



Relatório de monitorização da sociedade civil sobre a implementação da estratégia nacional de integração das comunidades Ciganas em Portugal

*Identificação de pontos-chave
na política de inclusão
das Comunidades Ciganas*

Abril 2020



**Relatório de monitorização da sociedade civil
sobre a implementação da estratégia nacional
de integração das comunidades Ciganas
em Portugal**

*Identificação de pontos-chave
na política de inclusão das Comunidades Ciganas*

Elaborado por:
EAPN Portugal
Associação Letras Nómadas
Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos

Abril 2020

Este relatório foi elaborado pelas seguintes organizações sociais: *EAPN Portugal*, *Associação Letras Nómadas* e *Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos*.

O relatório foi elaborado no âmbito do projeto "[*Roma Civil Monitor – Capacity-building for Roma civil society and strengthening its involvement in the monitoring of National Roma Integration Strategies*](#)". O projeto-piloto é desenvolvido pela Comissão Europeia, a DG Justiça e Consumidores. É coordenado pela Centre for Policy Studies of the Central European University (CEU CPS), 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 pela 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.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIACÕES	6
SUMÁRIO EXECUTIVO	7
Anticiganismo	7
Avaliação e monitorização dos programas nacionais	8
INTRODUÇÃO	9
ANTICIGANISMO	12
<i>Combate às manifestações do anticiganismo nos serviços públicos, nos média e na sociedade em geral</i>	12
Definição do Problema.....	12
Antecedentes e causas do problema.....	12
<i>Apoio às vítimas e acesso à justiça</i>	17
Definição do Problema.....	17
Antecedentes e causas do problema.....	17
Resposta política ao problema	18
AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DOS PROGRAMAS NACIONAIS	19
Definição do problema.....	19
Antecedentes e causas do problema.....	20
Resposta política ao problema	20
RECOMENDAÇÕES	24
BIBLIOGRAFIA	27

LISTA DE ABREVIações

ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
APAV	Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
CEU	<i>Central European University</i>
CICDR	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
CIG	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CONCIG	Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas
EAPN	<i>European Anti-Poverty Network</i> (Rede Europeia Anti-Pobreza)
INE	Instituto Nacional de Estatística
ENICC	Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas
FAPE	Fundo de Apoio à Estratégia Nacional
NACI	Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas
PAAC	Programa de Apoio ao Associativismo Cigano
POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
UAVIDRE	Unidade de Apoio à Vítima Imigrante e de Discriminação Racial ou Étnica
UAVMD	Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório pretende contribuir para a reflexão e avaliação da implementação da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas com um enfoque nas questões do anticiganismo (abordagem aos discursos estereotipados nos serviços públicos e nos meios de comunicação social; suporte à vítima e o acesso à justiça e, por fim, de que forma se pode combater o anticiganismo junto da sociedade civil) e na avaliação e monitorização dos programas nacionais desenvolvidos para promover uma maior inclusão social das comunidades ciganas. O governo português aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros¹ (de 27 de Março), a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC), para o período 2013-2020. A Estratégia é coordenada pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e constitui um marco importante na política social direcionada para as comunidades ciganas em Portugal. No dia 29 de Novembro de 2018 foi aprovada a revisão da ENICC² que resultou da necessidade de introdução de alterações, quer na definição da Estratégia, sobretudo relativamente à clarificação e operacionalização das medidas, quer na determinação de áreas prioritárias de intervenção, nomeadamente a igualdade entre mulheres e homens, o conhecimento sobre as pessoas ciganas e a sua participação na implementação da ENICC.

Nos últimos anos fomos assistindo à definição de algumas medidas que permitiram algumas conquistas, fundamentalmente o trabalho em rede e o surgimento de iniciativas organizadas pela sociedade civil, sobretudo promovidas por associações e movimentos de cidadãos ciganos. Verificou-se, igualmente, uma atenção específica por parte dos organismos políticos. No entanto, estes esforços não são ainda suficientes para alcançar a efetiva inclusão destas comunidades especificamente na área do anticiganismo e do combate aos estereótipos e preconceitos existentes. Ao longo do documento encontram-se algumas reflexões que traduzem algumas preocupações das entidades sociais e associações ciganas alertando para a necessidade de definir medidas e programas que fomentem uma inclusão efetiva destas comunidades.

Anticiganismo

A lei portuguesa³ estabelece um procedimento administrativo de reclamação para casos de discriminação racial, da responsabilidade da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), um órgão português que tem como função combater a discriminação racial. Uma percentagem significativa (28.6%) das queixas recebidas pela CICDR está relacionada com as comunidades ciganas. Em 2017, uma nova lei⁴ 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 de algumas organizações considerando que a legislação ainda é muito maleável permitindo a ineficácia e a lentidão na apreciação das queixas e dos processos.⁵

Apesar de existirem vários mecanismos para promover a igualdade, ainda persistem situações ultrajantes de discriminação. Esta persistência deve-se a um conjunto de

¹ 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

² Estratégia Nacional Revista: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/117142874/details/normal?l=1>

³ Lei nº. 134/1999 - Proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/532442/details/maximized>

⁴ Lei n.93/2017: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/108038372/details/maximized>

⁵ Apesar da nova legislação, as organizações que participaram no workshop referiram que a justiça continua lenta na análise das reclamações e dos casos relacionados com discriminação.

barreiras que precisam urgentemente de serem ultrapassadas pelos Estados-membros apostando nos seguintes itens:

- a) Divulgação da informação sobre a legislação existente em matéria de igualdade, assim como os mecanismos que existem para as vítimas que vivenciam estas situações;
- b) Dificuldades relativamente ao reconhecimento da existência de discriminação e a resistência das vítimas em denunciar atos e práticas de discriminação;
- c) Os custos legais associados a estes processos;
- d) Limitações relativamente aos procedimentos de resolução de litígios de forma a alcançar a igualdade;
- e) Falta de dados;
- f) A necessidade de possuir medidas que contribuam para prevenir a discriminação e promover a igualdade.⁶

Avaliação e monitorização dos programas nacionais

As medidas e os programas que se têm implementado são avaliados de forma muito positiva pelos órgãos governamentais⁷, pois muitos dos programas existentes têm um impacto relevante no empoderamento das comunidades ciganas envolvidas e assume-se como um passo significativo nos processos de inclusão e de democracia a nível local.

No entanto, a maioria dos programas existentes são muito circunscritos e incidem basicamente num nível mais micro, faltando o alargamento e a projeção à escala nacional e uma maior diversidade de atores e de interlocutores para a sua implementação.

Importa ainda referir a ausência de um sistema de avaliação sério e conseqüente da sua implementação. A avaliação assume-se como pertinente na redefinição das intervenções e na reorientação dos objetivos estratégicos, assim como na análise dos resultados e do efetivo impacto dos mesmos junto das comunidades ciganas.

⁶ Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (Diretiva relativa à igualdade racial) e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (Diretiva relativa à igualdade no Emprego): <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0002:FIN:PT:PDF>

⁷ Relatório de Atividades do ACM 2018: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/43252/ACM+RA2018_Final+5.pdf/7291ff95-c51e-4d0a-819f-166e07ad1db7

INTRODUÇÃO

As Comunidades Ciganas continuam, na generalidade, a ser um grupo social muito exposto a fenómenos de pobreza e exclusão social. De uma forma geral, vivem em condições precárias de habitação, com baixas qualificações escolares e profissionais e com dificuldade de acesso à maioria dos bens e serviços. Desta forma, as Comunidades Ciganas enfrentam processos nos quais se desenvolvem estereótipos, preconceitos e práticas discriminatórias que constituem importantes barreiras à inclusão nas mais diversas áreas da sociedade, incluindo a educação, a habitação, a saúde, o trabalho, o acesso à justiça, entre outros. Estes elementos impedem estes cidadãos de saírem das situações de vulnerabilidade e exclusão social em que se encontram sendo um entrave à sua inclusão. Esta situação constitui um ciclo vicioso que se auto-perpetua e que reforça a exclusão nas suas mais diversas formas.

Assim, é necessário criar as condições necessárias para que a participação destas comunidades na sociedade se realize em igualdade face à restante população, pois viver numa situação de exclusão social significa estar ausente/distante de todos os princípios inerentes ao exercício da cidadania e este requer, por sua vez, um conjunto alargado de direitos e deveres. Neste sentido, a inclusão destas comunidades têm vindo a adquirir uma grande visibilidade na agenda política nacional e europeia. Existe assim a preocupação e a necessidade de estabelecer ações específicas, integradas e eficientes para combater as desigualdades e as desvantagens estruturais que as comunidades ciganas enfrentam em toda a Europa.

Este atual compromisso político reflete-se na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) no sentido de promover a inclusão e a luta contra a discriminação. A Estratégia é coordenada pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), através do seu Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI) e integra cinco eixos estratégicos: 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); educação; habitação; formação e emprego e saúde.

No entanto, no dia 29 de Novembro de 2018 foi aprovada a revisão da ENICC⁸ que resultou da necessidade de introdução de alterações, quer na definição da Estratégia, sobretudo relativamente à clarificação e operacionalização das medidas, quer na determinação de áreas prioritárias de intervenção, nomeadamente a igualdade entre mulheres e homens, o conhecimento sobre as pessoas ciganas e a sua participação na implementação da ENICC. Nesta revisão verificou-se o alargamento da vigência da Estratégia até 2022 e assume-se, também agora, como prioridades o reforço da escolarização e da integração profissional e a melhoria das condições de habitação das pessoas ciganas em situação de exclusão social, bem como o reconhecimento e o reforço da intervenção em mediação intercultural, a melhoria da informação e do conhecimento e o combate à discriminação contra as pessoas ciganas.

Se por um lado, a ENICC apresenta algumas forças:

- a) Sistematização e planificação de ações específicas para as comunidades ciganas;
- b) A inclusão social das comunidades ciganas é definida como prioridade política;
- c) Verifica-se a promoção da participação e envolvimento das comunidades ciganas na implementação das medidas.

⁸ Revisão da Estratégia em 2018, <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/117142874/details/normal?!=1>

Por outro lado, não podemos descurar algumas debilidades/fragilidades da mesma:

- a) Objetivos demasiado genéricos e sem objetivos de impacto;
- b) Sistema de avaliação débil centrado em indicadores quantitativos;
- c) Fraca conexão da estratégia com a utilização dos Fundos Estruturais, conduzindo à falta de recursos financeiros para dar respostas às necessidades dos territórios;
- d) Programas e medidas circunscritas apresentando a sua implementação um nível mais micro.

Neste sentido, no 1º Relatório Nacional do Projeto Roma Civil Monitor – Portugal (2018) incidiu nas questões da “governança”, da “anti discriminação” e do “anti ciganismo” no qual foi visível a necessidade dos municípios assumirem um papel mais ativo e fundamental na implementação da ENICC uma vez que a sua descentralização é importante para reforçar e mobilizar todos os atores para a inclusão destas comunidades. Foi igualmente referido que a Lei nº. 93/2017, de 23 de agosto (enquadramento legal para prevenir, proibir e combater a discriminação) não é suficiente para evitar situações de discriminações vivenciadas pelos cidadãos de etnia cigana, sendo necessário investir em procedimentos (“punição”) mais eficazes.

O 2º Relatório Nacional (2019) incidiu numa análise mais sectorial (emprego, habitação, saúde e educação), refletindo as principais orientações da ENICC nestas áreas e a visão das organizações da sociedade civil.

Apesar das conquistas e dos avanços na área da inclusão das Comunidades Ciganas nos últimos anos, ainda há necessidade de redefinir as diretrizes estratégicas e de monitorizar/avaliar os resultados da implementação da ENICC e dos programas que são implementados neste domínio. Assim, o presente relatório incide novamente nas questões do anticiganismo e na avaliação dos programas nacionais, refletindo as principais preocupações e a visão das organizações da sociedade civil. A seleção destes temas prende-se com a existência de um conjunto de acontecimentos que decorreram em Portugal entre 2018 e 2019 (situações de discriminação e de anticiganismo)⁹ e que alertam para a necessidade de uma atenção mais específica no combate à discriminação e do anticiganismo.

Para a elaboração do presente documento realizamos um processo de consulta a entidades da sociedade civil, associações e representantes das comunidades ciganas através da dinamização de um focus group¹⁰ com um guião orientado para promover a discussão e a reflexão nas seguintes temáticas:

1. Anticiganismo mais concretamente ao nível do combate aos discursos estereotipados nos serviços públicos, nos meios de comunicação social e junto da sociedade civil,
2. Identificar os programas nacionais existentes para promover a inclusão das comunidades ciganas e a sua respetiva avaliação.

Paralelamente, foram analisados documentos existentes nas áreas referenciadas anteriormente designadamente o Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal¹¹ realizado no âmbito da Subcomissão para a Igualdade e Não

⁹ Por exemplo, ataques criminosos contra a propriedade e pertences a cidadãos da comunidade cigana e incitação ao ódio, bem como ameaças escritas nas paredes da paróquia de Santo Aleixo da Restauração, no município de Moura; entre outros.

¹⁰ O focus group foi desenvolvido no dia 8 de novembro de 2019 (no Porto) e contou com os contributos das seguintes organizações e peritos: Associação Letras Nómadas, Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos, EAPN Portugal, Olga Magano; Câmara Municipal do Porto (mediador de etnia cigana); Associação Social Recreativa e Cultural Cigana de Coimbra; Associação Ribaltambição.

¹¹ Este relatório teve como base um conjunto de audições, audiências e visitas a Organizações Sociais, Associações Ciganas e Imigrantes. Membros do Governo Português, Peritos e Entidades Públicas. Este relatório teve como relatora a Deputada Catarina Marcelino (Ex-Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade),

Discriminação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promovida pela Assembleia da República.

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e455445637655306c4f5243394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a554e7662576c7a633246764c7a45335a6a637a4d4455784c574d305a5759744e47497a4e5331684e7a67314c574d78596a63355a6a526d595442684d6935775a47593d&fich=17f73051-c4ef-4b35-a785-c1b79f4fa0a2.pdf&Inline=true>

ANTICIGANISMO

Combate às manifestações do anticiganismo nos serviços públicos, nos média e na sociedade em geral

Definição do Problema

Em Portugal, não existe um órgão governamental dedicado exclusivamente ao combate ao anticiganismo. Existem instituições, como o Alto Comissariado Para as Migrações ou as comissões governamentais (a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género¹² e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)),¹³ cujo objetivo é combater o maior numero possível de casos e situações de discriminação promovendo a igualdade entre os cidadãos. Este esforço encontra-se em conformidade com o Artigo nº. 13 da Constituição Portuguesa¹⁴ que estabelece o princípio da Igualdade, bem como a lei que estabelece o regime jurídico para prevenir, proibir e combater qualquer forma de discriminação (Lei nº. 93/2017).

Refere-se ainda que na sociedade portuguesa existem discursos racistas que muitas vezes são reforçados pelos meios de comunicação social e atitudes que envolvem as forças de segurança, criando uma relação de mal-estar entre as comunidades ciganas e os vários serviços.

Antecedentes e causas do problema

A lei Portuguesa prevê um procedimento de reclamação administrativa para os casos de discriminação racial, que é tratada pela CICDR, órgão especializado em Portugal no combate à Discriminação Racial. Com a entrada em vigor da Lei nº. 18/2004, que transpõe para a ordem jurídica nacional, a Diretiva 2000/43/CE, sobre Igualdade Racial, a CICDR viu o seu papel reforçado como órgão especializado na luta contra a discriminação. A CICDR 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 qualquer pessoa, em razão da sua pertença a determinada origem, cor, nacionalidade ou etnia. A CICDR é presidida pelo ACM e inclui representantes da Assembleia da República¹⁵, do governo¹⁶, associações de imigrantes, associações antirracistas, das centrais sindicais, das associações patronais, das associações de defesa dos direitos humanos bem com personalidades designadas pelos restantes membros¹⁷. Importa salientar que existe atualmente apenas um representante das comunidades ciganas nesta comissão: Olga Mariano, Presidente da *Associação Letras Nómadas*.

¹² Esta Comissão responde à Presidência do Conselho de Ministros. A sua missão é garantir a implementação de políticas públicas de cidadania, promover e defender a igualdade de género, combater a violência doméstica e de género e o tráfico de seres humanos.

¹³ <http://www.cicdr.pt>

¹⁴ "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, condição social ou orientação sexual", Constituição da República Portuguesa: <http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/constpt2005.pdf>

¹⁵ Eleito pelo Parlamento Nacional.

¹⁶ Eles são nomeados pelos órgãos governamentais responsáveis pelo emprego, solidariedade, proteção social e educação.

¹⁷ As associações são eleitas e há um processo eleitoral para esse fim. Para aceder à lista de membros da CICDR, consulte o seguinte link: <http://www.cicdr.pt/-/membros-da-cicdr-composicao-atual>

Devido a um número significativo de reclamações em 2016 (119 reclamações de discriminação racial recebidas e analisadas) e à necessidade de implementar mecanismos mais rigorosos e sanções mais fortes, surge em 2017 um novo quadro legal. Verifica-se assim entre 2015 e 2016 um aumento significativo de reclamações. Em 2015, as 84 reclamações recebidas revelam um aumento de 40% em relação a 2014 (com 60 reclamações recebidas). O ano de 2016 registou o maior número de denúncias de discriminação racial desde a recolha e publicação sistemática de dados pela CICDR (registo de dados iniciado em 2000, após a adoção de uma lei específica em 1999) ¹⁸.

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 origem¹⁹. 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). A Lei n. 93/2017 fortalece ainda mais os poderes da CICDR, que se tornou o órgão nacional com competência para lidar com procedimentos de conduta indevida, determinando as multas e sanções acessórias a serem aplicadas.

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.

Se tivermos presente os dados do Relatório Anual da CICDR de 2018 – Igualdade e Não Discriminação em razão de origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, em que foram apresentadas 346 queixas, sendo a sua classificação, nas 3 primeiras posições, por fator de discriminação: 21,4% etnia cigana; 17,6% cor da pele negra; 13% nacionalidade brasileira²⁰, constata-se que ainda há um longo caminho a percorrer no combate ao anticiganismo. Importa ainda referir que nos últimos dois anos

¹⁸ Para mais informação, consulte o seguinte link: <https://www.dn.pt/portugal/interior/queixas-por-discriminacaoracial-atingiram-numero-maximo-em-2016-5696432.html>

¹⁹ Para mais informação, consulte o seguinte link: http://www.pgdliboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2749A0029&nid=2749&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao

²⁰ Relatório Anual da CICDR 2018, <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/0/Relatorio+Anual+2018++VERS%C3%83O+FINAL.pdf/f6f79b56-a696-4983-959e-b2c97d467c92>

(2018 e 2019) têm existido um conjunto de acontecimentos²¹ que preocupam igualmente as entidades governamentais, as organizações sociais e as associações ciganas colocando em causa os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos ciganos. *"Penso que o anticiganismo aumentou a partir do dia 06 de Outubro, quando um partido da extrema-direita – Chega – é eleito para a Assembleia da República e consegue inflamar a opinião pública e está a encorajar muita gente a verbalizar coisas horríveis em relação às comunidades ciganas. Está quase a normalizar o anticiganismo na sociedade portuguesa"*²². Paralelamente assiste-se igualmente a um reforço destes discursos nos meios de comunicação social, quer nos programas informativos, como nos programas de entretenimento ou outras categorias jornalísticas. Neste sentido, muitos jornalistas acabam por violar o artigo 8º do Código Deontológico dos Jornalistas e de legitimar alguns discursos racistas²³.

A este nível importa ainda salientar o papel que o facebook tem vindo adquirir no reforço de atitudes, comportamentos, mensagens e informações baseadas em conteúdos racistas, legitimando algumas situações de discriminação. *"O facebook funciona como uma ótima plataforma de espalhar as fake news, de espalhar o ódio e de legitimar o porquê. Hoje em dia é quase patriótico dizer que somos contra os ciganos. Existem muitas vezes perfis falsos no facebook para dar visibilidade a discursos racistas sobre as comunidades ciganas."*²⁴

O papel que os meios de comunicação assumem na divulgação da imagem das comunidades ciganas e de outros grupos é cada vez mais importante, pois as queixas apresentadas à CICDR em 2018 são na maioria veiculadas pelos meios de comunicação social ou pela internet (14,2%), transversais a todo o país. As queixas por alegada discriminação no comércio foram as mais frequentes (28,3%), seguindo-se as situações propagadas pela internet ou média social (9,2%)²⁵.

Apesar da existência de instituições que combatem a discriminação e da legislação que pune qualquer tipo de discriminação, ainda se verifica a existência de estereótipos junto dos serviços públicos, dos meios de comunicação social e junto da sociedade em geral.

As próprias instituições que trabalham com estas comunidades têm preconceitos e estereótipos e o próprio discurso dos técnicos assenta nos seguintes conteúdos *"o eles e os outros Esta situação do meu ponto de vista é grave porque quando temos pessoas que trabalham com estas pessoas e que representam as próprias instituições e que têm um tipo de discurso: ah, vamos lá ver e vamos lá ser verdadeiros e realmente as crianças ciganas faltam por exemplo à escola e isso não é verdade"*²⁶.

Face a este contexto de discriminação e de anticiganismo, o Partido Socialista (do anterior Governo) instituiu, no âmbito da Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promovida pela

²¹ Exemplificando : Ataques incendiários ao património de cidadãos da comunidade cigana e o incitamento ao Ódio e ameaças nas paredes da Freguesia de Santo Aleixo da Restauração no concelho de Moura; a construção de dois metros a delimitar o Bairro da Integração onde vivem 47 pessoas, onde a maioria é da etnia cigana ;o surgimento de partidos políticos de extrema-direita e a eleição do partido político - Chega (extrema direita) para a Assembleia da República (06 de Outubro de 2019); notícia sobre agressão por parte de elementos das comunidades ciganas ao quartel dos Bombeiros de Borba (02 de Novembro de 2019); construção de um muro em Leiria que separa o Bairro da Integração dos restantes moradores. O bairro é maioritariamente constituído por pessoas de etnia cigana (Novembro de 2019).

²² Afirmação de um participante do workshop do dia 08 de novembro de 2019

²³ O jornalista deve rejeitar o tratamento discriminatório das pessoas em função da cor, raça, credos, nacionalidade ou sexo, <http://www.clubedeimprensa.pt/Legislacao/20>

²⁴ Afirmação de um participante do workshop do dia 08 de novembro de 2019

²⁵ Relatório Anual da CICDR 2018, p.9

²⁶ Afirmação de um dos participantes no workshop do dia 08 de novembro de 2019

Assembleia da República, um conjunto de audições, audiências e visitas sobre a temática do racismo, xenofobia e discriminação étnico-racial em Portugal tendo presente os seguintes grupos: as comunidades ciganas, afrodescendentes e a comunidade brasileira. Este trabalho permitiu confirmar algumas situações descritas anteriormente e apresenta um conjunto de recomendações nas seguintes áreas: contexto das políticas, participação política, justiça e segurança, educação, habitação, trabalho e emprego, e saúde.

Relativamente ao contexto das políticas, o relatório recomenda que o combate ao racismo e à discriminação étnico-racial seja retirado da competência do Alto-Comissariado para as Migrações (ACM) e defende a recolha de informação estatística sobre origem e discriminação étnico-racial pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). De certa forma, esta recomendação vai de encontro às considerações apresentadas pelos participantes na elaboração deste relatório, do qual se salienta que não existe um órgão governamental específico que tenha como objetivo o combate ao anticiganismo. Existem sim instituições como o Alto Comissariado para as Migrações²⁷, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género²⁸ e a Comissão para Igualdade e Contra a Discriminação Racial²⁹, cujo principal objetivo é combater as situações de discriminação e promover a igualdade entre os cidadãos. O combate à discriminação está igualmente presente no artigo 13º da constituição portuguesa e na lei 93/2017³⁰ que estabelece o regime jurídico para prevenir, proibir e combater qualquer forma de discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem ³¹.

Da conhecimento da realidade em termos de discriminação e de anticiganismo junto de alguns profissionais das forças de segurança, foi desenvolvido um Protocolo "Juntos por Todos"³², celebrado entre o ACM e a Polícia de Segurança Pública em 2016 que visa dotar aqueles profissionais de um maior e mais aprofundado conhecimento dos mecanismos legais e do enquadramento legal quanto à situação dos imigrantes em território nacional. Importa ainda destacar o Protocolo celebrado em 2018 com a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, com o intuito de capacitar guardas prisionais e técnicos/as de reinserção social em todo o país, para as matérias da discriminação racial e étnica.

Atendendo ao papel assumido pelos órgãos de comunicação social na difusão de informação frequentemente usada como meio de transmissão de preconceitos e considerando ainda que os media no seu todo são um canal de transmissão de informação e de comunicação sem fronteiras, acessível a todos, em 2018 foi elaborada e aprovada pela CICDR a "Recomendação à adesão ao Princípio de não-referência da origem racial, etnia, cor, nacionalidade, ascendência, território de origem e situação documental da CICDR"³³ que pretendeu erradicar estereótipos, discurso de ódio, discriminação racial, xenofobia e outras demonstrações de intolerância manifestadas ou veiculadas em comunicações públicas. A recomendação visa combater estereótipos, discursos de ódio, discriminação racial, xenofobia e outras demonstrações de intolerância manifestadas ou veiculadas em comunicações públicas. Em termos gerais, não há evidências concretas para

²⁷ Para mais informações consulte o seguinte site: <https://www.acm.gov.pt/pt/acm>

²⁸ Para mais informações consulte o seguinte site: <https://www.cig.gov.pt/>

²⁹ Para mais informações consulte o seguinte site: <https://www.cicdr.pt/>

³⁰ 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.

³¹ Lei n.º 93/2017, <https://dre.pt/home/-/dre/108038372/details/maximized>

³² Para mais informações consulte o seguinte link: https://www.psp.pt/Pages/atividades/Juntos_Por_Todos.aspx

³³ Para mais informações consulte o seguinte link: <https://www.cicdr.pt/documents/57891/110180/CICDR.PDF/8eb9dba1-fce4-4dbe-bf77-282f533e0774>

a implementação desta recomendação, no entanto, verifica-se um maior cuidado e rigor na apresentação das notícias. Existe assim um longo caminho a percorrer em relação aos meios de comunicação social e aos seus profissionais.

Apoio às vítimas e acesso à justiça

Definição do Problema

Relativamente ao suporte à vítima e o acesso à justiça constata-se ainda a inexistência de um conhecimento aprofundado sobre os procedimentos e entidades às quais devem recorrer quando existe uma situação de discriminação. Com a entrada em vigor da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, verificou-se o aumento da apresentação de queixas na CICDR (346 queixas, que representa um aumento na ordem dos 93,3%), mas continua a ser necessário apostar na informação aos cidadãos dando a conhecer as políticas e os organismos competentes nesta matéria e conhecer aprofundadamente a real dimensão da discriminação racial ou étnica. Esta necessidade surge da identificação de certos obstáculos, como (a) a falta de informação sobre a legislação existente sobre igualdade, bem como os mecanismos existentes para as vítimas que enfrentam estas situações; (b) dificuldades em reconhecer a existência de discriminação e a resistência das vítimas à denúncia de atos e práticas discriminatórias; c) os custos legais associados a esses processos; d) limitações dos procedimentos de solução de controvérsias para alcançar a igualdade; (e) falta de dados e (f) a necessidade de medidas para ajudar a prevenir a discriminação e promover a igualdade.³⁴

Antecedentes e causas do problema

Existe uma descrença por parte das pessoas de etnia cigana relativamente à justiça, o que conduz à não apresentação de queixas aos organismos competentes para o efeito. Esta situação tem por base o facto de considerarem que “não vale a pena e que as suas queixas não serão tidas em consideração”³⁵. Está a aumentar o número de queixas na CICDR, mas não é suficiente, porque realmente o que se deve questionar é quantas pessoas/entidades foram a tribunal e foram condenadas. As denúncias vão acontecendo mas depois não existem consequências³⁶. *“A CICDR envia para o Ministério Público e depois o Ministério volta para trás. A justiça está à parte e tem de estar integrada nestes assuntos. Tem de haver um maior trabalho com estes profissionais. “Se chega uma queixa de uma pessoa cigana aqui, morre ali, se é uma queixa contra uma pessoa de etnia cigana, à partida, 90% das situações as pessoas já estão condenadas”*³⁷ Esta situação prende-se com a falta de credibilidade que as pessoas ciganas sentem quando recorrem às entidades competentes para apresentarem queixa.

No entanto importa referir que muitas vezes os cidadãos quando apresentam queixas não incluem todos os elementos necessários para que as queixas possam ser consideradas e dar seguimento ao processo, verificando a ausência e/ou fraco acompanhamento das

³⁴ Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (Diretiva relativa à igualdade racial) e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (Diretiva relativa à igualdade no Emprego: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0002:FIN:PT:PDF>

³⁵ *“Temos mesmo um problema de acesso à justiça porque o ministério público devia efetivamente representar o povo, mas os próprios profissionais destas estruturas são elas próprias preconceituosas, levando para o seu contexto de trabalho todos os estigmas. O caso do abate dos ciganos é uma opinião no facebook e isto é visto como liberdade de expressão. A opinião e a liberdade de expressão têm linhas vermelhas. Esta questão inibe as pessoas de fazerem queixa e ouvimos frequentemente discursos que já não valem a pena denunciar porque não vai dar em nada.”* – Afirmação de um participante no workshop do dia 08 de novembro de 2019

³⁶ Do conjunto de queixas registadas pela CICDR, 16,2% deram origem a processos de contraordenação (PCO), sendo que um número significativo das queixas acolhidas pela CICDR em 2018 (28,6%) foi, posteriormente, encaminhado para outras entidades em razão da competência específica na matéria, como, por exemplo, o Ministério Público, a Autoridade para as Condições do Trabalho, a Linha Alerta Internet Segura, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social ou o Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P. – Relatório Anual da CICDR 2018, p. 40

³⁷ Afirmação de um participante no workshop do dia 08 de novembro de 2019

entidades competentes às vítimas. Muitos elementos que não são referenciados e que inviabilizam a abertura do processo de contraordenação prendem-se com os seguintes aspetos: a) ausência de elementos de prova da situação de discriminação; b) dificuldades na identificação dos/as denunciados/as (ausência da informação prestada pelos/as interessados/as - que em alguns casos não conhecem os elementos de identificação ou tal identificação mostra-se incompleta); c) nos casos de reclamações apresentadas em contexto de acesso a serviços e comércio, em que os campos de preenchimento de dados estão indevidamente e/ou insuficientemente preenchidos ou não são preenchidos os dados de identificação dos/as denunciados/as.

Resposta política ao problema

Decorrido estes últimos dois anos de implementação da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, diploma que reforçou amplamente os poderes da CICDR, e sem prejuízo dos desafios que se colocaram designadamente quanto às especificidades relativas à criação das condições adequadas para assegurar a implementação de um novo regime jurídico, registou-se um acréscimo muito significativo de solicitações dirigidas à CICDR, o que reflete um maior conhecimento deste organismo e dos mecanismos ao dispor das vítimas. No entanto, este conhecimento ainda não chega a todos os cidadãos/ãs³⁸, visto que 25,1% das queixas e denúncias apresentadas em 2018 à CICDR provêm de terceiros (pessoas que tenham tido conhecimento de alegadas práticas discriminatórias, mas que não serão as próprias vítimas) ou por via indireta (Associações/ONG's e Entidades Públicas) perfazendo quase metade do total de queixas (45,1%)³⁹.

Assim, e apesar de algumas mudanças alcançadas com a nova lei, esta ainda é alvo de algumas críticas por parte das organizações anti-racistas considerando que a legislação ainda é muito maleável permitindo a ineficácia e a lentidão na apreciação das queixas e processos. Outro elemento que importa referenciar é o facto da CICDR ser da responsabilidade do ACM (Estado) conferindo um carácter de pouca neutralidade e independência na apreciação das queixas. Neste sentido as organizações sociais e as associações ciganas defendem a necessidade de um órgão independente e autónomo que não esteja sujeito a conflitos de interesse.

³⁸ Apesar de existir iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil como é o caso da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) que desde 2005 desenvolveu a Unidade de Apoio à Vítima Imigrante e de Discriminação Racial ou Étnica (UAVIDRE), ora designada Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD), que a APAV tem vindo a disponibilizar apoio qualificado aos imigrantes vítimas de crime e a vítima de discriminação racial ou étnica. Este trabalho consolidou-se na criação da Rede de Apoio à Vítima Migrante de Discriminação da APAV, que engloba atualmente as seguintes unidades: Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação – Lisboa (com o apoio da Câmara Municipal de Lisboa); Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação – Porto; ▪ Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação – Açores.

³⁹ Das 48 reclamações apresentadas por associações / ONGs, a maioria foi registada pela organização SOS Racismo (38 reclamações, 11%). Também é importante ter presente as reclamações apresentadas pelas organizações Associação Letras Nómadas e UAVMD (quatro reclamações cada uma, 1,2%).

AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DOS PROGRAMAS NACIONAIS

Definição do problema

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.

A ENICC é coordenada pelo Alto Comissariado para as Migrações 8 (ACM), através do seu Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI). 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 e associações ciganas, de instituições de ensino superior ou investigação e cidadãos de reconhecido mérito. Refere-se que os cidadãos ciganos estão sub-representados e as decisões são tomadas por maioria simples, enquanto o ACM detém o 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.

Os programas e as medidas que têm sido implementados ao abrigo da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas são muito circunscritas em áreas específicas e a um nível micro⁴⁰, sendo necessário um alargamento e uma projeção à escala nacional e uma maior abrangência e diversidade de atores e interlocutores. Com base nos resultados dos workshops efetuados, é importante referir que muitas vezes os programas não têm uma estratégia integrada e abrangente, sendo necessário apostar na criação de sinergias entre as várias áreas de intervenção. *"As pessoas estão cansadas de intervenções avulso e pontuais, de intervenções que tenham por base o funcionamento de*

⁴⁰ Por exemplo: a) Fundo de Apoio à ENICC (FAPE - Fundo de Apoio à ENICC); b) Programa de Apoio às Associações Ciganas; c) Planos locais para a Integração multisectorial das comunidades ciganas; d) Projeto "Roma Educa"; Projeto "Opre"; e) Projeto "Romed". Esses projetos são apresentados no presente relatório.

projetos (com duração limitada e reduzida) e que não resolvam problemas/necessidades mais estruturais como é o caso da habitação”⁴¹.

De todas as áreas cobertas pela ENICC, a habitação é a área que exige um maior investimento e atenção por parte das entidades governamentais visto que as medidas que têm sido implementadas não são suficientes para garantir a inclusão das comunidades ciganas neste domínio. Assim, esta situação requer um maior investimento (em termos de financiamento e coordenação entre os vários órgãos públicos), bem como um maior envolvimento das administrações regionais e locais.

Assim, identificamos três tipos de problemas relacionados à avaliação e monitorização dos programas nacionais: a) escassez de programas nacionais direcionados para as comunidades ciganas (geralmente com uma incidência em áreas específicas); b) limitados resultados positivos dos programas nacionais existentes; c) a falta de um sistema de monitorização e avaliação que possa medir o progresso e o real impacto (falta de ambição em termos do impacto das ações desenvolvidas, como está refletido na Estratégia Nacional, uma vez que não existe a definição de indicadores de impacto).

Antecedentes e causas do problema

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. Nos últimos anos têm sido implementados vários programas com o objetivo de melhorar a inclusão das comunidades ciganas, no entanto têm incidido em áreas específicas (como é o caso do Opre e do Roma Educa ao nível da educação, entre outros) não se verificando uma articulação entre os mesmos e uma estratégia integrada e transversal. Contudo, consideramos que não podemos deixar de referir os avanços e as conquistas alcançadas com a implementação dos programas existentes (quer com verbas do Fundo Social Europeu, quer com verbas do orçamento nacional) e, sobretudo com a visibilidade da inclusão das comunidades ciganas na agenda política a nível nacional, que se traduziu na definição e implementação das várias medidas e programas (que serão apresentados de forma sintética no ponto seguinte).

Resposta política ao problema

Tal como foi dito anteriormente não existe um programa global e específico para as Comunidades Ciganas mas sim programas (no âmbito do POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego⁴²) que são direcionada para públicos desfavorecidos e que acabam por intervir igualmente junto das comunidades ciganas que apresentam situações de vulnerabilidade social. As áreas que receberam mais atenção são educação e emprego, com grandes avanços, especialmente na educação.

Dentro do POISE, existem várias ações (denominadas “tipologias de intervenção”) relevantes para a inclusão das comunidades ciganas, como por exemplo no âmbito do objetivo específico 3.09 - Projecto Intercultural Municipal Mediador⁴³ (que se encontra em curso desde maio de 2019 em 12 municípios⁴⁴), o objetivo 3.1.1 - Programa Escolhas⁴⁵

⁴¹ Afirmação de um participante do workshop do dia 08 de novembro de 2019

⁴² Para mais informações consulte o seguinte site: <http://poise.portugal2020.pt/inicio>

⁴³ Para mais informações consulte o seguinte link: http://poise.portugal2020.pt/documents/10180/74906/ACC_3+09_Mediadores+Municipais+Interculturais_0180409_VF.pdf/d7ecab0a-2a7c-4a02-908d-be1fea357352

⁴⁴ Estas equipas foram constituídas de modo a permitir uma intervenção sólida junto das comunidades e dos serviços, e vão começar a funcionar nos municípios da Maia, Moura, Águeda, Idanha-a-Nova, Coimbra, Serpa, Beja, Braga, Fafe, Castelo Branco, Porto e Guimarães.

⁴⁵ Para mais informações consulte o seguinte link <http://www.programaescolhas.pt/>

(em curso e que engloba o Programa Opre e o Roma Educa) e o objetivo específico 3.08 - Inserção Socioprofissional das comunidades ciganas⁴⁶ que incide especificamente sobre as comunidades ciganas e que está em desenvolvimento desde Junho de 2019⁴⁷.

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 academia⁴⁸) 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.

O Programa de Apoio ao Associativismo Cigano (PAAC) 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.

Em 2019 foram desenvolvidos 12 **Planos locais para a integração das Comunidades Ciganas**⁴⁹ - **PLICC** - multissetoriais (dois intermunicipais) tendo em conta as particularidades da esfera local, nas áreas da educação, da saúde, da habitação, do acesso a serviços, da cidadania, do combate ao racismo e pretendem permitir o alargamento das experiências a outros municípios. Com esta iniciativa, o ACM, enquanto entidade coordenadora, pretende promover intervenção local e a participação democrática das comunidades ciganas; promover parcerias para desenhar e implementar estratégias de aproximação entre as comunidades ciganas e a sociedade maioritária; apoiar a conceção dos Planos Locais para a Integração das Comunidades Ciganas e conceber um Guia para a elaboração de Planos Locais, que possa ser disseminado a outros municípios após o fim do projeto.

Ainda em 2019, foi igualmente lançado o **Projecto Roma Educa**⁵⁰ pelo ACM, através do Programa Escolhas, e que tem como objetivo atribuir 100 bolsas de estudo para o apoio à frequência e permanência no ensino secundário para estudantes provenientes das comunidades ciganas para o ano lectivo 2019/2020. Entretanto já temos conhecimento

⁴⁶ Para mais informações consulte o seguinte link:

http://poise.portugal2020.pt/documents/10180/77420/AAC+TO+3.08+Insercao+Socioprofissional+Comunidades+Ciganas_20180620_vf.pdf/0377a22f-ab93-4389-a141-c0e36d9959d4

⁴⁷ O Programa de Inserção Socioprofissional das comunidades ciganas conta com nove projetos aprovados e é financiado pelo Programa Operacional Inclusão Social e Emprego no valor de 1,5 milhões de euros.

⁴⁸ Prioridade apresentada na ENICC antes da revisão de Novembro de 2018

⁴⁹ Este projeto-piloto é financiado pelo Programa da União Europeia de Direitos, Igualdade e Cidadania (2014 2020) e tem a duração de 12 meses (início a 1 de maio de 2018 e conclusão a 30 de Abril de 2019). O financiamento aos municípios para a elaboração do projeto será na ordem de 4500 euros

⁵⁰ Podem aceder a este programa estudantes provenientes de comunidades ciganas que estejam matriculados e a frequentar o 10.º, o 11.º e o 12.º anos de escolaridade, preferencialmente em territórios abrangidos pelos projetos locais financiados pelo Programa Escolhas - <https://www.acm.gov.pt/-/programa-de-bolsas-roma-educa-candidaturas-abertas-ate-30-de-setembro?inheritRedirect=true>

dos resultados da apresentação de candidaturas e serão apoiados 58 jovens⁵¹ a nível nacional.

Importa ainda referir que existem **iniciativas que foram dinamizadas pela sociedade civil, sobretudo pela Associação Cigana Letras Nómadas e que hoje integram as políticas nacionais para a integração das comunidades ciganas**. A este nível destaca-se duas iniciativas: Programa Operacional para a Promoção da Educação - Opre e o Programa Romed que foi promovido até 2018 pelo Conselho da Europa e que atualmente é uma medida de política.

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 respectivas famílias é financiado pelo ACM (no âmbito do Programa Escolhas). 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 - Governação Democrática e Participação Comunitária Através da Mediação⁵²- 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 Projecto 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. Em Janeiro de 2019 arrancou a 3ª Edição do Romed⁵³ que será executado pela Associação Letras Nómadas -Associação de Investigação e Dinamização das Comunidades Ciganas, através de protocolo estabelecido com a Secretaria de Estado para a Cidadania e Igualdade, com a coordenação do ACM, I.P. Com esta iniciativa pretende-se implementar metodologias locais de integração das comunidades ciganas, através de mediação e participação ativas das próprias comunidades⁵⁴, em articulação com outras medidas de política Pública.

Em relação aos projetos apresentados, estão em andamento esforços e investimentos de órgãos governamentais para definir medidas e projetos específicos para apoiar a inclusão das comunidades ciganas. No entanto, muitas vezes não há uma articulação, abordagem abrangente ou transversal entre as várias iniciativas existentes. Por isso, é necessário ter um sistema de avaliação global e consequente da implementação dos projetos, tendo presente o efetivo impacto dos mesmos junto das comunidades ciganas (um sistema de avaliação que incida também em indicadores qualitativos e não apenas em indicadores quantitativos). A avaliação assume-se assim como pertinente na redefinição das intervenções e na reorientação dos objetivos estratégicos, permitindo uma maior cobertura territorial, bem como das pessoas envolvidas. Por conseguinte, é necessário investir num programa operacional destinado a aumentar a inclusão das comunidades ciganas, especificamente na área da educação, emprego e habitação, uma vez que estas são áreas onde ainda há um longo caminho a percorrer (principalmente ao nível habitação

⁵¹ https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/Despacho_ROMA_Educa.pdf/c0f2518c-258d-4d9c940b-21b618444fe2

⁵² Para mais informações consulte o seguinte link: <https://www.facebook.com/romedportugal/>

⁵³ Neste momento estamos em 8 municípios: Moura, Beja, Elvas, Seixal. Torres Vedras, Figueira da Foz, Viseu e Barcelos.

⁵⁴ O programa permite a constituição de grupos comunitários locais, onde os seus membros 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.

e do emprego). A estratégia aborda essas áreas, mas, na prática, não há medidas específicas.

Para este efeito, acreditamos que é necessária uma maior ligação entre a ENICC e a utilização dos Fundos Estruturais. A obtenção de recursos financeiros é crucial para responder às necessidades dos territórios e sustentar ações a médio e longo prazo, e não apenas em um curto período de tempo, sem resultados efetivos. A inclusão das comunidades ciganas só pode ser eficaz quando ações e mudanças são vistas a longo prazo e consideradas como um todo. Abordado em uma perspectiva sistémica, colocando todas as partes interessadas (políticos, técnicos, comunidades e associações ciganas) em interação e com uma avaliação e monitoramento mais sistemáticos e contínuos

RECOMENDAÇÕES

Apesar de nos últimos anos termos assistido 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 pelas associações e movimentos de cidadãos ciganos no combate à discriminação e aos mais diferentes níveis, a ENICC precisa de se afirmar como uma diretriz para que as ações das entidades públicas tenham um verdadeiro impacto e possam promover uma participação e inclusão efetiva destas comunidades. Consequentemente, as recomendações são direcionadas principalmente aos órgãos governamentais responsáveis por essas áreas.

Anticiganismo

Combate às manifestações do anticiganismo nos serviços públicos, nos média e na sociedade em geral

1. Combater o anticiganismo e a discriminação é um processo complexo que deve envolver várias entidades e agentes e deve, sobretudo ocorrer simultaneamente em todas as áreas de intervenção, a vários níveis e sempre numa perspectiva multidimensional e integrada.
2. Existência de um Observatório independente do Governo Português específico para abordar as questões da discriminação (Observatório contra o Racismo) com o objetivo de recolher informação sobre o ponto da situação da discriminação (dados concretos, levantamento de iniciativas/ projetos, estudos, entre outros) para que as entidades competentes possam definir uma estratégia integrada contra o racismo e, sobretudo, contra o anticiganismo.
3. Formação intercultural direcionadas aos profissionais dos meios de comunicação social. É importante que nas licenciaturas de comunicação e jornalismo tenham presente a história e a cultura cigana, abordando a interculturalidade como elemento fundamental das nossas sociedades e que reflitam o papel que estes profissionais assumem na transmissão da informação sobre comunidades e grupos que se encontram numa situação de vulnerabilidade social
4. Trabalho contínuo com algumas entidades responsáveis pela área do jornalismo e da comunicação como por exemplo o Sindicato dos Jornalistas e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social⁵⁵, os diferentes órgãos de comunicação social que existem a nível nacional, para fazer cumprir o 8º artigo do Código Deontológico junto dos seus profissionais⁵⁶ para que possam apresentar os seus trabalhos jornalísticos tendo presente a garantia dos direitos humanos. Paralelamente, considera-se que devia existir um trabalho próximo e contínuo com estas entidades no sentido de combater e “condenar” discursos e reportagens que transmitem discursos de ódio e que reforçam os discursos racistas relativamente às comunidades ciganas. Destacam-se os programas de entretenimento que têm rubricas⁵⁷ que também influenciam a opinião pública

⁵⁵ <http://www.erc.pt/>

⁵⁶ Editores dos jornais, jornalistas, entre outros profissionais.

⁵⁷ Apresentam casos/situações que decorreram e que envolveu pessoas ciganas e têm “peritos” como psicólogos, advogados que analisam estes casos mas muitas vezes a sua análise não é isenta de estereótipos e preconceitos.

5. Temos de apostar na formação e sensibilização da sociedade civil, combatendo o desconhecimento e a existência de algumas ideias pré-concebidas sobre estas comunidades.

Apoio às vítimas e acesso à justiça

6. Apostar na mediação intercultural na área da justiça para que os mediadores possam dar apoio às vítimas de discriminação relativamente à apresentação de queixas e denúncias junto das entidades competentes, assim como informar sobre os procedimentos e o próprio processo subjacente a estas situações.
7. Paralelamente é necessário formar estes agentes, assim como as associações ciganas nesta área, abordando a legislação nacional contra a discriminação, os direitos humanos e os procedimentos judiciais.
8. Apostar numa linguagem mais acessível em termos jurídicos para que a informação possa ser mais facilmente apreendida pelas pessoas ciganas. A codificação da informação é fundamental quer na apresentação de uma denúncia e queixa, quer durante o próprio processo judicial.

Avaliação e monitorização dos programas nacionais

9. As pessoas de etnia cigana são cidadãos portugueses e o seu contexto político e institucional não devia estar na área das migrações, incluídas no Alto Comissariado para as Migrações. A tutela das políticas públicas que dizem respeito a estas comunidades não podem depender de um organismo que se ocupa com as questões das migrações.
10. É necessário que as medidas e as propostas sejam definidas de forma articulada entre si e que seja uma ação transversal envolvendo todos os ministérios. Por isso, não devem ser medidas avulso, pontuais e desarticuladas. Para que tenham alguma durabilidade e sustentabilidade tem de existir uma visão institucional de longo prazo, assim como a criação de um organismo que tutelasse este tipo de intervenções, avaliando e dando continuidade às medidas e programas existentes.
11. Embora a Estratégia Nacional contemple as diferentes áreas de intervenção, é necessário definir ações integradas e eficientes (é necessário agir nas várias áreas: habitação, emprego, educação e saúde) para combater as desigualdades e as desvantagens estruturais enfrentadas pelas comunidades ciganas. É igualmente importante apostar numa avaliação qualitativa em termos de resultados e de impacto no que diz respeito à melhoria das condições de vida destas comunidades e na inclusão efetiva das mesmas.
12. É importante que o ACM e o Governo se concentrem na formação de pequenos grupos locais (CONCIGs), pelo menos nos municípios onde as comunidades ciganas estão mais representadas⁵⁸. É urgente se concentrar na responsabilidade pela autossuficiência e destacar a governança local, definindo planos de intervenção local de acordo com as especificidades de cada território. Embora exista uma estratégia nacional, também há a necessidade de “estratégias” locais para considerar as especificidades locais.
13. A necessidade de uma maior abrangência a nível nacional (expandir para outros territórios/autarquias) dos programas existentes designadamente do Projecto de Mediadores Interculturais, dos Planos Locais Para a Integração das Comunidades

⁵⁸ Existem territórios (municípios) em que o número de pessoas ciganas é bastante significativo: Lisboa, Vila Nova de Gaia, Moura, Setúbal, Portimão, Beja, Braga, Faro, Elvas e Vila Franca de Xira, de acordo com o Estudo Nacional realizado em 2014.

Ciganas e do Programa *Romed* apostando na mediação intercultural e no diálogo entre as comunidades ciganas e os serviços.

14. É essencial criar políticas mais assertivas e desenvolver um programa nacional para a inclusão das comunidades ciganas (programa operacional dos FEEI que incluiria alocação financeira especial para o financiamento das medidas incluídas no NRIS)

BIBLIOGRAFIA

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_FNNIC.pdf/8384c0f4-7c96-4979-90ba-73e5f565fd0b

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

Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância, *Segundo Relatório sobre Portugal*, adotado em Março 2002, Estrasburgo, 4 de Novembro de 2002, <https://rm.coe.int/second-report-on-portugal-portuguese-translation-/16808b59bf>

Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância, *Quarto Relatório sobre Portugal*, adotado em Março 2013, Estrasburgo, 9 de Julho de 2013, <https://rm.coe.int/fourth-report-on-portugal-portuguese-translation-/16808b59c5>

Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância, *Quinto Relatório sobre Portugal*, adotado em Junho de 2018, Estrasburgo, 2 Outubro de 2018, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal-portuguese-translation-/16808de7db>

Comissão pela Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Relatório Anual da CICDR 2018, <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/0/Relatorio+Anual+2018++VERS%C3%83O+FINAL.pdf/f6f79b56-a696-4983-959e-b2c97d467c92>

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>

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (Janeiro de 2014) sobre a implementação da Diretiva Europeia sobre a Igualdade Racial (2000/43 (CE) e a Diretiva sobre Igualdade no emprego (2000/78/CE) adotado em 2000, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0002:FIN:PT:PDF>

Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal, Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, 2019

Revisão da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, 28 de Novembro de 2018, <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/117142874/details/normal?l=1>

Vicente, Maria José; *Singular do Plural*; EAPN Portugal, 2016, p. 42.

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>

