

## **Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas – período de consulta pública**

\* \* \*

### **Contributos da EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza**

#### **Introdução**

Desde a sua fundação em 1991 que as Comunidades Ciganas constituem para a EAPN Portugal uma prioridade. A justificação desta prioridade prende-se com a constatação de que tais Comunidades (quer em Portugal, quer na Europa) serem quem enfrenta os mais severos fenómenos de pobreza, exclusão social, discriminação e racismo. Por essa razão sempre defendemos a existência de uma Estratégia Nacional específica para a inclusão das Comunidades Ciganas. Através de inúmeros projectos, estudos e acções (sensibilização e formação) procuramos dar o nosso contributo para apoiar estas Comunidades e todos aqueles que com elas trabalham no sentido de criar as necessárias condições para que um processo de inclusão social sustentado pudesse acontecer.

Assim, foi com enorme satisfação que acolhemos a notícia de que, ainda que por impulso da Comissão Europeia e no seguimento do aumento de actos de discriminação e racismo (nomeadamente em França e Itália), se tenha decidido promover a elaboração da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) em Portugal.

Desde o anúncio de tal intenção, sempre manifestamos a nossa disponibilidade e interesse em participar na sua elaboração tendo para o efeito enviado os nossos contributos e participado em todos os momentos para os quais fomos convidados para esse efeito.

Agora, estando uma proposta da Estratégia em fase de consulta pública, vimos por este meio pronunciar-nos sobre a mesma na expectativa de que o nosso contributo seja tido em consideração e continuando disponíveis para uma colaboração muito activa para a formulação final da ENICC.

## 1. Análise genérica

- 1. O que significa esta consulta pública?** Se é verdade que acolhemos com muito agrado a possibilidade de um documento desta importância ser alvo de uma Consulta Pública, gostaríamos que fosse tornado público qual o processo que está por detrás da mesma, ou seja, o que se seguirá a este momento de consulta pública, como irão ser tidos em consideração os contributos recebidos e, acima de tudo, qual o processo que irá ser posto em marcha para consensualizar visões, critérios e prioridades. É fundamental ter em consideração que se trata de um processo inédito e que merece ser tratado de forma exemplar para que o esforço de participação e de consensualização de opiniões se concretize de forma efectiva permitindo reunir as necessárias condições para a implementação da mesma.
- 2. Um preâmbulo que pode ser equívoco:** por vezes, a forma como está redigido o preâmbulo desta Estratégia, leva a entender que o “problema” da não integração das Comunidades Ciganas está prioritariamente relacionado com as próprias Comunidades, suas formas de estar / comportamentos e que a principal mudança terá que ser concretizada pelas próprias Comunidades. Existe aqui o perigo de reforçar um dos piores estereótipos que afecta estas Comunidades que é o de que a responsabilidade por serem pobres, excluídos e discriminados é sua pelo facto de não se quererem integrar e de preferirem viver num “mundo à parte”. Pensamos que é importante sublinhar que estas Comunidades são vítimas dos mais graves actos de discriminação e racismo e esta Estratégia deve servir também para admitir que uma parte substancial da mudança passa também pela capacidade de inverter tal tendência (de resto crescente nos últimos anos) e poder construir as necessárias “pontes” entre as Comunidades Ciganas e a restante sociedade portuguesa.
- 3. O risco de esta Estratégia ser Inconstitucional:** reafirmamos que estamos a favor da existência desta Estratégia e que sempre defendemos tal necessidade. No entanto, e

como em qualquer estratégia desta natureza, estamos conscientes de que se trata de uma estratégia de discriminação positiva. Ora acontece que, de acordo com o n.º 2 do Artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, a discriminação (seja positiva ou negativa) é proibida. Ou seja, existe um problema sério de fundo para resolver, antes mesmo de poder conceber e por em prática seja qual for o tipo de estratégia. Se consideramos absolutamente fundamental definir metas e objectivos concretos, baseados num conhecimento científico, temos que ter claro que a identificação étnica na recolha e sistematização de dados será uma obrigação. Como iremos conciliar esta necessidade com a sua possível inconstitucionalidade? Longe de nós querer bloquear uma Estratégia pela qual tanto lutámos, mas como acreditamos que a produção de um diagnóstico nacional credível sobre estas Comunidades terá que ser feito de acordo com a Lei, permitindo a quem o faça e utilize actuar com dados concretos, julgamos imprescindível que tal problema seja enfrentado e resolvido de forma definitiva.

4. **Enquadramento político desfasado da realidade:** É importante ter presente que o Plano Nacional de Reforma a que se faz referência não se encontra em vigor nem foi revalidado pelo actual Governo. Portugal submeteu à Comissão Europeia o Plano Nacional de Reforma em Abril de 2011 mas, após a queda do anterior Governo e a eleição do novo Executivo, o país passou a ter uma agenda própria, exclusivamente relacionada com o Memorando de Entendimento tripartido (FMI, Comissão Europeia e Estado Português) não tendo, em momento algum renovado o Plano Nacional de Reforma ou validado o anterior. Assim, as metas e objectivos do Plano Nacional de Reforma que se referem no actual contexto não existem formalmente. De resto, fazer coincidir parte das metas com o ano de 2020 (supondo que em relação com a Estratégia Europeia 2020) parece, no presente caso, e pelas circunstâncias descritas, desajustado. Instamos pois os decisores políticos a que tenham tal lacuna em consideração e que proponham um enquadramento político estratégico adequado e actualizado.

5. **A necessidade de um eixo vertebrador:** sempre defendemos que um primeiro plano estratégico para a integração das Comunidades Ciganas teria que, em primeira instância, fazer duas coisas absolutamente cruciais e preparatórias de qualquer acção que se pretendesse por em marcha com sucesso: produzir um conhecimento sócio-demográfico fiável e actualizado, de âmbito nacional, sobre estas Comunidades; e combater a discriminação latente e manifesta que afecta estas Comunidades. Sem um retrato o mais próximo da realidade quanto possível sobre estas Comunidades e um “caldo cultural” favorável a uma intervenção positiva com as mesmas (o que implica combater estereótipos e construir uma imagem menos mitológica e mais positiva sobre estas Comunidades) dificilmente se poderão concretizar parte substancial dos objectivos e metas propostos, por mais importantes, transversais e estruturais que os mesmos sejam. Não se trata de diminuir ou restringir ambições mas de ter presente que existem etapas preparatórias que não podemos desvalorizar sob pena de as melhores intenções (humanas e técnicas) esbarrarem com adversários gigantescos e que, de resto, têm sido os principais responsáveis pelo insucesso de algumas medidas e acções que se tentaram concretizar ao longo dos últimos 20 anos.
  
6. **Desfasamento de prioridades que implicam precedências:** em várias áreas da Estratégia são apresentados objectivos e metas que, para serem concretizados com sucesso, necessitam de ter anteriormente consolidadas outras acções. Este desfasamento, muitas vezes também temporal, concretiza-se pela existência de várias metas cujo alcance temporal é 2020 e que, ao mesmo tempo, são absolutamente instrumentais para objectivos e metas definidos para prazos anteriores. Importa assim rever a Estratégia tendo presente esta dificuldade e procurando ultrapassá-la pela melhor articulação de alguns objectivos sob o ponto de vista temporal e sectorial.

- 7. Ausência de recursos:** se é verdade que na introdução da Estratégia se refere à necessidade de afectar recursos específicos para a sua concretização, é igualmente verdade que em nenhum outro momento se refere quais são esses recursos. De resto, essa lacuna é particularmente evidente no quadro-síntese dos objectivos e metas onde, claramente, fica a faltar a identificação de responsáveis directos e indirectos pela concretização das medidas e os respectivos recursos que lhes deveriam ser afectos. Não será necessário afirmar que uma Estratégia desta natureza sem ser dotada de recursos específicos corre o grave risco de, em parte ou no todo, não poder ser concretizada e ficar-se por um plano de intenções. Queremos acreditar que tal não é verdade e que todos os esforços serão feitos no sentido de identificar quem irá fazer o quê, quando e com que recursos. Por outro lado, importa ainda chamar a atenção para o facto de que, na introdução, se faz referência aos Fundos Estruturais e à possibilidade de afectação de alguns desses fundos para a concretização desta Estratégia. Mas, uma vez mais, nos confrontamos com um desfasamento: o actual Quadro de Referência Estratégico Nacional termina em 2013 (e parte substancial das medidas pretende ser concretizada depois desse prazo), ou seja, será necessário afirmar e garantir que no âmbito de um novo Quadro Comunitário de Apoio esta Estratégia possa garantir à partida, e de forma estruturada, os necessários recursos para a sua concretização.
- 8. Uma participação ténue:** a Estratégia prevê mecanismos de acompanhamento e monitorização permanente. No entanto, na nossa opinião, seria desejável que tais mecanismos fossem reforçados e incluíssem uma mais evidente forma de representação das diferentes realidades territoriais, particularmente no que diz respeito à representação das Comunidades Ciganas. Por outro lado, e em termos de nomeação para integrar tais grupos ou comissões de acompanhamento, é importante que os mesmos sirvam para reforçar a própria componente de mobilização e associativismo das Comunidades e que tais representantes sejam

nomeados pelos seus pares e não pelo organismo que coordena a Estratégia (Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural).

- 9. Ausência de avaliação:** finalmente, e ainda que no início do documento se explicita a necessidade e alguns critérios para a avaliação desta Estratégia, julgamos absolutamente fundamental que a mesma seja dotada de um capítulo especificamente dedicado a este tema. Uma Estratégia desta natureza, pioneira, de tão longo prazo e com ambições tão abrangentes, obriga a uma avaliação interna e externa de altíssimo rigor. A avaliação não deve ser considerada um anexo mas sim parte fundamental da própria Estratégia e a sua formulação deve ser cuidada e transparente. Importa ainda sublinhar que a avaliação deve conter uma forte componente de participação dos principais interessados, ou seja, das Comunidades Ciganas e seus representantes.

## 2. Análise específica

### 2.1. Preâmbulo

- ◆ No 1º parágrafo refere-se que as comunidades ciganas fizeram “incessantes viagens”. Esta afirmação parece dar a entender que estas “viagens” foram uma opção, esquecendo que, na maior parte dos casos, as Comunidades Ciganas foram “nómadas à força” devido às inúmeras perseguições de que foram alvo ao longo dos tempos e que têm sido, precisamente, um dos principais adversários da sua inclusão e melhor integração no seio das comunidades em que procuram viver.
- ◆ No 3º parágrafo refere-se que “o desconhecido separa. Criaram-se relações que não se pautaram nem pela confiança, nem pelo apreço”. Conviria “lapidar” um pouco esta afirmação. As relações entre Ciganos e não Ciganos nem sempre, ou nem em todas as circunstâncias, se pautaram por estas características. Convém lembrar que a nível comercial - ainda que tendo em vista uma relação quase estritamente instrumental - estas relações viveram momentos de sã convivência e de respeito inter-cultural.

- ◆ No 4º parágrafo aparece a seguinte frase “coesos mas insubmissos”. Não compreendemos o que se pretende com esta afirmação. Dá a entender que a insubmissão – a existir – terá sido um aspecto que dificultou a sua integração. Ora, uma vez mais, convém ter presente que a “insubmissão” é, na maior parte das vezes, reactiva, ou seja, uma forma de protecção face a processos altamente discriminatórios e excludentes.
- ◆ No 5º parágrafo fala-se em “delitos”. Devemos ter muito cuidado com este tipo de afirmações e saber contextualizá-las. As comunidades ciganas eram perseguidas e expulsas das localidades. Como é sabido, até há bem pouco tempo não podiam estar mais do que 24 horas na mesma localidade (prática que, esporadicamente, ainda hoje acontece).
- ◆ Consideramos que no 7º parágrafo, a habitação e a saúde deviam ser, igualmente, referenciados visto que constituem factores pertinentes para a sua inclusão.

## 2.2. Enquadramento

- ◆ Consideramos que no 1º parágrafo é importante referir a dimensão nacional e europeia dos projectos e das instituições que contribuíram para o desenvolvimento e inserção das comunidades ciganas.
- ◆ No 7º parágrafo quando se refere que o GACI “passou a integrar seis elementos das comunidades ciganas”, é importante referir de que forma é que foram integrados, já que, equivocadamente, dá a entender que eram funcionários deste gabinete, o que, como se sabe e ainda que altamente desejável, não é verdade.
- ◆ É, igualmente, pertinente desenvolver um pouco mais o que significa o Projecto-Piloto de Mediadores Municipais e, para revelar a sua actual dimensão, referir quais foram as autarquias que aderiram a este projecto e qual o seu contributo e envolvimento no mesmo.

## 2.3. Princípios orientadores

- ◆ Consideramos que a seguinte frase: “É, no entanto, certo que esta integração passa por uma postura diferente por parte das comunidades ciganas ...” é perigosa por dar a entender que a causa da sua não integração se fica a dever exclusivamente às próprias Comunidades Ciganas. É importante sublinhar, em abono da verdade, a discriminação, o

racismo e as representações negativas que existem face a estas comunidades por parte da sociedade maioritária e que, em muito têm contribuído para o reforço da sua exclusão e marginalidade.

- ◆ Consideramos que na frase “A conciliação das suas regras internas com a lei geral, não é incompatível é, sim, desejável pois, para além de ciganos e ciganas, são (e é aqui que consideramos que deve ser acrescentado) antes de mais portugueses e portuguesas.

#### **2.4. Medidas para a Estratégia Nacional**

- ◆ Consideramos que o estudo nacional deve ser o ponto de partida e a base de toda a Estratégia nacional e assumir o papel condutor desta estratégia, respectivos objectivos e metas. Numa primeira fase, o estudo é a própria Estratégia que irá proporcionar as condições necessárias à identificação de prioridades, objectivos e metas. No entanto, e como já referimos, importa ter presente a necessidade de tal estudo ter que ser enquadrado sob o ponto de vista legal evitando que o mesmo não possa vir a ser considerado inconstitucional.
- ◆ No 6º parágrafo refere-se o enquadramento do Plano Nacional de Reforma. É importante ter presente que o Plano Nacional de Reforma a que se faz referência não se encontra em vigor nem foi revalidado pelo actual Governo. Portugal submeteu o Plano Nacional de Reforma em Abril de 2011 mas, após a queda do anterior Governo e a eleição do novo Executivo, o país passou a ter uma agenda própria, exclusivamente relacionada com o Memorando de Entendimento tripartido (FMI, Comissão Europeia e Estado Português) não tendo, em momento algum renovado o Plano Nacional de Reforma ou validado o anterior. Assim, as metas e objectivos do Plano de Reforma que se referem no actual contexto não existem formalmente. De resto, fazer coincidir parte das metas com o ano de 2020 (supondo que em relação com a Estratégia Europeia 2020) parece, no presente caso, e pelas circunstâncias descritas, altamente desajustado.



## 2.5. Nota metodológica

- ◆ Neste capítulo refere-se a existência de fontes de financiamento que sustentam a Estratégia nacional. No entanto, ao longo do documento não é visível quais são as fontes de financiamento para os diferentes objectivos e metas, situação altamente preocupante e que pode por em causa a própria possibilidade de concretização das mesmas.
- ◆ Em relação às reuniões sectoriais, e a bem da transparência, era importante referir quais foram as entidades que foram convidadas e as que efectivamente participaram.

## 2.6. Eixo transversal

- ◆ Como sempre afirmamos, o eixo transversal desta estratégia devia ser constituído por duas linhas mestras fundamentais: conhecimento e sensibilização (leia-se combate à discriminação). Verifica-se que neste eixo falta a sua principal dimensão: combate à discriminação. Se é verdade que ao longo da Estratégia são mencionadas algumas acções de sensibilização, não é menos verdade que tais acções não possuem um estruturado e indispensável enquadramento estratégico.
- ◆ Na página 13, na Prioridade 1 – “Criar um Grupo Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas” propomos que se diga (...) “deve ser criada uma estrutura composta por representantes de departamentos governamentais e (e não “ou”) de outras entidades públicas ou privadas, bem como representantes das comunidades ciganas”.
- ◆ Consideramos, igualmente, que na alínea j) “dois representantes de instituições que trabalham com as comunidades ciganas (...)”, no processo de selecção destas entidades deve ser tido em consideração a necessidade destas instituições terem uma dimensão nacional e, preferencialmente, também europeia.
- ◆ Uma preocupação que existe é como conciliar a “falta de informação relativa às comunidades ciganas, nomeadamente quanto à sua dimensão, distribuição, situação económica e social, entre outras” com o “princípio constitucional da não discriminação e da recolha de informação ao nível nacional e sectorial”. Acreditamos que este problema de fundo deverá ser resolvido e considerado absolutamente central – porque instrumental – para a concretização desta Estratégia.
- ◆ Dimensão - Justiça e Segurança, prioridade 3 – “Promover a integração das forças de segurança e serviços da justiça nas parcerias locais, na meta geral: estabelecimento de

parcerias locais para 100% dos convites formulados junto das forças de segurança e justiça até 2020”, consideramos que deviam ser referidas quais são as parcerias locais designadamente, as redes sociais locais, as comissões de protecção de crianças e jovens em risco, entre outras.

- ◆ Ainda na Dimensão – Justiça e Segurança, consideramos que a meta geral da prioridade 4 devia de ser reformulada porque a sua instrumentalidade assim o exige: a divulgação da Estratégia Nacional junto de 100% dos efectivos territoriais até 2014 (e não 2020).
- ◆ Na Dimensão – Segurança Social, na última meta geral da Prioridade 5, não é muito claro o que significará este estudo exploratório. Tendo em conta o que se pretende, propomos que o mesmo tenha o formato de um Barómetro.
- ◆ Na Dimensão – Igualdade de Género, no 6º parágrafo consideramos que é importante referir não só a mediação intercultural, mas também outras intervenções como por exemplo o associativismo.
- ◆ Na Dimensão – Mediação, é importante ter presente que a mediação não deve ter apenas um enquadramento “municipal”, mas sim outros âmbitos de intervenção, como por exemplo educação, habitação e saúde.

## **2.7. Áreas de intervenção sectoriais**

- ◆ Relativamente à parte substancial das metas consideramos que o período definido é demasiado longo (2020). Parte das metas, porque instrumentalmente fundamentais para a concretização de outras, deveria apresentar prazos de implementação substancialmente mais curtos.
- ◆ Todos os números e percentagens avançados nas diversas áreas sectoriais carecem de explicação, visto que não existe um diagnóstico que permita um conhecimento das condições de partida. Ou seja, apresentam-se percentagens a atingir como meta de universos que desconhecemos (nalguns casos impossíveis de conhecer por se tratar de pessoas que ainda nem sequer nasceram – como é o caso das metas para a frequência do Ensino Pré-Escolar). Este comentário é transversal para quase todas as metas onde se referem números ou percentagens de números.

- ◆ É, igualmente, necessário ter presente que os territórios não são iguais. Este facto deve estar contemplado na definição das próprias metas e na sua adequação às especificidades dos territórios – que só poderá ser conhecida a partir do estudo nacional.

## **2.8. Avaliação e monitorização da estratégia**

- ◆ Como afirmámos de forma genérica, é fundamental dedicar um capítulo à Monitorização / avaliação da Estratégia. Neste capítulo deve estar presente a metodologia de acompanhamento e de execução da Estratégia Nacional e o seu faseamento temporal.

## **2.9. Outros itens**

- ◆ Na listagem das prioridades, medidas, metas e indicadores consideramos que é fundamental, sob pena da Estratégia se ficar apenas por um plano de intenções, identificar os recursos financeiros e humanos (por sector) para a concretização das medidas propostas.

\*

\* \*

**EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza**

**17 Janeiro 2012**