Em ANÁLISE

* DOCUMENTOS DE APOIO *

Nº 17– Dezembro 2008 – Gabinete de Investigação e Projectos

A Inclusão Social das Comunidades Ciganas

Síntese

A existência de espaços pobres, marginais e etnicamente diferenciados é um fenómeno emergente e sem fronteiras, com nítidas manifestações ao nível da crescente precarização das condições de existência, na discriminação, na inserção em segmentos instáveis e periféricos do mercado de trabalho, no desemprego, na atribuição pela sociedade envolvente de uma identidade negativa, na apatia e falta de motivação participativa, o que, aliado a especificidades de carácter social e identitário, impõe limitações no acesso aos recursos social e culturalmente disponíveis. Esta problemática proporciona, não raras vezes, dificuldades acrescidas no que concerne à convivência de uma pluralidade de culturas e de identidades sociais, assim como ao nível das relações de comunicação inter-étnica o que, em ultima análise, pode ser um foco latente, e eventualmente manifesto, de conflitualidade social.

Entre os grupos e categorias sociais mais expostos a situações de pobreza e de exclusão social, são de destacar as Comunidades Ciganas, que, na sua globalidade e de forma cumulativa, apresentam mecanismos de empobrecimento e de reprodução circular de situações de exclusão social. Neste sentido, considerou-se pertinente dedicar este documento às Comunidades Ciganas.

A Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal (REAPN) desenvolve, desde praticamente a sua fundação em Portugal (1991), actividades com e sobre as Comunidades Ciganas. Tal particular atenção a estas comunidades prende-se com o facto desta etnia figurar entre os grupos mais afectados por fenómenos de pobreza e exclusão social. Desde projectos na área da formação, passando por acções de sensibilização e informação, seminários, mesas redondas e workshops, por publicações e estudos de investigação, várias têm sido as formas encontradas pela REAPN para abordar esta temática, procurando contribuir para um conhecimento destas comunidades capaz de impulsionar melhores e mais eficazes respostas aos seus problemas (investigação-acção).

De todas as actividades desenvolvidas pela REAPN, que na sua maioria são desenvolvidas em parceria com outras entidades congéneres, quer a nível nacional, quer a nível transnacional, importa reter de imediato algumas conclusões/ensinamentos que corroboram em grande parte os principais (mas escassos) estudos que existem nesta área:

- desde logo, que a informação existente acerca desta minoria étnica é, em Portugal, bastante deficitária, tornando por isso mais difícil desenvolver um trabalho estruturado e permanente. Esta lacuna na área da informação conduz igualmente a uma quase invisibilidade do fenómeno nas diferentes instâncias decisoras e nos instrumentos de política social disponíveis;

- por outro lado, as Comunidades Ciganas continuam, na generalidade, a ser um grupo social muito exposto a fenómenos de pobreza e exclusão social, isto é, a sua situação sócio-económica continua a condicionar a sua integração plena na sociedade. As carências registadas ao nível das diferentes esferas (habitação, saúde, justiça, emprego, educação) condicionam o exercício de uma cidadania plena e favorecem a persistência da carência económica e social;

- transversalmente, constata-se que as Comunidades Ciganas são alvo de fenómenos de discriminação e racismo que condicionam igualmente a sua integração social e económica desta população. De um modo geral existe um desconhecimento sobre as suas tradições culturais, costumes, códigos de conduta, o que dificulta a própria integração destas comunidades na sociedade em geral.

1. Breve Abordagem sobre as Comunidades Ciganas em Portugal

Em termos de contextualização geral, verificamos que as primeiras referências sobre a presença de ciganos em Portugal datam do Século XV. Actualmente, e apesar do enorme grau de incerteza e de imprecisão, os números oscilam entre os 30 000 e os 90 000 ciganos portugueses (de acordo com a comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância são entre 50 000 e 60 000)[1]. No entanto, a organização SOS Racismo, através de um Inquérito realizado junto das Câmaras Municipais e de outras entidades (2001), apenas conseguiram apurar um número total de 21 831[2]. O mesmo estudo conclui que as Comunidades Ciganas estão especialmente concentradas no litoral e nas zonas fronteiriças, com especial concentração em Lisboa, concluindo que 31% dos ciganos vivem em situação precária, especialmente nos distritos de Viana do Castelo, Castelo Branco, Coimbra e Évora. Mas todas as estatísticas encontradas, são meras aproximações à realidade, visto que, como já foi referido, os ciganos são constitucionalmente cidadãos portugueses de pleno direito que não podem, para nenhum efeito, ser identificados de forma distintiva em relação aos restantes cidadãos, o que dificulta a sua identificação e, consequentemente, uma aproximação mais fidedigna à realidade.

No âmbito do projecto de investigação do Centro de Estudos Territoriais finalizado em 2005, procurou-se actualizar e colmatar a ausência de dados recolhidos pelo SOS Racismo, através do envio do questionário "Ciganos, territórios e Itinerância" a todas as câmaras municipais do continente chegando a um numero de 19 747 ciganos (cobertura de 65,5%). Mais tarde, em 2006, procurou-se mais uma vez confrontar e actualizar os resultados obtidos agora junto dos postos da Guarda Nacional Republicana. Juntando as informações recolhidas através das várias fontes: câmaras municipais, postos da Guarda Nacional Republicana e o estudo do SOS racismo chega-se a um número de 34 000 elementos da etnia cigana em Portugal.[3]

De facto, os dados quantitativos sobre a população cigana são de difícil obtenção, já que não só não existem estudos extensivos com preocupações de recenseamento dos ciganos em Portugal, como, por outro lado, as fontes institucionais públicas, que dispõem de dispositivos que poderiam recolher essa informação recusam, com base na Constituição Portuguesa (art.13º)[4], qualquer tipo de recenseamento ou registo a esse nível. Esta ausência de dados concretos, que possam dar corpo a um diagnóstico fiel, tem repercussões no estabelecimento de pontes sociais com estas comunidades com características específicas que continuam assim a permanecer afastadas da sociedade em geral. Por outro lado, a ausência de tal diagnóstico dificulta todo o tipo de

1 Second Report on Portugal", European Commission Against and Intolerance, Adoptado em 20 de Março de 2002, Estrasburgo, 4 de Novembro de 2002, pg.21
2 "Sastipen ta li – Saúde e Liberdade, Ciganos – Números, abordagens e realidades", SOS Racismo, Lisboa, 2001, pg.22
3 Alexandra Castro; "Dos Contextos Locais à Invisibilização Política. Discussão em torno dos ciclos de exclusão habitacional dos ciganos em Portugal"; *in Revista Cidades: Comunidades e Territórios*, nº15, 2007, pp.63-86
4 Art.13º - Principio da Igualdade – a) Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei; b) ninguém pode ser privilegiado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções politicas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

intervenção que se tem procurado desenvolver, nomeadamente aquele que tem sido promovido por diferentes Organizações Não Governamentais.
Na generalidade, o conhecimento existente e acessível sobre as Comunidades Ciganas demonstra que estas continuam a ser um grupo minoritário, muito exposto a fenómenos de pobreza, exclusão e discriminação. 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 de saúde, emprego, educação e formação.

Procurando afinar ainda alguns indicadores, e tendo por base os resultados das actividades desenvolvidas pela REAPN, podemos traçar em termos gerais o seguinte "retrato" destas comunidades.

Ao nível educacional os ciganos apresentam taxas de abandono e insucesso escolar muito elevadas e manifestam problemas de adaptação ao sistema de ensino. Alguns autores defendem que o insucesso e o absentismo escolar das crianças ciganas podem ser explicados por dois elementos: por um lado, o isomorfismo e etnocentrismo que caracteriza a escola, enquanto lugar privilegiado de preparação para o trabalho, apresentando formas de funcionamento que em nada se adaptam à forma de estar e cultura destas comunidades, designadamente: as jornadas de trabalho; os horários fixos; a divisão do trabalho; as competências individuais e a disciplina. Por outro lado, a formação de professores em Portugal não inclui qualquer tipo de disciplina que contemple as questões da multiculturalidade, não estando muitos deles preparados para enfrentar a diversidade dos seus alunos. De igual modo, a própria cultura dos ciganos, e como consequência do que ficou dito, conduz ao seu isolamento e resistência face às comunidades escolares, tendo como principais argumentos a manutenção dos seus hábitos, tradições e costumes, não facilitando o acesso das crianças à escola, particularmente no caso das crianças de sexo feminino.

Em relação à sua **situação perante o trabalho** encontramos comunidades que vivem de actividades ditas "tradicionais", e uma minoria que se integra no mercado formal de emprego. Uma grande maioria vive ainda da venda em feiras (designada "venda ambulante"), uns porque gostam de facto do que fazem, sobretudo pelos aspectos que caracterizam esta actividade, outros porque esta é a única a actividade a que têm acesso, devido ao facto de terem baixa escolarização e, historicamente, ser uma actividade que correspondia a uma certa forma de nomadismo normalmente associada a esta etnia. A estas dificuldades é preciso somar o comportamento discriminatório e a falta de sensibilização dos empregadores para a contratação de indivíduos da etnia cigana. Por outro lado, e de uma forma geral, os ciganos não encaram o trabalho como um objectivo idealizado de vida, mas como um meio de sobrevivência quotidiano, preferindo assim actividades profissionais que estejam mais de acordo com as suas formas de vida e a sua cultura, particularmente no que diz respeito aos horários, formas de contratação (sem vínculos contratuais com terceiros), mobilidade, atenção à família e à divisão de tarefas, rentabilidade imediata, entre outras.

Particularmente no que à inserção pela via profissional diz respeito, as diferentes soluções e oportunidades em termos de políticas sociais não têm garantido as condições necessárias a uma plena integração destes "públicos" no espectro das mesmas. Não obstante pontuais e parciais exemplos de sucesso, medidas como o Mercado Social de Emprego e o Rendimento Social de Inserção não têm conseguido plenamente integrar estas comunidades. Isto ficará a dever-se, na maior parte dos casos, ao facto de serem medidas generalistas e que não contemplam uma suficiente maleabilidade para se adaptarem a diferentes públicos. Por outro lado, os profissionais das diferentes áreas e aos diferentes níveis com responsabilidades de desenhar e implementar tais medidas desconhecem as especificidades deste grupo étnico. Particularmente em relação às Comunidades Ciganas é imperioso criar fortes relações entre as medidas (nomeadamente ao nível da formação) que se têm vindo a promover e a real inserção no mercado de trabalho - estabelecendo relações directas, responsáveis e contratualizadas e não apenas prováveis ou a estudar sob a forma de estágios. A flexibilização de determinadas

formações e dos critérios de acesso é uma necessidade premente não só em relação a este grupo em específico como em relação à maior parte das populações-alvo destes programas.

Por outro lado, as Comunidades Ciganas continuam a viver sem as mínimas condições de **habitabilidad**e, salubridade e higiene, o que acentua ainda mais a sua situação de exclusão social. De acordo com os dados disponíveis[5], grande parte das famílias ciganas vive em condições de habitabilidade precárias, enfrentando diversos problemas, designadamente a ausência de água potável para consumo ou até mesmo sem água suficiente para a higiene pessoal e da habitação. Este fenómeno é ainda gerador de fortíssimos preconceitos e estereótipos que, cada vez mais, impede estes cidadãos de saírem das situações de vulnerabilidade, exclusão social e económica em que se encontram.

Relativamente à **saúde**, este será porventura um dos principais problemas que enfrentam as Comunidades Ciganas. Os ciganos apresentam algumas dificuldades no acesso à informação em geral, e especificamente sobre a vacinação, a prevenção e o tratamento de determinadas doenças. Tipicamente, entre as Comunidades Ciganas, encontramos uma alta incidência de doenças e de má nutrição. As doenças que afectam estas Comunidades sublinham, não apenas as graves situações vividas pelos ciganos, mas também a inadequação dos serviços para chegarem a estes públicos. No entanto, os estudos que foram realizados demonstram que o baixo nível sócio-económico de vida das Comunidades Ciganas tem consequências ao nível dos problemas de saúde, incluindo uma menor esperança de vida (comparativamente com a restante população), assim como mais altos níveis de má nutrição e doenças. Os padrões de saúde entre ciganos são negativamente influenciados pelos baixos níveis de instrução e limitado acesso aos serviços e cuidados de saúde. Atitudes discriminatórias e preconceituosas são um dos factores-chave na marginalização e exclusão de alguns ciganos das campanhas e programas públicos de saúde. As diferenças culturais podem gerar barreiras entre as Comunidades Ciganas e as instituições de cuidados de saúde.

A **justiça** pelo seu funcionamento padronizado, tem dificuldade em chegar a estes grupos minoritários e ou tem comportamentos mais repressivos, ou se demite de tomar algumas atitudes, fazendo com que a desconfiança mútua vá aumentando. Os ciganos têm especificidades culturais próprias que importa ter em consideração. No entanto, terá que haver uma "pedagogia do cumprimento da lei", para que se consiga fazer cumpri-la respeitando e preservando ao mesmo tempo os direitos de uma minoria étnica. Por outro lado, existem determinadas características étnicas atribuídas aos ciganos que, e na maior parte dos casos, apenas estão relacionadas com as situações de pobreza e exclusão social a que estes estão sujeitos. Os principais problemas (práticos) da justiça com as Comunidades Ciganas são:

i) O problema da identificação - muitos tem alcunhas ou existem na mesma família várias pessoas com nomes idênticos, não havendo uma coincidência com o nome legal, o que dá azo a uma série de mal entendidos, tais como serem presas as pessoas erradas;
ii) O problema da notificação - é muito difícil notificar um cidadão cigano, porque nunca se sabe onde mora (é necessário ter em conta que esta é uma característica comum a outros cidadãos procurados pela justiça, tendo no entanto, uma maior incidência nesta comunidade), apesar de poucos serem já nómadas. Este problema está também muito associado à toxicodependência, e que portanto é transversal a todos os toxicodependentes, sejam eles de que etnias forem;
iii) O casamento cigano não é reconhecido pela lei portuguesa - o que leva a que mulheres levadas a tribunal, e muitas vezes "casadas" há 15 e 20 anos, com 4 ou 5 filhos sejam tratadas como solteiras;
iv) O comportamento emotivo dos ciganos em tribunal - cria um clima de insegurança, que intimida alguns oficiais de justiça menos experientes. Terá que haver uma sensibilização mútua.

[5] Estes dados provêm de pequenos estudos e diagnósticos locais, realizados nomeadamente no âmbito de projectos nacionais e comunitários e promovidos, em grande parte, por Organizações Não Governamentais

v) Existência de preconceitos e estereótipos que leva o sistema de justiça (penal e prisional) a discriminar negativamente os ciganos pelo simples facto de pertencerem a esta etnia.

Esta primeira análise e enquadramento dos principais problemas, permite-nos assim constatar que estas Comunidades se caracterizam por estarem expostas a gravíssimos fenómenos de pobreza e exclusão social e contra as quais persistem muitos preconceitos e estereótipos. Assim, qualquer intervenção com estas comunidades tem que ter em conta estas especificidades culturais, sociais e económicas e tem que, antes de tudo, identificar as dificuldades /obstáculos existentes à sua inclusão social. Não se poderá delinear uma estratégia de intervenção eficaz com esta população se não se conhecer à priori o seu modus operandi, as suas representações e percepções face aos seus pares e face aos não ciganos, bem como as representações e percepções que a comunidade em geral (sobretudo actores sociais-chave que intervêm directamente com estas comunidades – nas áreas da saúde, do emprego, da educação, da acção social) tem acerca da população cigana.

2. As Comunidades Ciganas e os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão é um instrumento/documento estratégico de referência no combate à pobreza e à exclusão social, no qual se identificam eixos prioritários de intervenção e, consequentemente, metas, programas, medidas e indicadores.

A este nível, sublinhe-se que as comunidades ciganas não figuravam como um grupo específico de intervenção nos PNAI's anteriores, tendo sido esta sempre uma preocupação e uma recomendação da REAPN. É fundamental a integração das Minorias Étnicas no PNAI, particularmente, das comunidades ciganas, definindo objectivos, metas e medidas pró-activas que visem uma intervenção clara e efectiva das problemáticas que lhes estão inerentes: pobreza e exclusão, racismo e discriminação. Desde logo porque como refere o Relatório Conjunto sobre Protecção Social de Março de 2008 *" são necessárias mais medidas para fazer face ao risco de exclusão a que estão expostos os jovens e as crianças que sofrem de desvantagens múltiplas, como os ciganos, populações fortemente marginalizadas".* Assim, salienta-se o agrado da Rede Europeia Anti-Pobreza no reconhecimento das Minorias Étnicas como um dos grupos-alvo de atenção especifica no PNAI 2008-2010, constituindo esta alteração um importante reconhecimento de uma forte e urgente solicitação de uma boa parte das Organizações Não Governamentais, reforçada por várias recomendações da Comissão Europeia.

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010 identifica um conjunto de factores de risco que desempenham um papel crítico na limitação do acesso dos indivíduos aos principais sistemas de apoio à inclusão social. Devido a estes factores de risco, alguns dos indivíduos, grupos ou comunidades encontram-se especialmente expostos ou vulneráveis à pobreza e exclusão social, e sentem maiores dificuldades de adaptação às mudanças estruturais em curso. Paralelamente, contribuem para acentuar a natureza multidimensional do problema, uma vez que é normalmente pela combinação ou acumulação destes riscos que os indivíduos são atingidos por situações de pobreza e de exclusão social. Desta forma, as comunidades ciganas contam-se entre as categorias mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social. As condições precárias de habitação, as baixas qualificações escolares e profissionais, e a dificuldade de acesso à maioria dos bens e serviços de saúde, emprego, educação e formação, entre outras carências, marcam a vida destas comunidades onde a pobreza tende a perdurar e a transmitir-se de geração em geração. Assim, esta preocupação encontra-se presente na terceira prioridade do PNAI – "Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração de grupos específicos, nomeadamente as pessoas com deficiências e incapacidades, imigrantes e minorias étnicas".

No prosseguimento da concretização das medidas de politica apresentadas no PNAI foram propostas um conjunto diversificado de acções e medidas que poderão contribuir positivamente para assegurar a igualdade e a inclusão social dos ciganos em Portugal. No âmbito de uma abordagem integrada dos factores que contribuem

para a exclusão social destas comunidades e da promoção das politicas que facilitem a sua inclusão social, as medidas/acções incluídas no PNAI enquadram-se sobretudo nas politicas gerais destinadas a combater a pobreza e dirigem-se à generalidade dos indivíduos que vivem situações de vulnerabilidade à pobreza. Assim, não são portanto, acções especificamente focalizadas na comunidade cigana e as que são, são ainda muito vagas e não assentam numa estratégia global de intervenção com estas comunidades.

- **Medidas Especificas direccionadas para as Comunidades Ciganas – 2008/2010**

Medidas/Acções	Entidade Responsável	Descrição	Metas
Grupo Consultivo para a Inserção das Comunidades Ciganas	Presidência do Conselho de Ministros	O Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas – GACI constitui um Grupo de trabalho integrando 6 elementos pertencentes às comunidades ciganas com experiência de trabalho associativo e de mediação, para permitir uma maior eficácia de intervenção, bem como uma maior representatividade dos interesses e perspectivas dos portugueses ciganos.	Criar o Grupo até final de 2008
Formação de agentes que trabalham com as comunidades ciganas	Presidência do Conselho de Ministros	Acções de formação em "interculturalidade e Comunidades Ciganas"	- Criar um módulo de formação em 2009 - Realizar 20 acções de formação
Programa Escolhas	Presidência do Conselho de Ministros	Programa de âmbito nacional, que visa promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos sócio-economicos mais vulneráveis, com especial atenção às comunidades ciganas	- Efectuar 15 projectos que intervêm junto das comunidades ciganas; - Abranger 2 500 crianças e famílias das comunidades ciganas envolvidas
Diagnóstico das experiências levadas a cabo no âmbito da habitação social	Ministério do Ambiente, do ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Elaboração de um estudo para avaliar as experiências realizadas no âmbito da habitação social que sirvam de apoio á definição de futuras iniciativas de politica pública.	- Relatório do diagnóstico até final do 1º Trimestre de 2009
Sensibilização da opinião pública	Presidência do Conselho de Ministros	Acções contra a discriminação e de sensibilização da opinião pública para a inserção das comunidades ciganas em diferentes suportes e meios de comunicação.	- Promover 10 peças de comunicação na televisão e na Rádio (Programa Nós e Gente como Nós), por ano; - Conseguir 10 000 visitas ao site, Por ano

Como se pode constatar através das acções e metas propostas na presente geração (2008-2010), sublinha-se uma vez mais a fraca ambição das mesmas relativamente às Comunidades Ciganas. Face a isto considera-se urgente e necessário apostar continuamente na definição de medidas objectivas que permitam a efectiva inclusão social destas comunidades na sociedade portuguesa, uma sociedade que se deseja inclusiva e intercultural.

3. A União Europeia e as Comunidades Ciganas

A etnia cigana representa uma das maiores minorias étnicas na U.E, com mais de 12 milhões de pessoas a viver nos diferentes Estados-membros. As sondagens de opinião a nível europeu e nacional demonstram que muitos europeus têm uma opinião muito negativa sobre este grupo, muitas vezes baseada em estereótipos e preconceitos. Desta forma, as instituições europeias e os Estados-membros têm uma responsabilidade conjunta na melhoria da inclusão social das pessoas de etnia cigana.

Neste sentido, a União Europeia tem vindo a desenvolver um conjunto de acções, directivas e politicas-chave que são particularmente relevantes para a inclusão das comunidades:

- Em 2000 promulgou duas Directivas que impedem que os seus cidadãos sejam discriminadas em razão da origem racial ou étnica **– Directiva 2000/43/CE que aplica o principio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica** e em razão da religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual – **Directiva 2000/78/CE aplica a Igualdade de Emprego**. As duas directivas definem um conjunto de princípios que garantem, a cada pessoa na União Europeia, um nível mínimo comum de protecção jurídica contra a discriminação. Estas directivas derivam do artigo 13º do Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em Maio de 1999.

- No entanto, constatou-se que as medidas legislativas não foram suficientes para combater eficazmente a discriminação e que os Estados-membros, de uma forma geral, não transpuseram essas directivas para a sua legislação nacional. Por isso, após as directivas comunitárias, o Conselho da EU definiu um **Programa de Acção Comunitário de Luta Contra a Discriminação (2002-2006)**[6]. Apesar disto, nenhum dos mecanismos accionados pela UE conseguiram alterações estruturais e sustentáveis na melhoria da situação das comunidades Ciganas na Europa. A maior parte dos projectos implementados no âmbito do programa de acção foram desenvolvidos isoladamente sem nenhuma estratégia mais global e integrada ao nível do planeamento e da sua execução.

- Na sequência de uma fraca constituição dos objectivos precedentes, foi definida a Década para a Integração dos Ciganos 2005-2015 – década para a inclusão dos ciganos;

- O Programa da Discriminação é integrado no Programa PROGRESS – Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social (2007-2013) integrado em 5 eixos. A Secção 4 intitulada "Anti-discriminação e diversidade", visa apoiar a aplicação eficaz do princípio de não discriminação e promover a sua integração em todas as politicas da UE.

- Desde os conflitos ocorridos em Itália com as comunidades ciganas (2008), o **Parlamento Europeu** tomou consciência da situação específica das Comunidades Ciganas e definiu a necessidade de serem analisadas as políticas e as ferramentas disponíveis a nível comunitário para melhorar a inclusão destas comunidades. **Na Agenda Social de 02 de Julho de 2008, a Comissão renovou o empenho no combate à discriminação em geral e definiu acções para melhorar as comunidades ciganas em particular**. O Relatório da Comissão Europeia conclui que existe um sólido enquadramento de ferramentas legislativas, financeiras e de coordenação politica, mas ainda persistem lacunas no que diz respeito à sua aplicação nos Estados-membros.

- No seguimento desta preocupação, a Comissão Europeia realizou no dia 16 de Setembro de 2008 a **Primeira Cimeira à escala comunitária dedicada à melhoria da situação das Comunidades Ciganas na União Europeia**. Esta reunião de alto nível tinha como objectivo obter um compromisso conjunto por parte de representantes de autoridades nacionais e europeias e da sociedade civil no sentido de combaterem as situações de discriminação e de exclusão que atingem milhões de ciganos europeus.

[6] Inserido neste Programa de Acção foi desenvolvida uma Campanha de Informação Contra a Discriminação – disponível em 20 línguas no seguinte endereço electrónico: www.stop-discrimination-info/2188.0.html

Deste encontro, resultou o reconhecimento da necessidade de definir medidas urgentes para lutar contra a discriminação destas comunidades e alguns compromissos assumidos pelos Estados-membros[7]:

- União de esforços e a definição de standards comuns para a integração dos ciganos, baseados num compromisso eficaz das instituições e dos Estados-membros da União Europeia, representantes das comunidades ciganas e organizações da sociedade civil...;
- Compromisso de corrigir as desigualdades que existem entre as condições de vida e de bem-estar das comunidades ciganas e o resto da sociedade, assim como colocar um fim ao ciclo de pobreza e de exclusão em que se encontram estas populações combatendo as graves violações aos direitos humanos que persistem ao nível da educação, habitação, emprego e sistemas de saúde...;
- Para promover standards comuns e atingir objectivos partilhados, os Estados-membros devem definir, a nível nacional, planos de acção a favor da integração dos ciganos que sejam coordenados pela Comissão Europeia através de um mecanismo que permita avaliar e medir os resultados e os impactos das experiências desenvolvidas. A União Europeia apoiará as acções conjuntas dos Estados-membros centradas em medidas contra a segregação e a favor da integração das comunidades ciganas, através de fundos europeus e nacionais;
- Trabalhar tendo por base os conhecimentos práticos e o conjunto de instrumentos comunitários existentes (como por exemplo: A Década para a Integração dos Ciganos 2005-2015; Fundo para a Educação dos Ciganos, entre outros) de forma a definir "caminhos" possíveis para garantir o desenvolvimento, a independência e uma maior participação da sociedade cigana na Europa.

Em Março de 2008, foi constituída a **Rede Europeia de Cooperação para a Inclusão Social das Comunidades Ciganas**, composta por um grupo de ONG europeias[8] que trabalham no âmbito da promoção e inclusão social dos ciganos, defendendo a necessidade de uma estratégia de longo prazo – Estratégia para a Inclusão das Comunidades Ciganas – para que os direitos fundamentais dos ciganos sejam respeitados e protegidos. Esta estratégia deve inlcuir três objectivos gerais: responsabilidade das autoridades nacionais em proteger a população cigana de situações de discriminação; igual acesso à educação, saúde e habitação; apoio e capacitação dos ciganos através da participação na vida cívica e económica de cada país. Segundo os membros desta organização, esta estratégia deveria dar coerência politica às acções gerais e especificas na luta contra a discriminação desta população e criar sinergias com outras iniciativas europeias, especialmente a "Década para a Inclusão dos Ciganos (2005-2015)". Esta rede pretende ainda atingir os seus objectivos através de acções de sensibilização das instituições da UE e dos Estados-membros para conseguir a aprovação de uma Estratégia.

Por outro lado, a **ECRI – Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância**[9], assume igualmente uma notável importância nesta matéria. Um dos pilares do seu programa de actividades é uma abordagem país a pais, através da qual analisa a situação em cada um dos Estados-membros no que diz respeito ao racismo e a intolerância, formulando sugestões e propostas para a resolução dos problemas identificados. No seu Segundo Relatório para Portugal"[10], salienta a necessidade de adoptar várias medidas de forma a melhorar a situação dos ciganos em Portugal, designadamente ao nível da discriminação por parte da polícia e das autoridades locais; das melhores condições de habitação das famílias ciganas e o acesso à educação dos seus filhos. No entanto, na

[7] Declaração Final da Cimeira Europeia sobre os Ciganos, Bruxelas, 16 de Setembro de 2008

[8] Esta rede é constituída pelas seguintes instituições: Aministia Internacional; Europeajn Network Agaisnt Tacism (ENAR); European Roma Grassroots Organisation (ERGO); European Roma Information Office; European Roma Rigths Centre (ERRC); Minority Rigths Group International (MRGI); Open Society Institute (OSI); Spolu International Foundation (SF) e a Fundacion Secretariado Gitano.

[9] Esta comissão foi instituída pelo Conselho da Europa e é um órgão independente de fiscalização do cumprimento dos direitos humanos especializado nas questões da luta contra o racismo e a intolerância.

[10] European Commission Against and Intolerance, op cit

análise da situação das comunidades ciganas em Portugal (Terceiro Relatório[11]), a ECRI apesar de referir alguns avanços conseguidos em Portugal em matéria de racismo e intolerância, lamenta o facto, de continuarem a persistir alguns focos de discriminação das Comunidades Ciganas, particularmente no que concerne ao acesso à habitação, ao emprego e aos serviços sociais, sobretudo considerando que estas comunidades são muito mais vulneráveis quando vivendo em verdadeiros "guetos". Neste sentido, a ECRI apresentou algumas recomendações às autoridades portuguesas para colmatar estas situações:

Habitação

- Recomenda uma atenção especial às comunidades ciganas que vivem em alojamentos precários e que sejam tomadas medidas necessárias para as realojar de forma decente;
- Recomenda que sejam investigadas alegações de comportamentos discriminatórios para com os ciganos no domínio da habitação, em particular nos despejos arbitrários, e que se tomem todas as medidas necessárias para pôr fim a todo o comportamento deste tipo.

Emprego, bens e serviços

- Recomenda que sejam definidas medidas para apoiar os membros das comunidades ciganas na obtenção de um emprego. É imperativo que essa politica, em favor do emprego dos ciganos, seja acompanhada de medidas para proibir e punir toda e qualquer conduta discriminatória dos empregadores que recusam contratar ciganos com base na sua origem étnica;
- Recomenda que sejam definidas medidas para combater a discriminação racial contra os ciganos em domínios como o acesso a locais abertos ao público e o acesso a bens e serviços, assegurando, em particular, que qualquer acto discriminatório nestas áreas seja devidamente punido.

Educação

- Recomenda a intensificação de esforços, em colaboração com as comunidades ciganas, para favorecer a frequência regular da escola por parte das crianças ciganas, colmatando o problema do abandono escolar, em especial por parte das raparigas ciganas. A ECRI recomenda a definição de medidas que facilitem o acesso dos ciganos aos níveis superiores de ensino;
- Recomenda que se prossigam os esforços para resolver os problemas relacionados com o acolhimento das crianças ciganas em certas escolas e se tomem todas as medidas necessárias para lidar com eventuais reacções hostis e discriminatórias dos pais das crianças não ciganas;
- Recomenda o reforço dos esforços para promover a cultura cigana junto dos professores e dos alunos.

Autoridades locais/forças da ordem

- Recomenda que se punam todas as declarações e comportamentos racistas por parte de membros da população local ou de representantes das autoridades locais, de modo a deixar bem claro que tais atitudes não serão toleradas;
- Encoraja as autoridades portuguesas a implementar acções que favoreçam o diálogo inter-cultural entre as comunidades ciganas e a população maioritária;
- Recomenda que as autoridades portuguesas assegurem que as alegações de maus-tratos praticados por membros das forças da ordem contra ciganos sejam objecto de investigações aprofundadas e o julgamento dos seus autores.

[11] Terceiro Relatório sobre Portugal, European Commission Against and Intolerance, Adoptado em 30 de Junho de 2006, Estrasburgo, 13 de Fevereiro de 2007

Como se pode constatar existe um conjunto de ferramentas para melhorar a situação das comunidades ciganas desde que a União Europeia, os Estados-membros e a sociedade civil congreguem esforços com vista a uma coordenação eficaz das suas acções. Estamos assim perante oportunidades para promover a inclusão plena das comunidades ciganas, nas quais diversos actores têm um papel fundamental a desenvolver.

4. Propostas de Intervenção da REAPN

As comunidades ciganas enfrentam dificuldades de integração social que necessitam de uma intervenção eficaz, através da promoção de um conjunto de acções que combatam as discriminações múltiplas que este grupo tem vivenciado. Como vimos, ao longo dos últimos anos, verificou-se um esforço crescente por parte de várias entidades (europeias e nacionais) no sentido de conhecer os problemas que afectam estas comunidades e de definir medidas e estratégias que visem combater efectivamente todo o tipo de exclusão. Contudo, é visível que este esforço não tem sido suficiente para garantir a plena integração social e o exercício de cidadania por parte destas comunidades. Relativamente às políticas existentes para as comunidades ciganas, constata-se que em alguns países ainda não existe um reconhecimento dos ciganos e de outras minorias como grupo específico de forma a garantir os seus direitos fundamentais de cidadania. É neste sentido que existe um reconhecimento da necessidade de politicais especificamente direccionadas para as comunidades ciganas.

Em primeiro lugar, antes de definir políticas, é necessário conhecer a população (não existe em Portugal um estudo sociológico sobre estas comunidades). Este facto conduz, por um lado, a uma quase invisibilidade do fenómeno nas diferentes instâncias decisoras e nos instrumentos de política social existentes e, por outro lado, conduz a uma inadequação das medidas e acções políticas que visam a inclusão social e a eliminação de práticas discriminatórias, não contemplando os ciganos como grupo-chave nos planos nacionais de acção para a inclusão[12]. Assim, uma primeira medida a ter em conta é a **realização de um maior número de diagnósticos sobre a realidade das comunidades ciganas**, incluindo pesquisas sobre os obstáculos e as barreiras que a sociedade maioritária e as instituições lhes colocam.

Em segundo lugar, é pertinente a aceitação da necessidade de **políticas específicas para estas comunidades**. É necessário definir políticas e medidas mais activas de inclusão social, não se restringindo (como se tem vindo a verificar) a políticas e a projectos avulso e pontuais que não têm continuidade ou sustentabilidade. Por isso, são necessárias políticas integradas e articuladas entre as diferentes áreas de intervenção (educação, saúde, habitação, justiça, emprego e formação profissional, entre outras) incluídas numa estratégia direccionada para estas comunidades. Estamos assim a falar da necessidade de um **plano nacional de integração das comunidades ciganas em Portugal** que permita efectivamente o acesso aos serviços básicos (a educação, a saúde, a habitação, a justiça, serviços sociais, emprego e formação profissional, entre outros) e o exercício de uma cidadania plena.

O combate à exclusão necessita de um processo global e multi-dimensional, incidindo em áreas prioritárias para a inclusão social.

a) **Promover o acesso aos principais bens e serviços** e que devem incidir nos seguintes itens:

- Medidas que promovam o acesso à educação e medidas que permita melhorar a qualidade da educação com uma atenção particular no combate às práticas directas e indirectas de segregação ou de assimilação nas escolas;

[12] Como vimos anteriormente, sublinhe-se que até 2008 o PNAI não contemplava as comunidades ciganas como grupo prioritário de intervenção.

- Medidas de promoção de melhores condições de habitabilidade para as Comunidades Ciganas e de desmantelamento de bairros segregados e desfavorecidos com grande concentração de ciganos;
- Medidas que promovam o total acesso aos serviços públicos de saúde.

Importa sublinhar, uma vez mais, que as medidas de inclusão social devem, primeiramente, ser baseadas na forma como se pode aumentar o acesso destas comunidades a todos os programas, acções e medidas de carácter geral. No entanto, numa primeira fase, é necessário apostar em **medidas de discriminação positiva** (transitórias). Alguns tipos de acção podem incluir:

- Formação direccionada para profissionais das diversas áreas de intervenção no sentido de desconstruir preconceitos e estereótipos existentes sobre estas comunidades;
- Formação de mediadores ciganos para diferentes serviços/áreas, tais como a saúde, serviços sociais, escolas, sistema judicial. Existem mediadores formados, qualificados para o desenvolvimento das suas actividades, mas continuam a deparar-se com dificuldades de integração devido à ausência de uma regulamentação da sua carreira e do reconhecimento da sua importância na sociedade em geral;
- Desenvolvimento de programas específicos para problemas que afectam predominantemente as comunidades ciganas (ex. venda ambulante, feiras, entre outros);
- Os serviços públicos devem desenvolver planos de promoção de acesso das comunidades ciganas tentando quebrar as barreiras de comunicação existentes;
- Formar e capacitar as comunidades ciganas no sentido de melhor acederem aos serviços;
- Promoção e capacitação do associativismo cigano, empowerment e desenvolvimento de canais para a participação das comunidades ciganas na concepção e definição de politicas direccionadas para a sua integração social – trabalhar "com" e "para" as comunidades ciganas e não apenas "para";
- Sensibilizar o mercado de trabalho para facilitar a empregabilidade das comunidades ciganas;
- Sensibilizar a opinião pública para a integração das comunidades ciganas na sociedade em geral, desmistificando e combatendo as situações de discriminação e de preconceito que estas comunidades vivenciam no dia-a-dia;

b) **Promover uma maior autonomia económica destas comunidades** através das seguintes acções:

- Desenvolvimento de estratégias para inserir as comunidades ciganas no mercado de trabalho, através da formação profissional e do acompanhamento da sua integração no mercado de trabalho;
- Medidas (principalmente de sensibilização) que "encorajem" as entidades empregadoras para a contratação de indivíduos das comunidades ciganas. O sucesso da integração profissional deve ser "publicitado" no sentido de quebrar estereótipos (como por exemplo a sua falta de hábitos ou de motivação para o trabalho) e de transmitir confiança entre os membros das comunidades ciganas de que a inserção profissional é possível.
- Medidas que tenham como objectivo regularizar, dignificar e melhorar as condições de trabalho, as qualificações de auto-emprego e a criação de micro-empresas;
- As medidas de integração profissional não devem apenas ter como objectivo a integração dos ciganos no mercado de trabalho, mas também melhorar as suas condições de trabalho, a evolução na carreira e a sua estabilidade profissional.

c) Necessidade de **medidas que fomentem e promovam a igualdade.** Combater as barreiras de inclusão provocadas pelos preconceitos e pelos estereótipos constitui uma área fundamental para a inclusão das Comunidades Ciganas. As medidas de detecção de discriminação e as medidas para as combater são um ponto de partida para toda e qualquer política de inclusão destas populações. Os processos de discriminação são resultado de dinâmicas complexas, com múltiplas causas sociais, e com longas e profundas tradições. Promover

a igualdade é um processo de longo prazo, e deve ser compreendido como tal. As medidas para reduzir o preconceito e a discriminação devem ocorrer em todas as áreas, a vários níveis, e numa perspectiva multi-dimensional. Algumas medidas pertinentes para promover a igualdade podem incidir nos seguintes elementos:

- Medidas que detectem o preconceito e as práticas discriminatórias, medindo a sua extensão e os seus efeitos;
- Sensibilização, formação inter-cultural e anti-discriminação das pessoas que se encontram em programas de inclusão social e planos de acção para a promoção da igualdade de oportunidades e direitos;
- Sensibilização, formação inter-cultural e anti-discriminação para os profissionais das diversas áreas de intervenção, empresários, entidades de acção social, comunicação social e opinião pública em geral;
- Medidas de empowerment e de valorização da imagem social das Comunidades Ciganas. A este nível é pertinente envolver os meios de comunicação social de forma a combater o desconhecimento que a opinião pública demonstra face a estas comunidades.

SÍNTESE DAS PRINICPAIS RECOMENDAÇÕES-ACÇÃO:

- **Estudo nacional sobre as comunidades ciganas** – qualquer intervenção com estas comunidades tem que ter presente as especificidades culturais, sociais e económicas de forma a obter um conhecimento profundo sobre esta população;

- **Trabalhar com e não para: participação das comunidades ciganas** – O trabalho em conjunto é essencial para se obter uma intervenção eficaz. Para tal, devemos envolver as comunidades ciganas na resolução dos seus próprios problemas. A própria comunidade cigana deve ser parte activa nos processos de inclusão. Deve procurar-se sempre a sua implicação e participação.

- **Estratégia integrada (estratégica nacional participada) e medidas específicas** direccionadas para as reais necessidades das comunidades ciganas passando, fundamentalmente, por medidas que promovam o acesso aos principais bens e serviços e que promovam a igualdade.

- **Definição de um plano estratégico** que se comprometa em 1º instância com as 4 áreas básicas: educação; habitação, emprego e saúde para que as comunidades ciganas tenham acesso a estes serviços básicos. Este plano deve, igualmente, incidir em estratégias que combatem os estereótipos, os preconceitos e as situações de discriminação vivenciadas por estas comunidades;

- **Contínua reflexão e definição de respostas adequadas às reais necessidades destas comunidades**, através da mobilização da sociedade civil e das instâncias decisoras;

- **Trabalho em rede e acompanhamento sistemático e continuado das iniciativas desenvolvidas** – é necessário concentrar esforços e apostar num forte trabalho em rede, envolvendo vários actores e instituições com ampla experiência neste âmbito, de forma a promover a inclusão da diferença e da diversidade;

- **A temática das comunidades ciganas deve ser considerada uma prioridade** ao nível das medidas sociais e do Plano Nacional de Acção para a Inclusão;

- **Apostar em novas formas de intervenção e/ou reforçar formas de intervenção já existentes**, como por exemplo a mediação intercultural e a dinamização do tecido associativo cigano.

REAPN
Dezembro de 2008