de reclamação administrativa para os casos de discriminação racial, que é tratada pela **Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)**³⁰, órgão especializado em Portugal no combate à Discriminação Racial. Com a entrada em vigor da Lei n.º 18/2004, de 11 de Maio, que transpõe para a ordem jurídica nacional, a Diretiva n.º. 2000/43/CE, do Conselho de 29 de Junho, sobre Igualdade Racial", a CICDR viu o seu papel reforçado como órgão especializado na luta contra a discriminação. Esta Comissão tem como objetivo prevenir e proibir a discriminação racial sob todas as suas formas e sancionar a prática de atos que se traduzam na violação de quaisquer direitos fundamentais ou na recusa ou condicionamento do exercício de quaisquer direitos económicos, sociais ou culturais, por quaisquer pessoas, em razão da sua pertença a determinada origem, cor, nacionalidade ou etnia. A CICDR é presidida pelo Alto-Comissário para as Migrações e inclui representantes da Assembleia da República³¹, do Governo³², das associações de imigrantes, das associações antirracistas, das centrais sindicais, das associações patronais, das associações de defesa dos direitos humanos bem como personalidades designadas pelos restantes membros³³. Importa salientar que existe atualmente *apenas* um representante das comunidades ciganas nesta comissão (Olga Mariano – Presidente da Associação Letras Nómadas).

Note-se também que a CICDR em 2015 recebeu 28,6% de suas queixas (de um total de 84)³⁴ em relação à etnia cigana. Em relação a estes casos de grupos étnicos / culturais (comunidades ciganas), houve 39 casos tratados no período entre 2005 e 2015. Dois casos, nos quais a CICDR participou, e que atraíram a atenção da sociedade. O primeiro diz respeito a comentários racistas e discriminatórios de um comentador no programa Você na TV de 7 de julho de 2016³⁵. O segundo caso diz respeito a proibições contra cidadãos de etnia cigana em frequentar piscinas municipais em julho de 2015³⁶. Além disso, em 2014 a CICDR anulou a proibição da entrada de pessoas ciganas num estabelecimento comercial³⁷.

Em 2017, foi definido um novo quadro legal, porque em 2016 os números foram significativos em termos de queixas e de situações de discriminação (119 queixas de discriminação racial foram recebidas e analisadas) e, portanto, houve a necessidade de implementar mecanismos mais rigorosos e sanções mais fortes.

²⁹ Constituição da República Portuguesa - <http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/constpt2005.pdf>

³⁰ Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR): <http://www.cicdr.pt>

³¹ Eleito pelo Parlamento Nacional

³² São nomeados pelo Governo responsáveis pelo emprego, solidariedade e segurança social e educação.

³³ As associações são eleitas e existe um processo eleitoral para esse fim. Para aceder à lista de membros do CICDR, consulte: <http://www.cicdr.pt/-membros-da-cicdr-composicao-atual>

³⁴ Consulte por favor o seguinte link:

<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/207737/Queixas+Discrimina%C3%A7%C3%A3o+Racial+CICDR+entre+2000+e+2015.pdf/3fd45296-2b94-455b-b866-c8dcec14fb77>

³⁵Consulte por favor o seguinte link

<https://www.cicdr.pt/documents/57891/98773/comunicado+cicdr.pdf/c8af6261-4ae5-4eda-82c1-1cd065b08474>

³⁶ Para mais informações: <https://www.cicdr.pt/documents/57891/98773/Comunicado+CICDR+-+alegada+proibi%C3%A7%C3%A3o+de+frequ%C3%Aancia+das+piscinas+municipais+de+Estremoz+por+parte+de+cidad%C3%A3os+portugueses+de+etnia+cigana.pdf/01fc0faa-7c78-442a-9ff3-4d0e9c085b1f>

³⁷ Para mais informações consulte o seguinte: <http://www.cicdr.pt/-/comunicados-cicdr>

Estes dados mostram um aumento significativo de reclamações, como é visível nos relatórios do Alto Comissariado para a Migração (ACM). Em 2015, foram recebidas 84 queixas, correspondendo a um aumento de 40% em comparação com 2014 (quando foram recebidas 60 reclamações). O ano de 2016 foi o que mais registou reclamações, uma vez que os dados foram sistematicamente recolhidos e publicados pela CICDR (os dados começaram a ser registados em 2000 após a adoção de uma lei sobre o tema em 1999)³⁸.

A Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto (Enquadramento legal para prevenir, proibir e combater a discriminação) estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem³⁹. Na prática, o diploma concentra todas as fases dos processos de contraordenação na mesma entidade, por forma a agilizar os mecanismos de atuação e tornar mais célere e efetiva a aplicação da Lei. Por via deste novo diploma legal, o ACM, através da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) passa a concentrar todas as fases do processo de contraordenação das matérias da sua competência, receção e análise de queixas, instrução e decisão, bem como a coordenar a intervenção na prevenção, fiscalização e repressão de práticas discriminatórias. Este diploma vem ainda estabelecer mecanismos de cooperação estreita entre o ACM e a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), passando esta entidade a ter igualmente assento na CICDR. À proibição de discriminação em função de raça, cor, nacionalidade e origem étnica, somam-se, pela primeira vez, novas formas de discriminação, como sejam as baseadas na ascendência e no território de origem, a discriminação múltipla (ofensa a mais do que uma característica protegida) e a discriminação por associação ("em razão de relação e ou associação a pessoa ou grupo de pessoas" detentor dos critérios protegidos).

Apesar de algumas mudanças alcançadas com a nova lei, esta ainda é alvo de algumas críticas por parte das organizações antirracistas considerando que a legislação ainda é muito maleável permitindo a ineficácia e a lentidão na apreciação das queixas e processos. Outra crítica incide no facto da CICDR ser da responsabilidade do Alto Comissariado para as Migrações (Estado) conferindo um caráter de pouca neutralidade e independência na apreciação das queixas, isto porque a maior parte das queixas são contra o próprio Estado. Neste sentido, as organizações antirracistas reclamam a necessidade de um órgão independente e autónomo que não esteja sujeito a conflitos de interesse.

Segregação Educacional e Habitacional

Na área da educação e da habitação, ainda existem algumas práticas de segregação que contribuem para a promoção da discriminação e de ideias pré-concebidas. Segundo o estudo realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), as crianças ciganas em Portugal frequentam em termos gerais escolas e turmas com crianças não ciganas: "Na República Checa, França, Itália, Portugal e Polónia, mais de 50% das crianças ciganas integram turmas de crianças não ciganas."⁴⁰

No ano lectivo 2015/2016, uma escola na cidade de Tomar pelo facto de ter constituído uma turma só com crianças de etnia cigana, entre os 7 e os 14 anos. A direção da escola alegava que os alunos tinham um historial de insucesso escolar. Os pais indignaram-se pela formação da turma e denunciaram esta situação nos meios de comunicação social e junto das entidades competentes. O Alto-Comissariado para as Migrações interveio exigindo que no final do ano os alunos fossem distribuídos por turmas regulares. Em

³⁸ Para mais informações consulte o seguinte link: <https://www.dn.pt/portugal/interior/queixas-por-discriminacao-racial-atingiram-numero-maximo-em-2016-5696432.html>

³⁹ Por favor consulte o seguinte link:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2749A0029&nid=2749&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao

⁴⁰ European Union Agency for Fundamental Rights. 2014. *Education: the situation of Roma in 11 EU member States*, p. 44. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/education-situation-roma-11-eu-member-states>

Moura, também no mesmo ano, o agrupamento escolar também teve a intenção de formar turmas étnicas nas suas escolas, contudo, a contestação dos pais ciganos e do mediador municipal foi primordial para demover a constituição das turmas.

Nas últimas décadas foram criados por iniciativa governamental programas de educação alternativa: os TEIP⁴¹ - **(Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária)** e os PIEFS⁴² (Programa Integrado de Educação e Formação). Estes programas têm como objetivo diminuir as desigualdades sociais e educacionais. No entanto, em alguns territórios verifica-se que as crianças/jovens ciganas são encaminhadas para estes programas promovendo desta forma a sua segregação e não tendo o efeito pretendido (sucesso escolar). *“Na prática, estes programas têm o efeito oposto: em vez de combater o abandono escolar e o absentismo, promovem a exclusão e a segregação de crianças / jovens das comunidades ciganas”*⁴³.

Nos últimos anos também têm sido adotadas por escolas ou por iniciativa própria das famílias ciganas a modalidade do ensino doméstico ou o ensino à distância⁴⁴ *“que se têm revelado medidas desastrosas pois afastam os jovens ciganos, sobretudo as meninas ciganas, do contato social com outros jovens nas escolas. Outro problema que tem vindo a ocorrer são as “escolas gueto”, escolas do 1º ensino básico que se localizam em bairros sociais com uma alta percentagem de moradores ciganos”*⁴⁵. Muitas dessas escolas apresentam um alto número de alunos ciganos, chegando normalmente a mais dos 50%. Estas escolas apresentam altos índices de absentismo e sobretudo de insucesso escolar.

No que diz respeito à habitação, e de acordo com um estudo realizado pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, a população cigana representa 0,35 por cento da população portuguesa, mas 3% da população que vive em habitação social são de etnia cigana. Cerca de 48% das famílias ciganas vivem em habitações sociais. Além disso, uma percentagem significativa de famílias ciganas (32%) vive em habitações precárias (tendas, acampamentos ou casas móveis)⁴⁶.

Importa ainda referir que se verifica em Portugal, o realojamento de famílias ciganas na periferia das localidades e muitas vezes em condições precárias e temporárias (casas pré-fabricadas) afastadas da maior parte dos bens e serviços. Em 2016, foram construídos bairros destinados para realojar apenas pessoas de etnia cigana na cidade de Albufeira (para oito famílias/39 pessoas que vivem em tendas no bairro da Orada) e em Campo Maior (para 53 famílias/ 220 pessoas).

Com a crise económica dos últimos anos, os cortes orçamentais nas políticas habitacionais levaram ao fim de algumas boas práticas, como é o caso dos programas do Instituto Habitacional e Reabilitação Urbana⁴⁷, designadamente o PROHABITA⁴⁸, que permitia aos municípios apoiarem as famílias carenciadas em termos habitacionais,

⁴¹ Estão implementados atualmente em 137 agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas que se localizam em territórios económica e socialmente desfavorecidos, marcados pela pobreza e exclusão social, onde a violência, a indisciplina, o abandono e o insucesso escolar mais se manifestam. São objetivos centrais do programa a prevenção e redução do abandono escolar precoce e do absentismo, a redução da indisciplina e a promoção do sucesso educativo de todos os alunos.

⁴² É uma medida socioeducativa e formativa de inclusão, de caráter temporário e excecional, a aplicar a jovens dos 15 aos 18 anos que se encontram em risco e/ou perigo de exclusão escolar e social depois de esgotadas todas as outras medidas de integração escolar). Visa favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória e a promoção social conferindo uma habilitação escolar de 2.º e/ ou 3.º ciclo)

⁴³ Afirmação de um dos participantes no workshop do dia 26 de outubro

⁴⁴ O ensino em casa é uma opção legal em Portugal que permite que crianças ou jovens (de primeira a décima segunda série) sejam ensinados em sua própria casa por um membro da família ou pessoa que viva em casa. Na prática, os alunos estão matriculados em uma escola pública e fazem os exames de saída obrigatórios, mas não precisam frequentar a escola diariamente. <http://www.educacaoviva.pt/ensino-domeacutestico-individual.html>

⁴⁵ Afirmação de um dos participantes no workshop do dia 26 de outubro.

⁴⁶ FERREIRA, Teresa Leal (coord.), *Caracterização das Condições de habitação das Comunidades Ciganas Residentes em Portugal 2013-14*, Lisboa, IHRU – Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana, 2015, p.26

⁴⁷ Para mais informações consulte o seguinte link: <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/>

⁴⁸ Para mais informações consulte o seguinte link: https://www.portaldahabitacao.pt/pt/porta/programas_de_financiamento/prohabita.html

distribuindo-as pela malha urbana em apartamentos e casas do mercado privado de arrendamento. Algumas famílias ciganas foram beneficiárias desse programa, e um estudo de impacto realizado pelo município de Coimbra permitiu aferir uma melhor inclusão destas famílias tendo em conta o antes e o depois de serem beneficiados pelo apoio do PROHABITA⁴⁹.

Comportamento discriminatório da Polícia, do Ministério Público e dos Tribunais

As autoridades policiais e a atuação da polícia devem apostar em práticas inclusivas nomeadamente no policiamento preventivo e de proximidade na abordagem ao cidadão. Há falta de confiança em relação às autoridades policiais *“Os indivíduos ciganos agredidos, normalmente não apresentam queixas com receio de represálias bem como pelo desconhecimento dos mecanismos ao dispor para formalizarem as queixas. Os ciganos portugueses não acreditam na instituição justiça, as representações sociais dos ciganos são ainda muito negativas e mantêm-se cristalizadas junto de juízes e ministério público, o fato de ser cigano já é considerado um fator de culpa”*⁵⁰.

No Verão de 2017, um representante da autarquia de Cabeça Gorda – Beja não permitiu o enterro de um cidadão cigano residente na freguesia. No mesmo ano o Presidente da Câmara Municipal de Estremoz proibiu a entrada de cidadãos ciganos nas piscinas municipais. André Ventura, candidato à Câmara Municipal de Loures pelo PSD nas eleições locais de 2017 usou na sua campanha um discurso de ódio contra as comunidades ciganas. Apesar das queixas movidas contra este político, estas foram arquivadas pelo Ministério Público.

Apesar dos avanços alcançados nesta área em termos de legislação, estes ainda não são suficientes visto que ainda não existem mecanismos ou legislação eficazes. *“O combate à discriminação racial só se pode fazer, quando o ato de racismo for criminalizado”*⁵¹.

⁴⁹ Para mais informações consulte o seguinte link:

<https://www.in.pt/local/noticias/coimbra/coimbra/interior/estudo-revela-que-dispersao-de-familias-ciganas-aumenta-frequencia-escolar-2542955.html>

⁵⁰ Afirmação de um dos participantes no workshop do dia 26 de outubro

⁵¹ Afirmação de um dos participantes no workshop do dia 26 de outubro

ABORDAGEM AO ANTICIGANISMO

Cenários institucionais para combater a discriminação e abordar o anticiganismo

Em Portugal não existe um órgão governamental específico que tenha como objetivo o combate ao anticiganismo. Existem instituições como o Alto Comissariado para as Migrações, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género⁵² e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, cujo principal objetivo é combater as situações de discriminação e promover a igualdade entre os cidadãos. O combate à discriminação está presente no artigo 13º da Constituição Portuguesa, bem como na lei (Lei 93/2017) que estabelece o regime jurídico para prevenir, proibir e combater qualquer forma de discriminação.

A ENICC refere que os cidadãos ciganos são uma minoria étnica e reconhece que estas comunidades são alvo de exclusão, marginalização e discriminação, tendo sido definida a Prioridade 3 – Promover o combate à discriminação e sensibilização da opinião pública⁵³. Neste sentido, foram implementadas ações de sensibilização e informação com o objetivo de quebrar ideias pré-concebidas e discursos de ódio relativamente a estas comunidades. Ações que resultam da implementação de projetos financiados pelo FAPE (Fundo de Apoio a Estratégia) e pela sociedade civil (fundos próprios e/ou comunitários).

Importa ainda referir que entre 2013 e 2014, o ACM e a EAPN Portugal desenvolveram o **projeto NETKARD – Cooperation and Networking between Key Actors against Roma Discrimination** - a nível nacional com o objetivo de prevenir a discriminação das comunidades ciganas e melhorar a assistência às vítimas, promovendo a cooperação e o trabalho em rede entre os agentes-chave envolvidos na defesa do direito à igualdade. Do projeto resultou a publicação de Guias Práticos⁵⁴ para prevenir a discriminação das Comunidades Ciganas, dirigidos às ONGs, aos Profissionais do Direito, às Forças Policiais e aos Órgãos de Comunicação Social.

Segundo o relatório de execução da Estratégia Nacional de 2015⁵⁵, a Guarda Nacional Republicana realizou 14 ações de sensibilização dos seus profissionais na área do combate à discriminação, abrangendo 283 pessoas. Realça-se igualmente as ações que a EAPN Portugal desenvolveu com os vários profissionais apresentando os presentes guias e refletindo as necessidades de intervenção.

⁵² A igualdade entre mulheres e homens é um princípio fundamental da Constituição da República Portuguesa, sendo tarefa fundamental do Estado a sua promoção. A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) é o organismo nacional responsável pela promoção e defesa desse princípio, procurando responder às profundas alterações sociais e políticas da sociedade em matéria de cidadania e igualdade de género.

⁵³ Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) - http://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/RCM_ENNIC.pdf/8384c0f4-7c96-4979-90ba-73e5f565fd0b

⁵⁴ O projeto Netkard é um projeto transnacional promovido pela Fundacion Secretariado Gitano e financiado pela Fundamental Rights and Citizenship Programme of the European Union (DG Justice) <https://www.eapn.pt/projeto/148/net-kard-cooperation-and-networking-between-key-actors-against-roma-discrimination>

⁵⁵ https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relatorio+Execu%C3%A7%C3%A3o_2015.pdf/dfa39db-ca71-4517-82ae-76f0a46aa29e

Analisar narrativas e atitudes em relação às comunidades ciganas

A campanha nacional de combate à discriminação das comunidades ciganas

#direitoaseroquequiserem⁵⁶, foi lançada em Junho de 2017 pela EAPN Portugal, em parceria com a Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade. O principal objetivo desta campanha é procurar influenciar positivamente a imagem social sobre as comunidades ciganas na sociedade maioritária, nomeadamente confrontando-a com a forma injusta e violentamente discriminatória com que trata quotidianamente e transversalmente esta etnia e, desta forma, embora não exclusivamente, convocando-a para uma mudança de comportamentos. Os objetivos específicos da campanha visam a sociedade em geral, as próprias comunidades ciganas e os profissionais de várias áreas de intervenção social e pretendem a) contribuir para a desconstrução de estereótipos e representações, pondo em evidência a sua existência e alcance; b) interpelar os discursos que legitimam o desenvolvimento de atitudes de discriminação face a estas comunidades.

Esta campanha coloca o foco numa questão básica: há vontade, há sonhos, há esforços, há percursos, mas há igualmente ainda enormes barreiras a uma verdadeira inclusão.

Muito foi conseguido não só por causa das políticas públicas, mas também devido aos enormes esforços das próprias comunidades ciganas. O percurso escolar e académico das crianças e jovens ciganos em nada se distingue dos demais cidadãos portugueses, no entanto continua a persistir um bloqueio que impede a sua plena aceitação. E esse bloqueio, que assenta em estereótipos, e projeções de preconceitos, resulta numa discriminação desmotivadora, castradora e que, no limite, destrói por completo todos os esforços feitos em diferentes domínios (educação, mas também emprego, habitação e saúde) criando um sentimento de impotência, partilhado pelas comunidades ciganas e por todos aqueles que, quotidianamente, procuram romper estes círculos viciosos de equívocos que levantam muros de gigantescas dimensões.

A campanha conta com vários materiais: dois spots para televisão; dois vídeos web, cartazes; imagens nos transportes públicos (Lisboa e Porto) e envolveu a participação de duas figuras públicas: Catarina Furtado (atriz e apresentadora de Televisão) e Francisco George (Diretor Geral da Saúde)⁵⁷.

A campanha consiste em duas imagens com duas crianças ciganas que tentam transmitir a discriminação e a imagem negativa que a sociedade em geral tem das comunidades ciganas, tornado mais difícil a concretização dos seus sonhos. O cartaz da menina retrata o seu sonho de se tornar atriz ("Quando eu crescer, quero ser atriz"), enquanto o sonho



⁵⁶ O objetivo geral desta campanha é o de procurar influenciar positivamente a imagem social sobre as comunidades ciganas na sociedade maioritária, nomeadamente confrontando-a com a forma injusta e violentamente discriminatória com que trata quotidianamente e transversalmente esta etnia e, desta forma, embora não exclusivamente, convocando-a para uma mudança de comportamentos. Vídeos web da campanha:

<https://www.youtube.com/watch?v=oeMy1e82aL8>
https://www.youtube.com/watch?v=DPn6hOw8m_q

⁵⁷ Para mais informações consulte o seguinte link: <https://www.youtube.com/watch?v=oeMy1e82aL8> / https://www.youtube.com/watch?v=DPn6hOw8m_q

do menino é ser médico (“Quando eu crescer quero ser médico”). O dia 24 de junho refere-se ao dia nacional das comunidades ciganas em Portugal, data em que esta campanha foi lançada (em 2017).

Por último, importa referir o investimento que alguns **programas e ações têm desenvolvido na colocação de mediadores e dinamizadores culturais (cidadãos ciganos)** nas suas estruturas e equipas de forma a promover o diálogo intercultural. Atualmente, o GACI promovido pelo ACM integra um cidadão cigano, assim como alguns projetos Escolhas⁵⁸ (dinamizadores comunitários⁵⁹). Situação que se verifica igualmente no Hospital Dona Estefânia, estabelecimentos escolares e empresas municipais de habitação (ex. Gebalis em Lisboa). Consideramos que a mediação é um instrumento e estratégia de excelência que deve ser promovido e fomentado nas várias organizações da sociedade civil e nas estruturas/organismos da administração pública.

⁵⁸ O Escolhas é um programa governamental de âmbito nacional, criado em 2001, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no Alto Comissariado para as Migrações – ACM, IP, cuja missão é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social. O Programa Escolhas é financiado pela Direção Geral de Educação e pelo Instituto da Segurança Social e conta com o cofinanciamento do Fundo Social Europeu/Portugal 2020 e Programas Operacionais Regionais de Lisboa e Algarve.

⁵⁹ Jovens que estão no terreno e fazem a ponte com os restantes jovens.

RECOMENDAÇÕES

Governança e Políticas Sociais

- A ENICC precisa de ser conhecida por diferentes profissionais das várias áreas de intervenção. Precisa de “ganhar mais terreno” e de se afirmar como “guia de marcha” para sustentar as ações e intervenções relativas à inclusão das comunidades ciganas. O ACM deve investir na divulgação da estratégia, utilizando uma abordagem botom-up (por exemplo, os profissionais que trabalham diretamente com as comunidades ciganas devem conhecer os objetivos e metas da estratégia para os alcançar).
- A ENICC deve ter uma governação ainda mais aberta e participada. É necessário apostar numa melhor governação com uma abordagem multidimensional e integrada das várias áreas sectoriais com objetivos e metas mais mensuráveis.
- Os municípios devem assumir um papel fundamental na implementação da estratégia através dos programas de Redes Sociais ou outras plataformas locais existentes. Uma dimensão local e a abordagem descentralizada da Estratégia são essenciais para reforçar e mobilizar os vários atores na sua implementação através da definição de planos locais de inclusão das comunidades ciganas. Neste sentido, a Associação de Municípios deve igualmente fomentar a articulação intersectorial de âmbito local promovendo diagnósticos sociais e planos de desenvolvimento locais.
- O governo português deve igualmente dar prioridade à definição de um sistema de avaliação sério, sistemático e independente. É necessário aprofundar uma cultura de avaliação e que esta comande a definição e a implementação das políticas, conhecendo os reais impactos de determinada decisão ou medida política. Esta avaliação é essencial para que se possam identificar medidas novas e atualizar as existentes de modo a harmonizá-las com a estratégia. Devem igualmente evitar-se medidas isoladas e priorizar-se as medidas estruturais (em resposta à ENICC).
- É necessária uma melhor coordenação entre os vários programas operacionais e linhas de financiamento para colmatar o fosso entre a estratégia e a utilização dos Fundos Estruturais, uma vez que esta lacuna conduz à falta de recursos financeiros para satisfazer as necessidades no terreno.

Anti-discriminação

- Devem ser lançados programas que contribuam para a promoção da igualdade de oportunidades (assente numa abordagem intercultural) ao nível da educação combatendo práticas de segregação existentes neste domínio, com especial incidência na perspetiva de género e no ensino básico e secundário.
- Apostar na definição de planos de ação local (da responsabilidade das autarquias) para a erradicação das barracas e dos acampamentos, promovendo o acesso a habitações dignas e tanto quanto possível integradas na malha urbana evitando guetos e a exclusão. Para tal será necessário que o governo e as autarquias disponibilizem fundos específicos para estas ações com apoio dos fundos comunitários.
- A atual lei e aplicação das sanções não são suficientes para evitar a discriminação vivenciada pelos cidadãos ciganos com base no discurso de ódio e nas barreiras à intolerância. É necessário investir em procedimentos mais eficazes.

Abordagem ao Anticiganismo

- Os vários ministérios devem apostar na formação e capacitação dos seus profissionais e de outros atores-chave na luta contra a discriminação e na existência de discursos de ódio, em parceria com as organizações da sociedade

civil (associações ciganas e outras organizações que trabalham diretamente neste domínio).

- Promover a mediação intercultural e o associativismo cigano. A mediação e as associações ciganas são recursos pertinentes que atuam como ponte entre as comunidades ciganas e a sociedade maioritária no sentido em que promovem o intercâmbio entre estes intervenientes. Incluir experiências piloto de mediação intercultural nos serviços de saúde, nas escolas e nos restantes serviços permitirá trabalhar diretamente com a população cigana e promover a sua inclusão, assim como desmistificar representações negativas existentes.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Ana, et. al., *Sastipen ta li = Saúde e Liberdade, Ciganos – Números, abordagens e realidades*, Lisboa, SOS Racismo, 2001.

Alto Comissariado para a Imigração e Dialogo Intercultural, *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020*, ACIDI, 2013 -
http://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/RCM_ENNIC.pdf/8384c0f4-7c96-4979-90ba-73e5f565fd0b

Alto Comissariado para as Migrações, *Relatório de Execução 2013-2014 da ENICC*, Lisboa, ACM, 2015
<https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/relat%C3%B3rio2013-2014.pdf/50c0fba6-3221-4c61-8e30-3b087919738f>

Alto Comissariado para as Migrações, *Relatório de Execução 2015 da ENICC*, Lisboa, ACM, 2016
https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relatorio+Execu%C3%A7%C3%A3o_2015.pdf/dfea39db-ca71-4517-82ae-76f0a46aa29e

Alto Comissariado para as Migrações, *Relatório de Execução 2016 da ENICC*, Lisboa, ACM, 2017
https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relat%C3%B3rio+Execu%C3%A7%C3%A3o_2016.pdf/55f8ffb5-50bc-490e-b56c-3a5994d748b6

European Commission against Racism and Intolerance, *Second Report on Portugal*, adopted in 20 March 2002, Strasburgo, 4 November 2002.

European Commission against Racism and Intolerance, *Four Report on Portugal*, adopted in 21 March 2013, Strasburgo, 9 July 2013. .

European Union Agency for European Rigths, *Education: the situation of Roma in 11 EU member States*, Fra, October, 2014

FERREIRA, Teresa Leal (coord.), *Caracterização das Condições de habitação das Comunidades Ciganas Residentes em Portugal 2013-14*, Lisboa, IHRU – Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana, 2015 -

MENDES, Maria Manuela, et. al; *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas*, Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações, 2014
<https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/201011/estudonacionalsobreascomunidadesciganas.pdf/89b05f10-9d1f-447b-af72-dac9419df91b>

