ROMA CIVIL MONITOR

Relatório de monitorização da sociedade civil sobre a qualidade do quadro estratégico nacional para a igualdade, inclusão e participação das Comunidades Ciganas em Portugal

Funded by the European Commission

Relatório de monitorização da sociedade civil sobre a qualidade do quadro estratégico nacional para a igualdade, inclusão e participação das Comunidades Ciganas em **Portugal**

O relatório foi elaborado por Maria José Vicente e Paula Cruz da EAPN Portugal. Participaram no seu desenvolvimento as seguintes organizações da sociedade civil:

- EAPN Portugal,
- Ribalta Ambição – Associação para a Igualdade de Género nas Comunidades Ciganas,
- Associação de Mediadores Ciganos de Portugal (AMEC),
- Associação Social Recreativa Cultural Cigana de Coimbra.

O relatório foi elaborado no âmbito da iniciativa *«Ação preparatória – Monitorização civil das Comunidades Ciganas – Reforço da capacidade e da participação da sociedade civil cigana e pró-cigana no acompanhamento e revisão das políticas»*, implementada por um consórcio liderado pelo Instituto para a Democracia da Universidade da Europa Central (DI/CEU), incluindo a Rede Europeia de Organizações de Base dos Ciganos (Rede ERGO), a Fundación Secretariado Gitano e o Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos (ERRC). A iniciativa foi financiada pela Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores (DG Just) da Comissão Europeia ao abrigo do contrato de prestação de serviços n.º JUST/2020/RPAA/PR/EQUA/0095.

O relatório representa as conclusões dos autores e não reflete necessariamente os pontos de vista do consórcio ou da Comissão Europeia, que não podem ser responsabilizados por qualquer uso que possa ser feito das informações nele contidas.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS 6
SUMÁRIO EXECUTIVO 7
INTRODUÇÃO 8
1. CONTEXTO NACIONAL 10
1.1. As Comunidades Ciganas em Portugal 10
1.2. Reforma institucional 12
2. AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA 2013-2023 15
3. FUTURO DA ESTRATÉGIA NACIONAL PARA OS CIGANOS 19
4. RECOMENDAÇÕES PARA O NOVO NRSF 21
4.1. Governação 21
4.2. Antidiscriminação e hostilidade em relação às Comunidades Ciganas 22
4.3. Igualdade de género nas medidas de inclusão das Comunidades Ciganas 22
4.4. Educação e Formação 22
4.5. Emprego 23
4.6. Habitação 23
4.7. Saúde 23
REFERÊNCIAS 25

LISTA DE ABREVIATURAS

ACM	Alto Comissariado para as Migrações
AIMA, I.P.	Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P.
CEMRI-UAB	Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais da Universidade Aberta
CES	Conselho Económico e Social
CICDR	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
CIES-IUL	Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa
CONCIG	Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas
EAPN Portugal	Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal
ENICC	Estratégia nacional para a integração das comunidades ciganas
FAPE	Fundo de apoio Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FRA	Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
ICOT	Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IHRU	Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
NACI	Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas
NRSF	Quadro estratégico nacional para os ciganos
OBCIG	Observatório das Comunidades Ciganas
OPRE	Programa Operacional de Promoção da Educação
PAAC	Programa de Apoio ao Associativismo Cigano
PLICC	Planos locais para a integração das comunidades ciganas
RCM	Roma Civil Monitor
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Sumário Executivo

O presente relatório visa contribuir para a reflexão e avaliação sobre a execução da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2023 (ENICC), com enfoque no contexto nacional das comunidades ciganas, e para a apresentação de propostas de ação/recomendações associadas à definição da segunda geração da estratégia para as Comunidades Ciganas – o Quadro Estratégico Nacional para as Comunidades Ciganas (NRSF), que segue o Quadro Estratégico da UE para as Comunidades Ciganas 2020.

O documento inclui algumas reflexões que expressam as preocupações das organizações participantes relativamente à implementação da estratégia. Estes sublinham a necessidade de definir medidas e programas que promovam a inclusão efetiva destas comunidades.

Por um lado, a ENICC tem alguns pontos fortes: a) sistematização e planeamento, pela primeira vez, de ações específicas para as comunidades ciganas, b) definição da inclusão social das comunidades ciganas como uma prioridade política e c) promoção da participação e envolvimento efetivo das comunidades ciganas. Por outro lado, não podem ser ignoradas certas deficiências: a) objetivos demasiado genéricos, sem objetivos de impacto, b) um fraco sistema de indicadores, c) um fraco sistema de avaliação, d) pouca participação das administrações regionais e locais e e) fraca ou mesmo inexistente ligação entre a estratégia e a utilização dos Fundos Estruturais, o que conduz a uma falta de recursos financeiros para satisfazer as necessidades dos territórios.

Para o efeito, o relatório apresenta um conjunto de recomendações integradas numa série de dimensões, como a governação, a luta contra a discriminação, a igualdade entre homens e mulheres, a educação, o emprego, a habitação e a saúde.

A definição de uma nova Estratégia para as Comunidades Ciganas é urgente, principalmente porque os esforços atuais ainda são insuficientes para alcançar a plena integração social dessas comunidades. Reconhecemos a necessidade de uma abordagem integrada e multidimensional que vá além dos objetivos quantitativos, envolvendo a mudança de metodologias, governação e intervenções sociais.

A inclusão das comunidades ciganas deve ser encarada como um investimento e não como uma despesa. A nova estratégia deve incluir um forte empenhamento em mudanças coerentes baseadas na territorialidade, na participação ativa de todos os atores sociais e na integração das políticas nacionais e locais.

INTRODUÇÃO

As comunidades ciganas continuam a estar altamente expostas a fenómenos de pobreza e exclusão social. De uma forma geral, vivem em condições de habitação precárias, têm baixas habilitações académicas e profissionais e têm dificuldade em aceder à maioria dos bens e serviços. Desta forma, as comunidades ciganas enfrentam um ambiente em que se desenvolvem estereótipos, preconceitos e práticas discriminatórias que constituem grandes barreiras à inclusão nas mais diversas áreas da sociedade, incluindo a educação, a habitação, a saúde, o trabalho, o acesso à justiça, entre outras. Esta situação impede-os de sair da situação de vulnerabilidade e exclusão social em que se encontram e constitui um obstáculo à sua inclusão. Constitui um círculo vicioso que se auto-perpetua e que reforça a exclusão em todas as suas diferentes formas.

É, pois, necessário criar as condições para que estas comunidades participem na sociedade em igualdade com o resto da população. Viver numa situação de exclusão social significa afastar-se de todos os princípios inerentes ao exercício da cidadania e, por sua vez, de um vasto leque de direitos e deveres. Neste sentido, a necessidade de inclusão destas comunidades ganhou um destaque significativo nas agendas políticas nacionais e europeias. Por conseguinte, existe a preocupação e a necessidade de estabelecer ações específicas, integradas e eficazes para combater as desigualdades e as desvantagens estruturais enfrentadas pelas comunidades ciganas em toda a Europa.

Em Portugal, este compromisso político reflete-se na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC), que visa promover a inclusão e combater a discriminação. A estratégia foi aprovada em 2013[1]. Foi coordenado pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), através do seu Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI), e integrou cinco eixos estratégicos: transversal (que inclui as dimensões Conhecimento das comunidades ciganas e acompanhamento da estratégia, discriminação, educação para a cidadania, história e cultura ciganas, igualdade de género, justiça e segurança, mediação e segurança social), bem como a educação, a habitação, a formação e o emprego e a saúde.

Em 29 de novembro de 2018, foi aprovada a revisão do ENICC[2] resultante da necessidade de introduzir alterações tanto na definição da Estratégia, nomeadamente no que respeita à clarificação e operacionalização das medidas, como na identificação de áreas de intervenção prioritárias, nomeadamente a igualdade de género, o conhecimento sobre as pessoas ciganas e a sua participação na implementação da ENICC. Esta revisão prolongou a duração da ENICC até 2022 e deu prioridade ao reforço da escolaridade e da integração profissional e à melhoria das condições de habitação para as comunidades ciganas em situação de exclusão social, bem como ao reconhecimento e reforço da intervenção na mediação intercultural, à melhoria da informação e do conhecimento e ao combate à discriminação contra as pessoas ciganas[3].

Note-se que a implementação da ENICC tem sofrido de um fraco compromisso político e mesmo financeiro em alguns dos seus domínios, como a habitação. Ao mesmo tempo, a falta de diagnósticos das necessidades das Comunidades Ciganas também fragilizou quaisquer ações destinadas a dar resposta à multidimensionalidade dos problemas inerentes à situação destas comunidades em Portugal.

Em maio de 2023, e tendo em conta que estava em curso a avaliação externa final da ENICC, o Governo português considerou essencial prorrogar o seu período de vigência até 31 de dezembro de 2023 para a adequada prossecução dos objetivos da ENICC e a definição de estratégias políticas e legislativas neste domínio[4]. Desde 2023, existe um vazio em termos de definição da nova estratégia. Isto revela a falta de compromisso político para com esta última. Um exemplo é a área da luta contra a discriminação, que exige uma ação concertada entre vários ministérios e que nunca foi alcançada. Outro exemplo é o papel do CONCIG – o Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas[5]. Com o fim da ENICC, este grupo também deixou

[1] Resolução n.º 25/2013, de 27 de março, *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) 2013-2020*. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/25-2013-260415

[2] Resolução n.º 154/2018, de 29 de novembro que aprova a revisão da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/154-2018-117142874

[3] Estas prioridades regem-se pelos seguintes princípios orientadores: interculturalidade, não discriminação, cooperação e participação, territorialidade e igualdade entre homens e mulheres.

[4] A Resolução nº 36/2023, de 3 de maio, *prorroga a vigência da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas*. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/36-2023-212551386

[5] O CONCIG envolve representantes de sete ministérios (administração interna, justiça, economia e trabalho, habitação, saúde, educação e

de se reunir, não havendo informações sobre a sua continuidade.

Uma vez que está a ser preparada a nova ENICC, consideramos importante apresentar propostas e recomendações para a mesma que tenham sido definidas pela sociedade civil. Para o efeito, o presente relatório reflete a visão das organizações da sociedade civil e apresenta um conjunto de recomendações concretas para a nova Estratégia. Para a sua elaboração, realizámos um processo de consulta a organizações da sociedade civil, associações e representantes das comunidades ciganas[6], bem como uma entrevista à equipa da Agência para a Integração, Migração e Asilo – AIMA responsável por esta temática[7]. Adicionalmente, realizamos um webinar dedicado à saúde[8] e o "Fórum para a Inclusão, Cidadania e Política: as Comunidades Ciganas no Centro", que se centrou na inclusão das comunidades ciganas no contexto europeu e nacional e no papel dos Fundos Comunitários 2021-2027[9].Ambos os encontros permitiram igualmente recolher informações úteis para o presente relatório.

solidariedade e segurança social) e dos governos regionais da Madeira e dos Açores, bem como de municípios e freguesias (unidades administrativas de terceiro nível), duas organizações da sociedade civil, quatro associações ciganas, duas instituições de ensino superior ou de investigação e duas pessoas em nome individual.

[6] O workshop decorreu no dia 2 de setembro de 2024 (online) e contou com as seguintes organizações: Letras Nómadas, AMUCIP, Associação Ribaltambição, EAPN Portugal, Associação Social Recreativa Cultural Cigana de Coimbra, Exemplos Avultados (Empower Roma), Costume Colossal, Escutàtradição.

[7] A entrevista teve lugar em 29 de setembro de 2024.

[8] Sastipen Le Roma: Comunidades ciganas e o direito à saúde, webinar, 15 de outubro de 2024.

[9] Este Fórum realizou-se no dia 29 de novembro de 2024, no Porto, na EAPN Portugal.

1. CONTEXTO NACIONAL

1.1. As Comunidades Ciganas em Portugal

As primeiras referências à presença das comunidades ciganas em Portugal remontam ao século XV. Atualmente, e refletindo o enorme grau de incerteza e imprecisão, as estimativas da população cigana portuguesa oscilam entre os 30.000 e os 90.000 (segundo a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, o número varia entre os 50.000 e os 60.000)[10]. O Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas[11], desenvolvido no âmbito da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas em Portugal, dá conta de 24.210 cidadãos ciganos (os dados referem-se apenas a cerca de metade dos municípios portugueses)[12].

Em Portugal, a recolha de dados com base na origem étnica não se realiza. O conhecimento existente sobre as comunidades ciganas baseia-se em vários estudos realizados ao longo dos anos (por exemplo, o estudo nacional de 2014 e o estudo sobre as condições de habitação promovido pelo IHRU[13]) Em preparação para os Censos 2021, foi criado em abril de 2019, a pedido do Governo, um grupo de trabalho nacional, composto por especialistas e entidades ciganas e pró-ciganas. O objetivo foi o de considerar a inclusão de uma pergunta sobre a origem étnico-racial da população nos censos. No entanto, não se chegou a um consenso. Em junho de 2019, o Instituto Nacional de Estatística rejeitou a proposta, alegando a complexidade da questão e a necessidade de mais tempo para abordar esta questão adequadamente.

Os dados disponíveis sobre as comunidades ciganas mostram que estas são um grupo minoritário ainda exposto à pobreza, à exclusão e à discriminação, relativamente ao qual ainda persistem muitos preconceitos e estereótipos. Vivem frequentemente em condições de habitação precárias, com baixas habilitações académicas e profissionais e dificuldades no acesso à maioria dos bens e serviços de saúde, emprego, educação e formação. Esta exclusão significa, em primeiro lugar, a recusa de acesso a direitos e às principais condições necessárias para a sua inclusão.

Aproximadamente 18 % das pessoas das comunidades ciganas inquiridas no «Estudo Nacional» declararam ter profissão/emprego, em comparação com quase 57 % que afirmaram estar desempregados, à procura do primeiro emprego ou nunca terem trabalhado. Essas evidências mostram, por um lado, as precárias condições socioeconômicas desses grupos populacionais e, por outro, a falta de autonomia associada aos seus meios de subsistência em relação à população em geral. Quanto à situação das mulheres, mais de metade são domésticas, desempregadas, à procura do primeiro emprego ou nunca trabalharam (45,5%), embora algumas delas estivessem profissionalmente ativas ou empregadas (6,4%). As profissões mais referidas pelos inquiridos incidem na venda ambulante (14%), o trabalho agrícola (3%), os serviços domésticos (1,1%), o comércio (0,7%) e a construção civil (0,6%). Assim, uma grande maioria ainda vive de vender em feiras (conhecidas como 'venda ambulante'), algumas porque realmente gostam do que fazem, especialmente por causa da experiência que têm com esta atividade[14], e outras porque esta é a única atividade a que têm acesso, devido ao facto de terem uma baixa escolarização. Para além destas dificuldades, verificam-se comportamentos discriminatórios e uma falta de sensibilização por parte dos empregadores relativamente à contratação de

[10] Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, *Segundo Relatório sobre Portugal*, Adotado em 20 de março de 2002, Estrasburgo, 4 de novembro de 2002

[11] Este foi desenvolvido pelo Centro de Estudos das 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). 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 estudo/investigação e peritos (18), bem como mediadores e representantes das comunidades ciganas e 1.599 representantes de agregados familiares ciganos de todo o país, também foram envolvidos através de questionários.
Manuela Mendes; Olga Magano; Pedro Candeias, *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas*, ACM, I.P., Lisboa, 2014. Pode aceder ao estudo através do seguinte link: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15587/1/estudonacionalsobreascomunidadesciganas.pdf

[12] Apesar dos esforços para compreender melhor estas comunidades, ainda não existem dados concretos e fiáveis sobre os cidadãos ciganos portugueses. No entanto, a Estratégia Nacional especifica estas Ações, tendo já sido realizados os seguintes estudos: Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas; Caracterização das Condições de Habitação das Comunidades Ciganas Residentes em Portugal (https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15587/1/estudonacionalsobreascomunidadesciganas.pdf). O Observatório das Comunidades Ciganas (OBCIG) foi igualmente criado em 2014.

[13] Teresa Leal Ferreira (Coord.), *Caracterizaçeão das condições de habitação das comunidades ciganas residentes em Portugal*, Instituto da Habitação e da reabilitação Urbana, Lisboa, 2016. Pode aceder ao estudo através do seguinte link: https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/caraterizacao_condicoes_habitacao.pdf

[14] O facto de a venda em feiras ser uma atividade independente é igualmente apreciado pelas comunidades ciganas.

pessoas ciganas. Além disso, e particularmente no que diz respeito à integração profissional, as diferentes soluções e oportunidades em termos de políticas sociais não garantiram as condições necessárias para a plena integração destes "públicos". Estas comunidades acumulam, assim, uma série de desvantagens sociais, educativas e profissionais, o que dificulta a sua entrada no mercado de trabalho. Dados recentes (2023) publicados pelo INE – *Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente* (ICOT)[15] – mostram também a menor participação laboral destas comunidades do que a população total. Apenas 61,3% participam no mercado de trabalho, em comparação com 70,8% da população total – portanto, 38,7% estão fora do mercado de trabalho. Em termos de rendimento, as pessoas ciganas estão entre os 20% com rendimentos mais baixos. O inquérito do ICOT identificou cerca de 47.500 pessoas entre os 18 e os 74 anos como ciganas, uma maior proporção de mulheres (56,6%) e uma estrutura etária mais jovem, com 35% na faixa etária dos 18 aos 34 anos – apenas 16,6% estão na faixa etária dos 55 aos 74 anos, em comparação com 36,4% na população total. De acordo com o inquérito, a grande maioria desta população (88,1%) nasceu em Portugal e não tem antecedentes migratórios pessoais ou familiares.

No que diz respeito à **habitação**, e de acordo com o estudo promovido pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU)[16] no âmbito da ENICC (prioridade 26), 14.754 famílias ciganas (48%) que participaram no estudo vivem em habitação social, 2.461 famílias (32%) vivem em habitação não clássica (barraca, acampamento ou alojamento móvel), correspondendo a 37% do total das que vivem em formas não clássicas de habitação em Portugal. O inquérito do ICOT mostrou que as disparidades são igualmente marcantes, com apenas 30,6% a possuírem a sua casa, em comparação com 70,8% da população total – portanto, 69,4% não possuem casa própria – e menos de metade (46,8%) consegue manter a sua casa adequadamente aquecida durante o inverno, em comparação com 72,3% da população total – pelo que 53,2% enfrentam dificuldades em aquecer a casa.

Além disso, em termos de **saúde**, de acordo com o Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas, 51% das pessoas ciganas com idade igual ou superior a 16 anos indicaram não utilizar quaisquer métodos contracetivos e 60% tiveram o primeiro filho aos 20 anos. Refira-se ainda que, nos agregados familiares que participaram no estudo, apenas 25% dos indivíduos tinham mais de 35 anos, sendo que a proporção de indivíduos na faixa etária dos 0 aos 29 anos foi sempre superior à proporção a nível nacional nos respetivos grupos etários. Os dados indicam também uma esperança média de vida mais curta do que a média nacional. Esta situação já tinha sido constatada num estudo realizado em 2009 pela EAPN Portugal[17] que mostrou que a situação de saúde das comunidades ciganas em Portugal é precária em comparação com o resto da população portuguesa. O inquérito ICOT apontou que 62% dos inquiridos classificam a sua própria saúde como "boa" ou "muito boa" – portanto, 38% não classificam a sua saúde como boa. No entanto, há uma maior prevalência de doenças crónicas (38,1%) do que na população total (31,9%).

Em termos de **escolaridade**, verifica-se que 15,5% da população inquirida são analfabetos; cerca de 30% não tem o 1º ciclo completo, nem nunca frequentaram a escola, aproximadamente 39% completaram apenas o ensino básico, 2,5% o ensino secundário e apenas 6% o 3º ciclo. Identifica-se igualmente que as mulheres ciganas têm um nível de escolaridade inferior ao dos homens ciganos. A este respeito, importa referir outro estudo realizado pela Direção-Geral da Educação (2016-2018), *O perfil Escolar da Comunidade Cigana 2018-2019*[18], que mostra que cada vez mais crianças ciganas estão matriculadas no pré-escolar, que a frequência no primeiro ciclo está praticamente garantida mas que há uma quebra na frequência escola do 1º para o 2º ciclo e do 2º ciclo para o 3º ciclo[19].

---

[15] INE, Mais de metade dos ciganos foram vítimas de discriminação - 2023, 24 de junho de 2023. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=673364216&DESTAQUEStema=55565&DESTAQUESmode=2

[16] Teresa Leal Ferreira (Coord.), *Caracterizaãão das condições de habitação das comunidades ciganas residentes em Portugal*, Instituto da Habitação e da reabilitação Urbana, Lisboa, 2016. Pode aceder ao estudo através do seguinte link: https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/caraterizacao_condicoes_habitacao.pdf

[17] EAPN Portugal, *Comunidades Ciganas e Saúde: Um Primeiro Retrato Nacional*, Fundación Secretariado Gitano, 2009.

[18] *O Perfil Escolar da Comunidade Cigana*, que apresenta um conjunto de quadros estatísticos sobre os alunos ciganos matriculados no ano letivo de 2016/2017 nas escolas públicas do Ministério da Educação. http://www.dgeec.mec.pt/np4/906.html

[19] Em Portugal, o sistema educativo compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extraescolar . O ensino escolar inclui o ensino básico, secundário e superior, bem como programas especiais e atividades de lazer. O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos. Compreende três ciclos sequenciais, sendo o primeiro de quatro anos, o segundo de dois anos e o terceiro de três anos (1.º ciclo – correspondente aos quatro primeiros anos de escolaridade; 2.º ciclo – correspondente aos 5.º e 6.º anos de escolaridade; 3.º ciclo – correspondente aos 7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade). Para mais informações: *Lei de Bases do Sistema Educativo 46/86*. https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1986-34444975

Este estudo mostra, assim, que ainda existem dificuldades junto destas comunidades (insucesso escolar), embora já exista uma maior participação em atividades de enriquecimento pré-escolar e curricular. Mostra também que uma proporção crescente de crianças ciganas (em especial raparigas) está matriculada no terceiro ciclo do ensino básico e no ensino secundário.

No entanto, a perceção do valor da escola ainda não é partilhada por todas as famílias ciganas e, apesar da existência de regulamentos que estipulam a escolaridade obrigatória para todas as crianças e jovens entre os 6 e os 18 anos, continua a haver abandono escolar precoce entre as crianças ciganas. O quinto relatório sobre Portugal da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância[20] afirma que a situação das crianças ciganas é preocupante porque 90% delas abandonam o sistema educativo entre os 10 e os 12 anos. Dados recentes do ICOT continuam a revelar a enorme disparidade em relação à população total. Entre a população cigana, 91,9% concluíram, no máximo, o 3.º ciclo do ensino básico, uma percentagem muito superior aos 45,7% registados na população total – indicando que apenas 8,1% das pessoas ciganas concluíram níveis de ensino para além do 3.º ciclo do ensino básico.

Em termos de sentimentos de pertença, os membros da comunidade cigana demonstram um forte apego aos seus bairros, em contraste com o seu apego ao seu próprio país ou à Europa. Em termos de relações de sociabilidade, destacam-se as amizades entre pessoas da mesma classe social (79,8%) e pessoas do mesmo bairro ou área de residência (53,1%). Em termos de religião, a comunidade cigana é predominantemente protestante ou evangélica (40,1%), com 26,9% de católicos.

Relativamente à perceção de discriminação em Portugal, mais de metade (51,3%) afirma ter vivido este fenómeno, face a apenas 16,1% da população total – pelo que apenas 48,7% referiram não ter tido experiência de discriminação – sendo as principais razões apontadas a discriminação com base na cor da pele, no território de origem e no grupo étnico. Cerca de 82,8% consideram a discriminação uma realidade na sociedade portuguesa.

Para além da existência destes dados, a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) assinou um protocolo no dia 4 de julho de 2023 com o Conselho Económico e Social (CES) e o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) para a realização de um novo estudo nacional sobre as comunidades ciganas[21]. Este estudo irá gerar um conhecimento mais aprofundado e atualizado sobre essa população. O estudo está em curso e foi encomendado pelo Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Para o efeito, foi criada uma rede para acompanhar e monitorizar o projeto, que é composto por associações ciganas e organizações próximas das comunidades ciganas.

1.2. Reforma institucional

Em outubro de 2023, foram extintos o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), dando origem à Agência para a Integração, Migração e Asilo (AIMA). Como resultado, o ponto de contacto nacional para as questões das comunidades ciganas (NRCP) é agora esta Agência. Isto representa um novo posicionamento das políticas públicas migratórias e da gestão da diversidade, tanto a nível nacional como internacional, nomeadamente devido à complexidade dos fluxos migratórios[22]. A AIMA tem por missão a concretização das políticas públicas, nacionais e europeias, em matéria de migração, asilo e igualdade, designadamente:

a) Executar as políticas públicas das migrações e de asilo, promovendo o tratamento de cidadãos estrangeiros com cumprimento do princípio da igualdade e proibição da discriminação, assegurando que possam desenvolver plenamente os seus direitos de acordo com a Constituição e a Lei e criando condições para que possam desenvolver em Portugal as atividades que pretenderem, de forma livre, em cumprimento dos seus direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais e de acordo com a lei.

[20] ECRI, *Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de monitorização)*, 2 de outubro de 2018. https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2018-10/ECRIReportPortugal2018_ENG.pdf

[21] https://www.fct.pt/concursos/concurso-de-projeto-de-investigacao-estudo-nacional-das-comunidades-ciganas

[22] O aumento dos fluxos migratórios exigiu uma maior atenção por parte desta agência, que, na realidade, «herdou» um grande número de processos pendentes e dificultou o seu funcionamento. A mudança de Governo levou também a mudanças internas na AIMA e a definição de um Plano Nacional de Migração focou a atenção da organização.

b) Participar na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo.

c) Executar as políticas públicas relevantes para a integração de grupos étnicos, em particular as comunidades ciganas, e para a gestão e valorização da diversidade entre culturas, etnias e religiões.

d) Regularizar a entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional;

e) Gerir e manter os sistemas de informação nacionais em matéria de estrangeiros que não contenham informação policial, nos termos do presente decreto-lei e a respetiva interligação aos sistemas europeus no domínio das migrações e do asilo.[23]

Este organismos está sob a tutela do Ministério da Presidência, especificamente do Secretário de Estado Adjunto da Presidência. Neste sentido, as questões das migrações e das comunidades ciganas são da responsabilidade deste ministério.

No que diz respeito à AIMA, esta estrutura engloba vários departamentos, designadamente, o Departamento para a Igualdade e o Combate ao Racismo, à Xenofobia e à Discriminação (Respect). Este departamento integra 2 Direções de Serviços: a) Direção de Serviços de Promoção da Integração e Inclusão das Comunidades Ciganas (ROMA) e b) Direção de Serviços para a Promoção da Igualdade e de Combate ao Racismo, à Xenofobia e à Discriminação (IGUAL). Por sua vez o Departamento ROMA é responsável pela área da inclusão das comunidades ciganas e pela Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas. Na prática, este departamento da ROMA é gerido pela mesma equipa que trabalhou no Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e inclui um diretor e seis funcionários (quatro localizados em Lisboa e dois no Porto). Como resultado, há uma certa continuidade em termos de recursos, da equipa e de alguns dos programas que estavam em curso no órgão anterior. A própria equipa acredita que esta pode ser uma oportunidade para descentralizar os serviços prestados nesta área:

> *"mantem-se a funcionar e a nossa perspetiva é que venha a ser reforçada, designadamente a nível geográfico para termos maior capacidade de intervenção ao nível regional."* (participante de um workshop realizado em 29 de setembro de 2024)

Como foi já referido anteriormente neste relatório, a 1º Estratégia Nacional esteve em vigor até dezembro de 2023 existindo um vazio em termos de enquadramento político no que diz respeito a esta matéria dificultando o trabalho que estava a ser desenvolvido quer em termos políticos como também junto da sociedade civil.

É importante notar que a mudança de ACM para a AIMA também levou a uma longa falta de informação sobre este assunto. Até agora, o site não tinha informações atualizadas, pois o órgão ainda está em processo de preparação e migração de informações.

No entanto, a equipe da ROMA informou que estavam a elaborar uma proposta para a nova ENICC. Esta proposta baseava-se em vários relatórios intercalares sobre a execução da estratégia, bem como no relatório final da estratégia anterior e no relatório relativo à avaliação externa da estratégia. Foram também criados subgrupos de trabalho específicos, de acordo com a multiplicidade de domínios, a fim de ouvir as comunidades ciganas, os peritos em cada área e as instituições sociais que trabalham neste domínio[24]. Embora as organizações representativas das comunidades ciganas tenham participado nos diferentes grupos de trabalho, também foi realizada uma reunião independente com estas organizações para promover a sua participação efetiva. Refira-se ainda que foram também consultadas várias Estratégias Nacionais pré-existentes com o objetivo de articular as várias medidas e, sobretudo, definir uma estratégia que esteja em consonância com as restantes.

Por isso, é com alguma expectativa que todos os atores envolvidos aguardam a definição da nova estratégia nacional para a integração das comunidades ciganas, quer os atores que têm como objetivo acompanhar em termos políticos estas matérias...

> *"o facto de não existir a estratégia durante este tempo, não é positivo. Até porque tudo o que seja a justificação das várias atividades que decorrem do normal funcionamento*

[23] https://aima.gov.pt/pt/a-aima/sobre-nos

[24] As organizações que compõem a parceria nacional fizeram parte destes grupos de trabalho: educação, emprego, saúde, habitação, entre outros

desta equipa, que felizmente continua a ter vários programas ao nível escolar, local, profissional, faz acontecer, mas quando temos de justificar é muito mais simples o chapéu da estratégia nacional para justificar aquele gasto visando aquele objetivo" (participante de um workshop realizado em 2 de setembro de 2024)

… como também os atores que estão na linha da frente como as associações ciganas e instituições sociais:

"*acredito que será difícil que a ENICC saia este ano. Por muita boa vontade deste Governo, não vão ter condições para apresentar a nova Estratégia até ao final do ano. (…) Para nos calarem, eles vão prolongar para avançarem com os projetos, mas problemáticas importantes para a Estratégia nacional e para bem do povo, vão deixando para trás: se não houver estratégia nacional, eu não me candidato a projetos*." (participante de um workshop realizado em 2 de setembro de 2024)

2. AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA 2013-2023

A avaliação externa final foi realizada pelo Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e foi finalizada no final de 2023[25]. As conclusões da avaliação externa da ENICC estão relacionadas com a consulta realizada pelos avaliadores à sociedade civil[26].

É importante notar que a existência de uma Estratégia Nacional permitiu prestar especial atenção à situação das Comunidades Ciganas e um compromisso por parte de vários ministérios para com a integração deste grupo. Superou igualmente a existência de medidas isoladas e transitórias, que aliviaram algumas das situações vividas pelas comunidades ciganas, mas não as eliminaram, uma vez que os ciganos em Portugal estão a lidar com situações relacionadas com problemas estruturais que exigem uma intervenção mais abrangente ao nível da **educação**, habitação, saúde, emprego, entre outros.

Destaca-se a **consolidação do trabalho efetuado pelo ACM nesta área constituindo um parceiro importante nas intervenções desenvolvidas e na relação de proximidade com as comunidades locais**, com os territórios promovendo o diálogo entre os vários atores materializando-se na definição de **Planos Locais para a Integração das Comunidades Ciganas**.

O Observatório das Comunidades Ciganas (OBCIG) foi criado em 2014, durante o período de vigência da Estratégia Nacional. Trata-se de uma unidade independente, dirigida por uma coordenação responsável pela respetiva atividade científica. Reportou-se ao ACM e atualmente reporta à AIMA. O seu objetivo é promover o conhecimento sobre as comunidades ciganas e apoiar a investigação sobre diferentes tópicos relativos a estas comunidades (por exemplo, educação e formação, discriminação e habitação).

A capacitação e a participação das comunidades ciganas têm sido algumas das conquistas dos últimos anos. Isto é evidente no reforço das associações ciganas em geral e das associações de mulheres ciganas em particular. A este nível, importa ainda destacar alguns dos programas desenvolvidos que têm contribuído significativamente: o 'Programa Operacional para a Promoção da Educação – Opre', o 'Programa Roma Educa', o 'Programa ROMED, Programa de Apoio às Associações Ciganas (PAAC)', e o 'Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas' – FAPE.

O Opre[27] é uma iniciativa destinada a jovens estudantes do ensino superior, provenientes das comunidades ciganas: tem por objetivo combater o abandono escolar através da atribuição de bolsas de estudo universitárias e da implementação de medidas de formação, tutoria e acompanhamento para estes jovens bolseiros e respetivas famílias. É financiado pela AIMA e tornou-se uma medida pública. Está agora na sua oitava edição e, até agora, foram atribuídas 249 bolsas de estudo (122 mulheres e 127 homens), foram concluídas 37 licenciaturas (20 mulheres e 17 homens) com particular ênfase em serviços sociais, educação social, direito, sociologia e ciências da educação e nove mestrados foram concluídos (6 mulheres e 17 homens).

O Roma Educa[28] surgiu no ano letivo 2019-2020 e visa atribuir bolsas de estudo para apoio à frequência e permanência no 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário, de estudantes provenientes das comunidades ciganas.

O **programa ROMED**[29] foi desenvolvido em Portugal em 2011 com o objetivo de melhorar a mediação entre as comunidades ciganas e as instituições públicas. Em Portugal, o programa ROMED foi desenvolvido no âmbito do Projeto de Mediadores Municipais Ciganos do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e contribuiu para a formação de 19 mediadores municipais, um mediador de saúde, três dinamizadores culturais do Programa Escolhas, um mediador da Santa Casa de Misericórdia e três mediadores escolares. O Conselho da Europa, através

[25] Barbosa, I., Mendes, M., Rodrigues, V., Coelho, I. & Pinheiro, S. *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2018-2022): Relatório de avaliação externa.* Instituto de Sociologia, Universidade do Porto, 2023.

[26] A EAPN Portugal foi uma das organizações da sociedade civil apresentadas no processo de consulta. Para este processo, foram também convidadas outras organizações da sociedade civil e associações ciganas.

[27] Uma medida política que teve origem na iniciativa da sociedade civil. Este programa está aberto a jovens de comunidades ciganas residentes em Portugal que estejam matriculados num curso superior aprovado e que tenham obtido a maioria das suas disciplinas/unidades curriculares no ano anterior

[28] Este programa está aberto a estudantes de comunidades ciganas residentes em Portugal que estejam matriculados e frequentem o terceiro ciclo do ensino básico ou secundário, ou um curso equivalente a estes níveis de ensino.

[29] http://coe-romed.org/

da ROMED, criou grupos ativos comunitários em sete municípios[30], onde estas pessoas são incentivadas a participar, nomeadamente pelo mediador, e onde identificam os problemas existentes e apresentam as suas propostas em parceria com a equipa da ROMED.

O Fundo de **Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (FAPE)** teve como objetivo apoiar financeiramente projetos experimentais e inovadores que contribuam diretamente para a implementação dos objetivos definidos na Estratégia Nacional, fundamentalmente no que diz respeito ao combate à discriminação e sensibilização da opinião pública e formação para a cidadania e incentivo à participação das comunidades ciganas. Este programa foi desenvolvido pela primeira vez em 2015 com o desenvolvimento de 11 projetos (de um total de 53 candidaturas)[31]. Seguiram-se outras edições, que permitiram às associações ciganas apresentar projetos e serem os seus protagonistas.

O **Programa de Apoio ao Associativismo Cigano (PAAC)** foi criado em 2017 para reforçar o envolvimento da sociedade civil (em particular das comunidades ciganas) na implementação da ENICC, apoiando financeiramente projetos centrados nas seguintes áreas de intervenção: (a) incentivar a participação das comunidades ciganas, como exercício de cidadania; b) Promover a luta contra a discriminação e sensibilização da opinião pública; c) Apoiar iniciativas/projetos de organizações da sociedade civil; (d) investir em estratégias de emancipação das mulheres ciganas através do associativismo feminino; e) Valorizar a história e a cultura ciganas; f) enquadrar os valores da família cigana nos princípios e valores da sociedade portuguesa; e g) sensibilizar as instituições públicas para a mediação intercultural enquanto estratégia promotora de serviços mais inclusivos.

No entanto, apesar de todas as iniciativas que foram criadas, há ainda um longo caminho a percorrer em termos de participação e envolvimento das comunidades ciganas. Neste sentido, destacamos o **Projeto de Mediadores Interculturais**, que tem permitido às autarquias reforçar as suas equipas tendo presente alguém que conhece as comunidades. No entanto, ainda não foi possível aprovar formalmente o estatuto e a carreira do mediador intercultural, apesar da criação, em 2022, do perfil de Mediador Intercultural[32] pela Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional – Catálogo Nacional de Qualificações.

Apesar das conquistas e dos progressos alcançados, a estratégia nacional ainda tem de abordar uma série de aspetos para que a inclusão das comunidades ciganas seja efetiva:

1. O desconhecimento da estratégia por parte da maioria da população cigana e de certos profissionais que trabalham diretamente nesta área. É necessário um maior investimento em termos de divulgação e disseminação de uma nova estratégia, bem como dos objetivos e compromissos que cada um dos ministérios assumiu para que todos os profissionais das mais diversas áreas estejam alinhados com esses compromissos.

2. Apesar dos esforços crescentes por parte de várias entidades e atores, isso ainda não tem sido suficiente para garantir a plena inclusão social e o exercício da cidadania para essas comunidades. Esta situação está relacionada com a persistência do *anticiganismo* e da discriminação em vários setores e na sociedade em geral. Por exemplo, de acordo com o FRA Roma Survey 2021[33] Portugal destacou-se (32%) em termos da proporção de inquiridos que afirmaram ter-se sentido discriminados por serem ciganos no acesso aos serviços de saúde, o mesmo se aplicando ao contacto com as autoridades escolares. Também houve um aumento desde 2016 na proporção de crianças que relataram ter sido vítimas de intimidação e assédio. Por estas razões – devido à existência persistente de discriminação e preconceito associados à vulnerabilidade e às especificidades das comunidades ciganas – é necessário que existam políticas específicas para as comunidades ciganas.

3. Além disso, é urgente e vital investir em campanhas/ações globais para combater a discriminação,

[30] Figueira da Foz, Seixal, Elvas, Beja, Barcelos, Moura, Torres Vedras e Viseu.

[31] Os projetos centraram-se principalmente em atividades de formação/sensibilização no domínio da luta contra a discriminação (através de campanhas de sensibilização, produção de documentários e programas de rádio), na área da saúde, dos meios de comunicação social e em ações para promover a emancipação das mulheres ciganas. https://aima.gov.pt/pt/noticias/6-a-edicao-do-fape-resultados-finais

[32] Colaborar na integração de diferentes grupos étnicos e culturais, nomeadamente comunidades migrantes ou comunidades ciganas, entre outros, intervindo no planeamento, organização, implementação e avaliação de projetos e/ou atividades de mediação intercultural, estabelecendo processos integrados de comunicação, facilitação, mediação e negociação entre as partes envolvidas no quadro da cidadania ativa e inclusiva, prevenindo situações de vulnerabilidade, tensão, risco e/ou conflito.

[33] FRA, *ciganos em 10 países europeus. Principais resultados*, Viena, 2022. https://fra.europa.eu/en/publication/2023/roma-survey-2021-technical-report

para que o trabalho em rede e multissetorial se torne mais fácil.

4. A adesão dos municípios aos Planos Locais para a Integração das Comunidades Ciganas (PLICC) é fraca. A estratégia deve ser implementada a nível local e passar do papel à ação. Em 2019, alguns municípios definiram estratégias locais e alcançaram resultados relevantes. No entanto, de acordo com algumas experiências, o tempo para a participação e co-construção na conceção e definição do PLICC não foi suficiente, e para outras, foi mesmo a primeira vez que os municípios tentaram definir planos associados a esta área. Outros nem sequer avançaram. É preciso tempo para convergir atores, gerar confiança e partilhar pensamentos e intervenções.

5. Os PLICC representam um esforço crescente para a inclusão das comunidades ciganas, contudo, é visível que este esforço ainda não foi suficiente para garantir a plena integração social e o exercício de cidadania. Muitas vezes os PLICC ficam sobretudo e exclusivamente sob a alçada do social, ainda que a integração necessite de uma intervenção assente na promoção de um conjunto de ações muito mais globais e multissetoriais.

6. Em alguns territórios, a apropriação real das políticas e medidas locais pelos decisores políticos ficou aquém da riqueza da participação e dos contributos das pessoas e dos profissionais que participaram nos processos de diagnóstico e planeamento. A vontade e o calendário das políticas nem sempre se revelaram conformes com o tempo das pessoas e das comunidades. Durante o processo, vivemos uma pandemia, e assistimos ao processo de descentralização para as autarquias, entre outras coisas. Durante a pandemia, muitas comunidades ciganas, particularmente as que vivem em acampamentos, ficaram completamente isoladas de qualquer contato e apoio. Várias associações ciganas mobilizaram-se para ajudar. Devido ao processo de descentralização de competências, esperava-se também uma maior proximidade e atenção às necessidades da população, mas tal ainda não foi visível, nomeadamente por parte das comunidades ciganas. Por esta razão, um sentimento de expectativas não satisfeitas e uma falta de compreensão da lentidão do processo ou uma sensação de estagnação são evidentes entre as comunidades ciganas, associações ciganas e mediadores. Por isso, a criação de estruturas de acompanhamento/avaliação em cada território, incluindo pessoas e associações ciganas, é fundamental.

7. A situação habitacional das comunidades ciganas continua a ser a questão mais difícil para estas comunidades. Além das comunidades ciganas que ainda vivem em tendas em condições altamente vulneráveis (sem água e eletricidade), há comunidades que vivem em bairros completamente excluídos do tecido urbano, longe de todos os serviços essenciais e completamente isolados. Muitos lugares nem sequer têm transportes públicos que permitam às pessoas chegar a uma cidade/centro da cidade.

8. A avaliação e o acompanhamento contínuos são relevantes para redefinir as intervenções e reorientar os objetivos estratégicos. Tal foi solicitado por várias organizações e estruturas da sociedade civil.

9. As medidas e programas implementados são avaliados de forma muito positiva, uma vez que muitos deles têm um impacto significativo na capacitação das comunidades ciganas envolvidas e são vistos como um avanço significativo nos processos de apoio à inclusão e à democracia a nível local. No entanto, a maioria dos programas existentes são muito limitados e centram-se essencialmente no nível local, com uma falta de expansão e projeção à escala nacional e uma maior diversidade de atores e interlocutores para a sua implementação.

10. Refira-se ainda que não existe em Portugal um Programa Operacional específico para a inclusão das comunidades ciganas, tal como acontece em Espanha, o que dificulta a implementação de ações concertadas. Existem programas (no âmbito do programa Pessoas 2030[34]) que visam grupos desfavorecidos e envolvem intervenções junto de comunidades ciganas socialmente vulneráveis. No entanto, importa referir que o Programa 2030 contempla algumas tipologias de intervenção que incidem especificamente nas comunidades ciganas, nomeadamente: a) Planos Locais de Inclusão da População Cigana, b) Inserção Socioprofissional da Comunidade Cigana e, c) Apoio financeiro e

[34] O Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão, ou Pessoas 2030, é um programa temático do Portugal 2030 que se dedica a apoiar medidas de política pública para dar resposta aos desafios das qualificações da população, do emprego, da inclusão social e, transversalmente, da questão demográfica. https://pessoas2030.gov.pt/

técnico às organizações da sociedade civil de populações imigrantes, refugiadas e população ciganas.[35] No entanto, o período de candidaturas ainda não foi concretizado.

Por último, as pessoas de etnia cigana em Portugal são cidadãos portugueses e o seu contexto político e institucional não devia estar na área das migrações, incluídas na AIMA. A tutela das políticas públicas que dizem respeito a estas comunidades não pode depender de um organismo que lida com questões migratórias:

> "*Tentei encontrar alguma informação no site da AIMA sobre a abertura das candidaturas da FAPE e do PAAC e não encontrei nada relacionado com as comunidades ciganas. O que vimos é que fomos suprimidos pelas questões dos migrantes. É como se não existíssemos. Neste momento não posso sequer dizer que somos uma nódoa no meio do pano" porque nem isso estamos a ser no meio da imensidão da AIMA*." (participante num workshop realizado em 2 de setembro)

[35] Todas estas medidas se enquadram no eixo ESO4.8 - Inclusão ativa e empregabilidade do Programa Pessoas 2030.

3. FUTURO DA ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS COMUNIDADES CIGANAS

Como já foi referido, ao longo dos últimos anos, tem havido um esforço crescente por parte de várias organizações (europeias e nacionais) no sentido de conhecer os problemas que afetam as comunidades ciganas e definir medidas e estratégias para combater eficazmente todos os tipos de exclusão. A nível nacional, com a ENICC em vigor até dezembro de 2023, e a nível local, vários municípios desenvolveram planos locais para a inclusão destas comunidades. No entanto, este esforço não é suficiente para garantir a plena integração social e o exercício da cidadania pelas comunidades ciganas.

A nova Estratégia deve representar uma intervenção integrada, pois só assim será possível realizar avanços significativos no bem-estar das comunidades. Alguns dos objetivos a serem incluídos na futura estratégia provavelmente podem ser alcançados, enquanto outros serão mais desafiadores. Mas as metas não devem ser o único foco. São importantes e têm de ser cumpridas ou mesmo ultrapassadas, mas, mais uma vez, as metas são apenas números, e é importante olhar para além dos números, porque muitas vezes não revelam a verdadeira dimensão dos problemas.

Processos de mudança, metodologias e governança são fundamentais. É importante mudar a forma como a sociedade encara as comunidades ciganas; as suas questões devem ser vistas como o conjunto das questões da sociedade e promover intervenções. Além disso, precisamos mudar a narrativa para além de obstáculos e dificuldades e, acima de tudo, não culpar as pessoas pela sua situação. É importante mudar as intervenções nas questões sociais, porque as questões sociais são tudo: educação, saúde, emprego, formação, habitação, cultura e desporto. Uma lógica de intervenção integrada permitirá olhar para cada pessoa cigana como um ser único, com as suas próprias necessidades e diferentes capacidades. Permitirá também definir medidas e ações dirigidas à sociedade em geral.

É imperativo investir numa avaliação adequada do que está a ser feito e como está a ser feito, e avaliar isso para alcançar resultados e impactar a vida das pessoas. A tónica deve ser colocada na facilitação de uma verdadeira cultura de avaliação que acompanhe a implementação das políticas: é crucial conhecer os impactos reais de uma determinada decisão/ medida política.

Temos uma série de oportunidades que temos de utilizar de forma inteligente e, de uma forma orientada para a solução: o Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o novo período de programação dos Fundos Estruturais, o Plano de Recuperação e Resiliência, e a ligação com as várias Estratégias Nacionais, como a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, entre outras. Todos estes instrumentos apontam o caminho e criam possibilidades que temos de ter em mente. É por isso que a mobilização dos territórios e dos atores é tão importante. É necessária uma melhor coordenação entre os programas e as linhas de financiamento para colmatar esta lacuna. Para que tudo seja tido em conta, estes instrumentos e a própria Estratégia têm de ser compreendidos pelos diferentes profissionais das diversas áreas de intervenção, pela sociedade em geral e pelas próprias comunidades.

Em suma, para mudar de forma positiva a realidade das comunidades ciganas em Portugal, a nova Estratégia deve considerar a promoção:

- Uma visão integral e integrada das questões multidimensionais.
- Trabalho em rede entre organizações da sociedade civil, entidades públicas e decisores. Unindo forças, partilhando responsabilidades e criando sinergias, seremos capazes de responder aos desafios enfrentados pelas pessoas nestas situações.
- Participação, porque acreditamos que se criarmos espaços e processos para que os diferentes atores sociais participem, promoveremos uma sociedade mais democrática e envolvida na busca de soluções para os problemas existentes. Para que tal aconteça, temos de ter em conta as vozes de quem vive diariamente estas situações, exigindo ação e um forte compromisso através de mudanças consistentes.
- **Territorialidade**. Temos de trabalhar "a partir" dos territórios. Temos de refletir sobre as questões relevantes

com os atores nos territórios, identificar problemas, reconhecer potencialidades e identificar soluções que possam influenciar as políticas nacionais.

- A inclusão das comunidades ciganas deve ser considerada um investimento e não uma despesa. Desta forma, é de esperar que a próxima geração da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas tenha um impacto positivo nas condições de vida das comunidades ciganas em Portugal, promovendo uma maior e melhor inclusão e reduzindo os casos de discriminação.

4. Recomendações para a nova Estratégia para a Integração das Comunidades Ciganas

Um dos desafios atuais é assegurar que os documentos estratégicos orientem eficazmente as políticas, tanto a nível nacional como local, o que significa que devem ser capazes de promover mais e melhores políticas. Ao mesmo tempo, é essencial que promovam uma abordagem integrada e não sectorial nos territórios. Trata-se de desafios reais e permanentes para a nova estratégia. Para tal, é essencial que a Estratégia seja associada a recursos humanos suficientes, incentive a reflexão e a integração de soluções e disponha dos recursos financeiros necessários para evitar a implementação de políticas e projetos pontuais e desarticulados.

Neste sentido, devemos concentrar-nos nas seguintes recomendações de ação para garantir que a Estratégia tenha um impacto efetivo:

4.1. Governação

- Investir numa melhor governação com uma abordagem multidimensional e integrada das várias áreas sectoriais e associá-las a objetivos e metas mais mensuráveis. A Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) tem de ser mais conhecida e estabelecida como um princípio orientador para a elaboração de políticas e da intervenção, e envolver uma governação ainda mais aberta e participada.
- As comunidades ciganas em Portugal necessitam de um "espaço" público e político independente, dotado de autonomia financeira e de recursos humanos suficientes, cuja missão seja a integração das comunidades ciganas.
- A nova estratégia deve reforçar o papel do CONCIG – Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas. O CONCIG tem um papel importante a desempenhar no acompanhamento da Estratégia, mas é essencial que este órgão inclua representantes a nível ministerial com capacidade de decisão e familiaridade com as comunidades ciganas. Deve também incluir representantes de áreas centrais para a implementação da estratégia (educação, saúde e habitação, entre outros) que conheçam as ações que estão a ser implementadas pela estratégia, bem como associações, mediadores, representantes de diferentes organizações da sociedade civil e peritos. O CONCIG precisa de se tornar um organismo adequado para consolidar conhecimentos, desenvolver capacidades e apoiar a mudança de estratégias e políticas. É necessário o verdadeiro empenho das diferentes partes interessadas.
- Para que a ENICC seja bem sucedida, deve incorporar dimensões locais e empenhar-se numa abordagem descentralizada, especialmente em termos de implementação de políticas e medidas destinadas às comunidades ciganas. As Autarquias e as plataformas locais existentes (por exemplo, redes sociais e plataformas supraconcelhias, entre outras) têm um papel fundamental no reforço e mobilização dos vários atores na sua implementação. Salientamos a importância de continuar a investir na definição de *planos locais de inclusão para as comunidades ciganas* e de os reforçar do ponto de vista financeiro e humano.
- Deve ser dada prioridade à definição e aplicação de um sistema de avaliação sério, sistemático e independente. A cultura da avaliação precisa de ser aprofundada e deve orientar a definição e implementação de políticas, de modo a que os impactos reais de uma determinada decisão ou medida política sejam conhecidos. Esta avaliação é essencial para identificar novas medidas e atualizar as existentes, a fim de as harmonizar com a Estratégia.
- Deve ser definido um plano de comunicação da Estratégia para que a sua existência seja do conhecimento dos cidadãos, instituições e profissionais que trabalham na promoção da inclusão.

4.2. Antidiscriminação e Anti Ciganismo em relação às Comunidades Ciganas

- A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)[36] precisa de ser mais conhecida para, por um lado, incentivar a denúncia de comportamentos racistas e, por outro, educar e inibir situações que envolvam racismo.
- Deve ser levada a cabo uma campanha nacional de sensibilização junto do público em geral para ajudar a atenuar o racismo e a xenofobia de que são vítimas as comunidades ciganas, especialmente numa altura em que o discurso de extrema-direita dirigido contra estes grupos está a aumentar.
- A formação sobre as comunidades ciganas, a história e a cultura ciganas continua a ser uma estratégia importante para combater a discriminação, desconstruir mitos e contribuir para uma melhor inclusão das pessoas ciganas. Destacamos aqui a relevância de áreas específicas como os meios de comunicação social, profissionais de diferentes ministérios e comunidade educativa e saúde, entre outras, nas quais devem ser centradas mais atividades de formação e sensibilização levadas a cabo por associações ciganas em parceria com outras organizações.
- Deve ser aprovado um estatuto de carreira do Mediador Intercultural, a fim de combater a precariedade a que estão sujeitos. A carreira de mediador tem uma função social reconhecida que é cada vez mais essencial para a construção de uma sociedade que respeite a diversidade cultural e integre verdadeiramente os migrantes e as pessoas pertencentes a grupos étnicos minoritários enquanto cidadãos com direitos iguais.
- O reforço ao associativismo cigano, tanto em termos da sua constituição como da sua capacitação, é importante para melhorar a inclusão das comunidades e a sensibilização do público para esta área. Entidades fortes ao nível local podem impulsionar o trabalho em rede com outras associações e criar projetos orientados para as necessidades das pessoas ciganas, impulsionando as comunidades e uma sociedade mais respeitadora das diferenças e mais inclusiva.
- O mundo académico deve ser sensibilizado para a importância e a necessidade de realizar mais estudos sobre as comunidades ciganas. A produção de conhecimento científico é importante para diagnosticar com precisão a realidade, definir melhores (e mais) políticas e contribuir para uma sociedade mais inclusiva.

4.3. Igualdade de género nas medidas de inclusão das comunidades ciganas

- É necessário promover campanhas de sensibilização e capacitação sobre esta temática nas próprias comunidades ciganas.
- Existem atualmente associações ciganas que trabalham em prol da igualdade entre homens e mulheres. Estas associações devem ser apoiadas na organização de encontros internacionais, nacionais, regionais ou mesmo locais de mulheres ciganas, a fim de criar espaços de encontro e interação entre as mulheres ciganas, as famílias e outras partes interessadas.
- Recomendamos que se invista na formação profissional das jovens e mulheres ciganas através de cursos específicos para aumentar a sua escolaridade e qualificações profissionais. Isto aplica-se especialmente a quem não pode frequentar a escola devido à sua idade e que não têm a escolaridade mínima para frequentar os cursos oferecidos pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

4.4. Educação e Formação

- A educação pré-escolar é fundamental para o desenvolvimento e a inclusão social das crianças. Incentivar as crianças das comunidades ciganas a frequentarem o ensino pré-escolar implica, por um lado, sensibilizar as comunidades cigamas para a importância do ensino pré-escolar e, por outro lado, promover a contratação de mediadores e pessoas ciganas para as equipas escolares.

[36] O CICDR é um órgão administrativo independente, dotado de poderes de autoridade, que trabalha em articulação com a Assembleia da República. O CICDR aplica o regime jurídico de prevenção, proibição e combate à discriminação em razão da raça e origem étnica, cor, nacionalidade, língua, ascendência e território de origem. Mais informações: Lei n.º 3/2024. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/3-2024-836604892

- O programa «Roma Educa» deve ser alargado a todos os estudantes ciganos que pretendam prosseguir os seus estudos, com especial atenção para as mulheres ciganas, a fim de promover a igualdade entre homens e mulheres. O orçamento deve ser reforçado para garantir recursos económicos e humanos que permitam às associações ciganas que implementam o programa no terreno uma maior proximidade e acompanhamento das crianças, jovens e famílias dos bolseiros e seus respetivos estabelecimentos de ensino.
- Promover uma maior divulgação dos programas 'Roma Educa' e 'OPRE' através da partilha de testemunhos, com o objetivo de sensibilizar para a sua adesão.
- Beneficiar do processo de transferência de competências para as Autarquias – para isso, seria essencial promover a inclusão das associações ciganas nos Conselhos Municipais de Educação.

4.5. Emprego

- Promover cursos de formação profissional que tenham em conta os interesses e as necessidades dos candidatos das comunidades ciganas e a realidade das ofertas de emprego locais. Criar protocolos de estágio entre o IEFP e associações comerciais e industriais que possam facilitar a incorporação de formandos de comunidades ciganas.
- Criar um incentivo sob a forma de uma subvenção para empresas que contratem pessoas de comunidades ciganas (através de estágios ou contratos permanentes).
- Promover estágios profissionais remunerados junto de ministérios ou institutos públicos para os recém-licenciados ou mestrados portugueses ciganos do programa 'OPRE' de forma a capacitar e formar quadros /profissionais ciganos para trabalharem na administração pública.
- Implementar uma campanha de sensibilização pública dirigida a empresas e outros organismos para desmistificar os mitos que existem relativamente à inclusão das comunidades ciganas no mercado de trabalho.

4.6. Habitação

- Apostar na definição de planos de ação locais (sob a responsabilidade das Autarquias) para erradicar barracas e acampamentos, promovendo o acesso a habitação condigna e integrada no tecido urbano tanto quanto possível, evitando guetos e a exclusão. Os Fundos Estruturais e de Investimento podem desempenhar um papel central neste contexto.
- Reduzir a burocracia e facilitar o acesso à informação e aos concursos nacionais de habitação pública promovidos pelo IHRU através da criação de gabinetes locais para ajudar a compreender a informação e reduzir a burocracia. A aposta nas plataformas digitais que permitam o acesso à informação deve ter em conta a facilidade de acesso, uma vez que ainda existem situações de exclusão digital e/ou baixa literacia digital.
- Realizar audições com famílias e comunidades e fomentar a transparência e a participação em todo o processo de realojamento, nomeadamente através da criação de grupos ou comissões com o envolvimento direto das comunidades ciganas.
- Investir na melhoria e requalificação das condições estruturais, equipamentos, transportes de acesso aos bairros de habitação pública por forma a que estes sejam progressivamente integrados na malha urbana e contribuam para a inclusão das pessoas.

4.7. Saúde

- Promover estudos e/ou diagnósticos da situação de saúde das comunidades ciganas em Portugal, de forma a contribuir para melhores políticas nesta área e definir programas de saúde específicos para estas comunidades, que continuam a ter uma esperança de vida mais curta do que o resto da população.
- Promover a educação para a saúde e a literacia entre as comunidades ciganas, com o objetivo de lhes proporcionar um melhor acesso aos serviços, bem como incentivá-las a adotar comportamentos e estilos de vida mais saudáveis e preventivos.
- Assegurar que o processo de digitalização em curso no setor da saúde não exclui as comunidades ciganas.

Os cuidados de saúde presenciais devem ser mantidos, mesmo em zonas remotas, e a literacia digital deve ser promovida.

- A mediação no domínio da saúde tem de ser fomentada, apoiada e alargada ao território e dentro das várias entidades de saúde: hospitais, centros de saúde.
- A comunicação entre os profissionais de saúde deve basear-se numa linguagem fácil e acessível. É importante investir na formação e sensibilização destes profissionais (médicos, enfermeiros, auxiliares e outros).[37]

[37] Esta proposta surge de uma preocupação de longa data das associações de ciganos, uma vez que é importante promover comportamentos preventivos e melhorar o acesso aos cuidados de saúde. Tornar a linguagem médica mais acessível e combater os estereótipos sobre as comunidades ciganas ajudá-los-á a aceder a este setor, o que poderá ter um impacto positivo na prevenção e na saúde em geral

REFERÊNCIAS

Lista de entrevistas

Fórum, 29 de novembro de 2024, no Porto, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Entrevista a 29 de setembro de 2024 (online) com representantes da AIMA I.P.

Workshop 2 setembro 2024 (online), que contou com as seguintes organizações: Letras Nómadas, AMUCIP, Associação Ribaltambição, EAPN Portugal, Associação Social Recreativa Cultural Cigana de Coimbra, Exemplos Avultados (Empower Roma), Costume Colossal, Escutàtradição.

Webinar *Sastipen Le Roma: Comunidades ciganas e o direito à saúde* 15 de outubro de 2024.

Principais documentos políticos e relatórios

Barbosa, I.; Oliveira, M.; Rodrigues, V.; Coelho, I.; Pinheiro, S., *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2018-2022): Relatório de avaliação externa*. Instituto de Sociologia, Universidade do Porto, 2023.

Lei de Bases do Sistema Educativo 46/86

EAPN Portugal, *Comunidades ciganas e saúde: um primeiro retrato nacional*, Fundación Secretariado Gitano, 2009.

ECRI, *Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de monitorização),* 2 de outubro de 2018.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, *Segundo Relatório sobre Portugal, Adotado em 20 de março de 2002*, Estrasburgo, 4 de novembro de 2002.

Comissão Europeia, *Quadro estratégico da UE para a igualdade, inclusão e participação dos ciganos para 2020-2030*, Justiça e Consumidores, Bruxelas, 7.10.2020.

Ferreira, Teresa Leal (Coord.), *Caracterização das condições de habitação das comunidades ciganas residentes em Portugal*, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, 2016.

FRA, *ciganos em 10 países europeus. Principais resultados*, Viena, 2022.

INE, *Mais de metade dos ciganos foram vítimas de discriminação*, 2023.

Mendes, Manuela; Magano, Olga; Candeias, Pedro, *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas*, ACM, I.P., Lisboa, 2014.

A Resolução n.º 36/2023, de 3 de maio, *prorroga a vigência da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.*

Resolução n.º 154/2018, de 29 de novembro, *Aprova a revisão da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022.*

Resolução n.º 25/2013, de 27 de março, *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) 2013-2020.*

EAPN Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200/218 Porto
Tel: 225420800
Email: geral@eapn.pt
http://www.eapn.pt