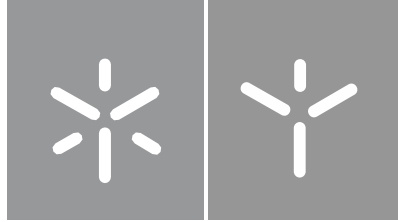


Universidade do Minho
Escola de Direito

Políticas públicas para integração das comunidades ciganas em Portugal:
Discussão dos seus contributos para o empoderamento das mulheres ciganas

Louise Massochini Zwartjes

**Políticas públicas para integração das
comunidades ciganas em Portugal:
Discussão dos seus contributos para
o empoderamento das mulheres
ciganas**



Louise Massochini Zwartjes

**Políticas públicas para integração das
comunidades ciganas em Portugal:**

**Discussão dos seus contributos para o
empoderamento das mulheres ciganas**

Dissertação de Mestrado
Mestrado de Direitos
Humanos

Trabalho efetuado sob a orientação da
**Prof^a. Doutora Patrícia Jerónimo e da Prof.^a
Doutora Maria José Casa-Nova**

Junho 2022

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição CC BY

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Louise H. Zwartjes

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Angela Zwartjes e Olavo Zwartjes, a minha irmã Nicolie Zwartjes, minha tia Carmen Massochini e demais familiares por todo o apoio incondicional dado durante a minha trajetória acadêmica, por sempre me incentivarem a conquistar meus sonhos e principalmente nunca duvidarem do meu potencial.

As minhas orientadoras, Professora Patrícia Jerónimo e Professora Maria José Casa-Nova por todos os ensinamentos e auxílio prestado no decorrer da escrita da dissertação, assim como toda a comunidade docente da Escola de Direito, em que tive o privilégio de assistir as aulas.

As meus colegas de mestrado, em que eu tenho um grande carinho, sobretudo minhas amigas Mirella Vasconcelos e Lais Veiga por dividirem os momentos de alegria e tristeza na escrita da dissertação.

Ao meu namorado Ayman El Ourra, por todo o incentivo, amor e paciência, que foram essenciais na elaboração deste trabalho. E também a minha sogra Lia El Ourra pela preocupação e pelas palavras de carinho e conforto.

Aos meus amigos de Portugal Árima da Cruz, Angélica Vedana, Lúvia Carrião e Eduardo Caldas por estarem do meu lado e, em especial, as minhas amigas Laura Teixeira e Beatriz Coêlho que, além do apoio emocional, me ajudaram incansavelmente na revisão da escrita e na formatação da dissertação.

Aos meus amigos do Brasil, que mesmo de longe, me apoiaram e me incentivaram, principalmente a Thamires Machado, Renata Chagas, Rayssa Hinterholz, Inaê label e Rejane Ribeiro.

Também agradeço a todas as mulheres ciganas que, mesmo com a grande quantidade de trabalho, disponibilizaram-se a conversar comigo, sendo todas muito simpáticas e solícitas.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Louise H. Zwartjes

RESUMO

Políticas públicas para integração das comunidades ciganas em Portugal - Discussão dos seus contributos para o empoderamento das mulheres ciganas

Há vários séculos que as populações ciganas são discriminadas no mundo todo, sendo vítimas dos racismos e dos preconceitos, que culminam na segregação social, marginalização e violência, com graves violações de direitos humanos. No que tange a Portugal, as pessoas ciganas não apenas sofrem a discriminação, como também são a minoria étnica sistematicamente mais rejeitada e marginalizada no país. Grande parte das populações ciganas portuguesas vive abaixo do nível de pobreza e sofre discriminação no acesso ao mercado de trabalho, na busca por habitação e na rede de ensino, onde há altos índices de abandono escolar e de segregação social. As mulheres e as meninas ciganas encontram-se numa posição de especial vulnerabilidade, já que são, simultaneamente, discriminadas por serem mulheres e por pertencerem a uma minoria étnica estigmatizada pela sociedade dominante. As mulheres ciganas possuem maiores níveis de desemprego e menores graus de escolaridade e de participação ativa na vida social, política e econômica. Este trabalho visa identificar as políticas públicas adotadas por Portugal em prol da integração das comunidades ciganas e analisar criticamente, a partir de parâmetros acadêmicos, jurídico-políticos e da percepção das próprias mulheres ciganas, se tais medidas são efetivas, ou não, no combate à discriminação, notadamente em relação às mulheres ciganas e na conquista do empoderamento feminino nas esferas privada e pública. Da análise efetuada, concluiu-se que as políticas públicas adotadas pelo Estado português não satisfazem os parâmetros internacionais de direitos humanos e, possuem reduzidos reflexos positivos na qualidade de vida das pessoas ciganas em Portugal, tendo em vista que estas continuam a vivenciar a quotidiana discriminação nos espaços públicos, a sofrer com os altos índices de pobreza e a não gozar dos direitos que lhes são formalmente reconhecidos por lei. Tendo em atenção a análise normativa realizada e os discursos das mulheres entrevistadas, considera-se que o investimento em termos das políticas públicas não é ainda suficiente para melhorar de forma significativa a vida das pessoas ciganas. Considera-se ainda que o quadro legal de combate à discriminação deveria ser mais robusto e efetivo nos domínios da habitação, saúde, emprego e escolarização, eixos contemplados na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.

Palavras-chave: Comunidades ciganas; mulheres ciganas; discriminação étnica; políticas públicas; integração social.

ABSTRACT

Public policies for the integration of Roma communities in Portugal - Discussion of their contributions to the empowerment of Roma women

For several centuries, Roma populations have been discriminated against in all the world, being victims of racism and prejudice, which culminate in social segregation, marginalization, and violence, with serious violations of human rights. As far as Portugal is concerned, Roma people not only suffer discrimination, but are also the most systematically rejected and marginalized ethnic minority in the country. A large part of the Portuguese Roma population lives below the poverty level and suffers discrimination in accessing the labor market, in the search for housing and in the education institutions, where there are high rates of school dropout and social segregation. Roma women and girls are in a particularly vulnerable position, as they are simultaneously discriminated against for being women and for belonging to an ethnic minority stigmatized by the dominant society. Roma women have higher levels of unemployment and lower levels of education and active participation in social, political, and economic life. This research aims to identify the public policies adopted by Portugal in favor of the integration of Roma communities and to analyze them critically, from academic and legal-political parameters, as well as through the perception of Roma women themselves, whether such measures are effective, or not, in the fight against discrimination, notably in relation to Roma women and in the achievement of female empowerment in the private and public spheres. From the analysis carried out, it was concluded that the public policies adopted by the Portuguese State do not satisfy the international parameters of human rights and, also, have reduced positive effects on the quality of life of Roma people in Portugal, once they continue to experience daily discrimination in public spaces, suffer from high levels of poverty and do not enjoy the rights that are formally recognized by law. Bearing in mind the normative analysis carried out and the speeches of the women interviewed, it is considered that investment in terms of public policies is still not enough to significantly improve the lives of Roma people. It is also considered that the legal framework to combat discrimination should be more robust and effective in the areas of housing, health, employment and schooling, axes contemplated in the National Strategy for the Integration of Roma Communities.

Keywords: Roma communities; Roma women; ethnic discrimination; public policy; social integration.

INDICE

RESUMO	VIII
ABSTRACT	IX
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	XII
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - A DISCRIMINAÇÃO SECULAR DAS COMUNIDADES CIGANAS NO MUNDO	21
1. Origem histórica e presença das comunidades ciganas no mundo	21
2. Histórico de perseguições, violência e discriminação contra as comunidades ciganas.....	26
3. Especial vulnerabilidade das meninas e mulheres ciganas.....	31
CAPÍTULO II - A PROTEÇÃO DAS COMUNIDADES CIGANAS NA AGENDA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	42
1 Organização das Nações Unidas.....	42
1.1 Instrumentos normativos e jurisprudência.....	42
1.2 Resoluções e Planos de Ação	48
2. Organização para o Desenvolvimento e Cooperação na Europa (OSCE)	51
3. Conselho da Europa	55
3.1 Instrumentos normativos e jurisprudência.....	55
3.2 Resoluções e Planos de Ação	60
4. União Europeia.....	64
4.1 Instrumentos normativos e jurisprudência.....	64
4.2 Resoluções e Planos de Ação	67
CAPÍTULO III - DISCRIMINAÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS COMUNIDADES CIGANAS EM PORTUGAL.....	73
1. Enquadramento histórico: A presença dos ciganos em Portugal	73
2. Discriminação social e estatal	77
3. A proteção das comunidades ciganas na agenda política do Estado português	84
3.1 Instrumentos normativos e jurisprudência do Estado português	84
3.2 Alto Comissariado Para as Migrações (ACM).....	85
3.3 Políticas Públicas adotadas por Portugal em relação às Comunidades Ciganas.....	88
3.3.1 Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020 (ENICC)	88
3.3.1.1 Principais iniciativas públicas em curso na ENICC 2013-2022.....	90
3.3.2 Estratégia Nacional para a Igualdade e Não-Discriminação – Portugal + Igual (ENIND).....	94
3.3.3 Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025	95

3.3.4 Outras Políticas Públicas	96
4 Análise crítica dos organismos internacionais de supervisão sobre as políticas do Estado português para combate à discriminação e para a promoção da integração social das comunidades ciganas	98
4.1. Organização das Nações Unidas	98
4.2 Conselho da Europa	101
4.3. União Europeia.....	104
5. A avaliação feita por académicos e ativistas de direitos humanos.....	106
CAPÍTULO IV - O OLHAR DAS MULHERES CIGANAS SOBRE AS POLÍTICAS DO ESTADO PORTUGUÊS.....	
1. Contextualização metodológica	111
1.1. A Entrevista	112
1.2. A análise do conteúdo.....	114
2. As mulheres entrevistadas	117
3. Perspectiva das vozes femininas	118
3.1. A (in)efetividade das políticas públicas segundo as mulheres ciganas entrevistadas ..	119
3.2 A ausência de proteção do Estado português para com as comunidades ciganas	133
CONCLUSÃO	144
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149
ANEXOS.....	154

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACM: Alto Comissariado para as Migrações
- AMUCIP Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas Portuguesas
- CAG: Grupos de Ação Comunitária
- CEDAW: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
- CEDH: Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- CERD: Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial
- CEU: Central European University
- CICDR: Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
- CIG: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
- CoE: Conselho da Europa
- CONCIG: Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas
- DGE: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
- DUDH: Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EAPN: Rede Europeia Anti-Pobreza
- ECRI: Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância
- ENICC: Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas
- ENIND: Estratégia Nacional para a Igualdade e Não-Discriminação – Portugal + Igual
- ERGO: Rede de Organizações Ciganas Europeias de Base
- FAPE: Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas
- FRA: Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia
- FSG: Fundação Secretariado Gitano
- IEFP: Instituto do Emprego e Formação Profissional
- IHRU: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
- INE: Instituto Nacional de Estatística
- NACI: Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas
- ObCig: Observatório das Comunidades Ciganas
- ODIHR: Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos
- OM: Observatório das Migrações
- ONU: Organização das Nações Unidas

OSCE: Organização para o Desenvolvimento e Cooperação na Europa

PAAC: Programa de Apoio ao Associativismo Cigano

PAIMH: Plano de ação para a igualdade entre mulheres e homens

PAOIEC: Plano de ação para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais

PAVMVD: Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica

PE: Programa Escolhas

PER: Programa Especial de Realojamento

PIDCP: Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

PIDESC: Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PIEF: Programa Integrado de Educação e Formação

PNCRD: Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação

REF: Roma Education Fund

RSI: Rendimento Social de Inserção

TEDH: Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TEIP: Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da UE

TJUE: Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE: Tratado na União Europeia

UE: União Europeia

UE-MIDIS: Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia

UPR: Universal Periodic Review

INTRODUÇÃO ¹

As comunidades ciganas constituem a maior minoria étnica presente na União Europeia (UE)² e, em 2021, ainda continuam a ser alvos de altos níveis de discriminação, pobreza e exclusão social em toda a Europa, fato que prejudica o seu acesso a oportunidades de emprego e estudo, a condições de habitação dignas e a serviços de saúde adequados. Segundo pesquisa da Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), realizada em 2018, cerca de 80% dos ciganos inquiridos viviam abaixo do nível da pobreza; um em cada três ciganos vivia numa habitação sem água canalizada; 50% dos ciganos com idades entre os seis e os 24 anos não frequentavam a escola e 41% já foram discriminados devido à sua origem étnica³.

Em Portugal, os dados estatísticos não são diferentes e refletem a existência de práticas discriminatórias, assim como a manutenção de estereótipos negativos e preconceitos perpetuados pela sociedade majoritária, que impossibilitam a efetiva inclusão social, fomentam a vulnerabilidade das pessoas ciganas e as afastam, cada vez mais, do gozo de direitos fundamentais inerentes a qualquer ser humano. Os índices de discriminação e violação de direitos humanos são mais graves em Portugal, por comparação com outros Estados membros da União Europeia. De acordo com a pesquisa da FRA, 51% dos entrevistados já sofreram discriminação por causa da sua origem étnica⁴. Em relação ao acesso ao trabalho, em média, 71% dos inquiridos confirmaram terem sentido discriminação durante a procura de emprego⁵, o que justifica as taxas de desemprego de homens e mulheres ciganos, de 36% e 67%, respectivamente. A dificuldade de subsistência estava entre os 74% dos ciganos portugueses inquiridos⁶. No mesmo sentido, segundo dados recolhidos pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGE), no ano letivo 2018/2019, somente

¹ A presente dissertação foi redigida em português do Brasil e utiliza o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa em vigor no Brasil desde 2009.

² Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos: Resultados Seleccionados*, 2018, p. 3, disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_pt.pdf [16.09.2020].

³ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos*, *op. cit.*, p. 3.

⁴ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos*, *op. cit.*, p. 43.

⁵ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos*, *op. cit.*, p. 41.

⁶ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos*, *op. cit.*, p. 18.

15% das crianças ciganas frequentaram o ensino pré-escolar, 83% o ensino básico e apenas 2% o ensino secundário. A taxa de abandono escolar somou 8% no ensino básico e 11,9% no ensino secundário⁷.

Particularmente no que diz respeito às mulheres de origem cigana, estas enfrentam discriminações múltiplas e intersetoriais – como mulheres e como membros de uma minoria étnica estigmatizada, em maior risco de exclusão social e pobreza –, figurando como uma “minoridade dentro da minoria”⁸. Os maiores índices de desigualdade e discriminação se encontram no mercado de trabalho, na educação e na saúde. Em Portugal, por exemplo, 79% das mulheres em comparação a 74% dos homens sofreram discriminação no ambiente de trabalho⁹ e o abandono escolar atingiu 91% das mulheres ciganas entrevistadas na faixa etária de 18 a 24 anos¹⁰. Da mesma forma, as competências de escrita das mulheres ciganas são mais baixas em comparação às dos homens ciganos em Portugal (49% em comparação com 65%)¹¹. No tocante a prática de assédio moral, em média, 29% das mulheres ciganas já sofreram algum incidente deste tipo na União Europeia. Ou seja, verifica-se que a mulher cigana sofre de uma discriminação social múltipla, seja pelo gênero, seja pela pertença a uma etnia socialmente excluída, seja pelo contexto cultural em que vive, o que dificulta o empoderamento feminino na busca pela sua qualificação, autonomia e independência¹².

Diante da realidade comprovada pelos dados estatísticos, registra-se que a preocupação com a integração das comunidades ciganas ganhou grande visibilidade na agenda política da sociedade internacional. Nesse sentido, várias organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Conselho da Europa (CoE), a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação na Europa (OSCE) e a União

⁷ Cf. DGEEC, *Perfil Escolas das Comunidades Ciganas 2018/19*, 2018, texto disponível em https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:coHsMV6shI8J:https://www.dgeec.mec.pt/np4/97/%257B%24clientServletPath%257D/%3FnewsId%3D147%26fileName%3DDGEEC_Perfil_Escolar_das_Comunidades_Cig1.ods+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=pt [13.04.2022].

⁸ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento: Reflexões Críticas a Partir de Uma Investigação com Ciganos Portugueses*, Lisboa, ACIDI, 2009, p. 180.

⁹ Cf. FRA, *Roma Women in nine EU Member States*, 2019, p. 36 texto disponível em <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/roma-women-nine-eu-member-states#TabPubOverview> [08.09.2021].

¹⁰ Cf. FRA, *Roma Women in nine EU Member States*, *op. cit.*, p. 8.

¹¹ Cf. FRA, *Roma Women in nine EU Member States*, *op. cit.*, p. 14.

¹² Cf. Maria José VICENTE e Armandina HELENO, *Guia de Intervenção Social com a População Cigana sob a Perspectiva de Género*, Porto, EAPN Portugal, 2014, p. 19.

Europeia (UE), desenvolveram estudos e adotaram recomendações de forma a estabelecer ações específicas para o combate à desigualdade e discriminação, buscando garantir a efetiva integração social das pessoas ciganas nas áreas de habitação, estudo, emprego e saúde.

O principal instrumento de política dirigido à integração das comunidades ciganas é o Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos, que se propõe a promover a igualdade efetiva, a inclusão socioeconômica e a participação das pessoas ciganas aos níveis europeu e nacional. A sua primeira edição teve vigência de 2011 até 2020 e, diante do não alcance dos objetivos pré-estabelecidos, o Quadro foi renovado para o período de 2020-2030. A partir do Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos, os Estados membros ficaram obrigados a criar estratégias nacionais para integração dos ciganos nas áreas da educação, emprego, habitação e saúde. Especificamente em Portugal, o governo desenvolveu, a partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013, de 17 de abril, a “Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas (ENICC)”, apresentando como objetivo principal a supressão da desigualdade social cigana até ao ano de 2020, através da promoção de políticas públicas nas áreas da educação, saúde, trabalho, habitação e igualdade de gênero. Em 2018, dos relatórios de monitorização da ENICC (2013-2020) resultou o alargamento da Estratégia até 2022, a partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, de 29 de novembro, para reformular e aprofundar a intervenção pública, introduzindo novos objetivos e medidas, assim como determinando áreas prioritárias de intervenção, nomeadamente no que tange a igualdade de gênero, o conhecimento sobre as pessoas ciganas e a participação das comunidades na implementação da ENICC.

No tocante à defesa dos direitos das mulheres ciganas, a promoção da escolarização das meninas ciganas e a diminuição das taxas de abandono escolar figuram entre um os objetivos da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND) – Portugal + Igual, adotada pela Resolução n.º 2/2018, de 29 de dezembro. Ocorre que, em que pese a existência destas iniciativas públicas, verifica-se que a taxa de participação social, profissional e académica das mulheres ciganas é muito menor quando comparada com a dos homens. As mulheres ciganas correm maior risco de pobreza e exclusão social, de marginalização e de acesso limitado a serviços essenciais. A sua participação na vida pública e política é mais limitada ainda diante da

desigualdade de gênero e da discriminação interseccional. Inclusive, no relatório promovido no âmbito da Plataforma de Ação de Pequim, concluiu-se que a mulher cigana não se encontra explicitamente no Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos¹³.

Este trabalho propõe-se analisar as políticas públicas adotadas por Portugal com vista à inclusão das comunidades ciganas, atentando especificamente nas políticas dirigidas à integração das mulheres ciganas, notadamente quanto às oportunidades de emprego, educação, saúde e igualdade de gênero. Procuraremos avaliar se as medidas adotadas satisfazem os parâmetros internacionais em matéria de direitos humanos e se podem considerar-se adequadas para assegurar os direitos das mulheres ciganas, para o que procuraremos saber de que modo é que estas medidas são entendidas e avaliadas pelas próprias mulheres ciganas.

No primeiro capítulo, fazemos uma resenha histórica das comunidades ciganas, assim como os relatos de perseguição e discriminação sofridas pelas populações ciganas no mundo ao longo dos séculos e, neste ponto, trataremos ainda especificamente da mulher cigana. No segundo capítulo, indicamos os instrumentos normativos, recomendações e instrumentos de política adotados ao nível da ONU, do Conselho da Europa e da União Europeia com vista à proteção das comunidades ciganas. No terceiro capítulo, passamos a análise para o plano nacional português, começando por caracterizar sociologicamente a presença das comunidades ciganas em Portugal e considerando depois as medidas legislativas e de política adotadas pelo Estado português no combate à discriminação e na promoção da integração das comunidades ciganas, prestando particular atenção às medidas dirigidas especialmente às mulheres e meninas ciganas. Ainda no terceiro capítulo, fazemos uma avaliação crítica das medidas adotadas pelo Estado português, à luz dos padrões e recomendações de organismos internacionais, das reivindicações de ativistas de direitos humanos e dos debates académicos sobre o tema. Por fim, no quarto capítulo, procurámos ainda conhecer a perspectiva de mulheres ciganas acerca das políticas adotadas pelo Estado

¹³ Cf. EIGE, *Beijing +25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*, 2020, p. 37, texto disponível em <https://eige.europa.eu/publications/beijing-25-fifth-review-implementation-beijing-platform-action-eu-member-states> [08.11.2021].

português e do seu impacto para o empoderamento das mulheres ciganas no seio das suas comunidades e da sociedade portuguesa como um todo.

Na condução da pesquisa, trabalhamos com uma metodologia mista, combinou-se a análise documental com trabalho empírico junto das comunidades ciganas presentes em Portugal, notadamente entrevistando mulheres ciganas. A pesquisa documental incidiu sobre fontes primárias e secundárias. As fontes primárias incluíram instrumentos normativos e de política, adotados no quadro de organizações internacionais de que Portugal é membro e a nível nacional; jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos; e relatórios oficiais de organizações internacionais e das autoridades portuguesas. As fontes secundárias incluíram trabalhos académicos de autores portugueses e estrangeiros, de modo a articular diferentes perspectivas disciplinares para a caracterização das comunidades ciganas e a sua experiência histórica de discriminação e exclusão social, bem como para a análise das políticas públicas e demais medidas adotadas por Portugal com vista à integração social das comunidades ciganas. O trabalho empírico realizado junto das comunidades ciganas traduziu-se na realização de entrevistas semi-estruturadas com seis mulheres ciganas de perfis e experiências variados e oriundas de diferentes pontos do país.

A perspectiva metodológica adotada foi iminentemente dedutiva, na medida em que partimos da análise do enquadramento normativo de âmbito internacional e estatal, para depois nos centrarmos nas políticas públicas adotadas por Portugal com vista à integração social das populações ciganas, com particular atenção às medidas dirigidas à proteção das mulheres e concluindo com a voz de algumas dessas mulheres, para compreendermos de que modo é que estas percebem os efeitos dessas medidas.

A terminar esta introdução, importa tecer algumas considerações sobre terminologia. Ao contrário do que possa pensar-se, a palavra “cigano” não foi criada pela etnia cigana e sequer existe na língua Romani¹⁴. Trata-se, na verdade, de uma denominação genérica criada a partir de perspectivas externas discriminatórias que fomentam o preconceito e que não representam a verdadeira história das comunidades ciganas. Outrossim, são inúmeras as variações linguísticas derivadas da palavra “cigano”,

¹⁴ Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, Lisboa, Edições Teorema, 1988, p. 13.

podendo-se encontrar no Inglês como *Gypsy*, no Francês como *Gitanes* ou *Tsigane*, no Alemão como *Zigeuner*, no Italiano como *Zingaro* e no Espanhol como *Gitano*. E, a depender do país e do contexto interétnico, também são denominados de “*calé* (=negros), em Espanha e no sul de França, e *kaale* na Finlândia, *Sinti* na Alemanha e *manouches* em França”¹⁵.

Em razão do caráter pejorativo atribuído ao termo “cigano”, outras designações foram desenvolvidas para referir as comunidades ciganas, sendo estas também conhecidas pelo termo “Viajante”, que em Inglês significa *Traveller*. Todavia, não obstante as diversas designações criadas durante os séculos, “nenhum dos termos usados pelas pessoas de fora está livre de ambiguidades”¹⁶. Além do caráter discriminatório, o termo “cigano” e seus equivalentes não representam toda e qualquer comunidade cigana, tendo em vista que estas são complexas, heterogêneas e de múltiplas identidades.

Dessa forma, quer seja pelo contexto histórico em que o termo foi criado, quer seja pela ausência de representatividade, atualmente, a palavra “cigano” é pouco usada nos estudos acadêmicos e literários, nos documentos oficiais e no âmbito internacional, até como forma de evitar a manutenção da discriminação em desfavor das pessoas ciganas. As associações ciganas internacionais refutam a nomenclatura “cigano”, haja vista que consideram tratar-se de um “alien term, linked with negative, paternalistic stereotypes which still pursue them in Europe”¹⁷. O termo também não é usado pela maioria dos Estados europeus, pois “it is felt to be pejorative and insulting by most of the people concerned (although it is true that it may depend significantly on the context in which it is used)”¹⁸. Além disso, desde o ano de 1971, após a realização do Primeiro Congresso Mundial Romani, em Londres, legitimou-se o uso do termo “Roma” ao invés de “cigano” e suas variáveis¹⁹. O Conselho da Europa, por exemplo, adota, desde 2006,

¹⁵ Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, op. cit., p. 13.

¹⁶ Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, op. cit., p. 8.

¹⁷ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Descriptive Glossary of terms relating to Roma issues*, 2012, texto disponível em <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680088eab> [07.10.2021].

¹⁸ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Descriptive Glossary of terms relating to Roma issues*, op.cit.

¹⁹ Cf. Télia LIMA, “Ciganos: breve definição e análise dos movimentos sociais e políticas públicas no Brasil até 2014”, in *Humanidades em diálogo*, vol. 6, 2014, p. 226, texto disponível em <https://www.revistas.usp.br/humanidades/article/view/106271/104933> [07.09.2021].

a terminologia Roma para se referir às comunidades étnicas ciganas, consoante seu “Glossary of terms relating to Roma issues”²⁰. No que toca a expressão “Roma”, regista-se que na literalidade da língua romani, o termo significa homem ou marido e surgiu em razão da presença dos antepassados ciganos em territórios de língua romena²¹.

Todavia, não obstante o reconhecimento no âmbito internacional do problema semântico advindo da nomenclatura “cigano”, em alguns países, dentre eles Portugal (e também o Brasil) o termo não possui um tão grande caráter depreciativo, sendo utilizado pelos próprios ciganos e estando presente em estudos, decisões judiciais e documentos de política como a Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas (ENICC). Sendo assim, levando-se em consideração que a presente pesquisa visa analisar a situação das comunidades ciganas existentes especificamente em Portugal, o presente trabalho adotará o uso da palavra cigano para se referir a esta minoria étnica. Todavia, nos casos em que fizer menção a documentos oficiais de cunho internacional, produzidos por organismos internacionais, optar-se-á pela nomenclatura “Roma” com forma de assegurar a fidelidade ao enunciado original dos textos.

²⁰ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Descriptive Glossary of terms relating to Roma issues*, op. cit.

²¹ Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, op. cit., p. 14.

CAPÍTULO I - A DISCRIMINAÇÃO SECULAR DAS COMUNIDADES CIGANAS NO MUNDO

1. Origem histórica e presença das comunidades ciganas no mundo

A importância em conhecer a origem da etnia cigana centra-se na tentativa de mudança das percepções sociais e culturais negativas criadas em relação a ela, com o intuito de combater estereótipos e preconceitos enraizados. E, não só a desconstrução das representações, mas também ilustrar a história de perseguição e discriminação e o grande legado cultural e artístico deixado para a sociedade como um todo.

A origem demográfica das comunidades ciganas adveio da Índia, originalmente da parte central do país, mas foi na região norte, especificamente em Punjab e Sinth, que permaneceram a maior parte do tempo²². Primeiramente, sendo uma comunidade nômade, o povo cigano iniciou as práticas migratórias a partir do século IX, quando houve um ataque do Islão ao norte da Índia²³. Os países do Oriente Médio, notadamente Afeganistão, Irã, Armênia e Turquia foram as principais rotas migratórias das comunidades ciganas²⁴.

A maior e mais visível migração das populações ciganas se presenciou na Europa²⁵. Os escritos históricos sobre as comunidades ciganas são escassos e o período de chegada no continente europeu incerto, mas segundo alguns autores não ocorreu antes do século XII²⁶. Em que pese haja indícios de presença das pessoas ciganas na Europa antes século XV, foi neste período que surgiram evidências confiáveis da presença da etnia cigana no território, a partir da crônica do Velho Tcheco Dalimil em

²² Cf. CONSELHO DA EUROPA, *From India to Europe*, s/d, p. 1, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_1_0&l=en [14.03.2021].

²³ Cf. Olga MAGANO, *Tracejar vidas normais: estudo qualitativo sobre a integração social de indivíduos de origem cigana na sociedade portuguesa*, 2011, p. 112, texto disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/1750> [25.02.2022].

²⁴ Cf. FSG, *Romani Lesson*, 2019, p. 9, texto disponível em http://www.gitanos.org/upload/11/93/LECCION_GITANA_2019_ok_INGLES.pdf [14.03.2021].

²⁵ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Report of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák - Comprehensive study of the human rights situation of Roma worldwide, with a particular focus on the phenomenon of anti-Gypsyism*, 2015, p. 4, texto disponível em <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/GlobalStudyonRomaworldwide.aspx> [26.03.2021].

²⁶ Cf. Maria Manuela MENDES, *Nós, os Ciganos e os Outros – Etnicidade e exclusão social*, Lisboa, Livros Horizonte, 2005, p. 49.

1310²⁷. Posteriormente, no transcurso de um século, as comunidades ciganas se expandiram por todo o continente europeu²⁸.

Com a primeira onda migratória cigana, notadamente através da Romênia, os povos ciganos iniciaram a migração para Europa central e ocidental, após a invasão turca no sudeste da Europa. Nesse sentido, registros de 1416 indicam a chegada das pessoas ciganas na Hungria²⁹, seguidos de documentos datados de 1417, em que foram localizados grupos ciganos em cidades da Alemanha (Lueneburg, Hamburg, Luebeck, Wismar, Rostock, Stralsund e Greifiswald) e de França (Estrasburgo). Em 1418, na Suíça, e 1429, em Bruxelas (capital da Bélgica) e Deventer (cidade situada na Holanda)³⁰.

Desde a chegada à Europa, as populações ciganas sofreram com a exclusão política e social, sendo sujeitas à escravidão em alguns países - até a ocorrência do abolicionismo no século XIX³¹- e vítimas da discriminação, perseguição, exploração, assimilação forçada, limpeza étnica e genocídios³². Entre meados do século XV e até ao final da Segunda Guerra Mundial, as pessoas ciganas foram estereotipadas pela população não cigana, sendo classificadas como “classes perigosas” e conotadas como “ociosos”, “indesejáveis” e “temidos”³³. A aparência estrangeira, como a cor da pele e o vestuário, bem como a prática de rituais culturais - estes associados a “bruxaria e magia” - eram vistos pela sociedade com um olhar de desconfiança³⁴. Sendo socialmente vistos como criminosos em potência³⁵, as perseguições aos povos ciganos se acentuaram entre os séculos XV e XVIII visível na criação de leis anticiganas. No período, normas discriminatórias foram instituídas em vários países da Europa, a partir de proibições de entrada e sanções rigorosas, cujo objetivo central era excluir, vigiar e expulsar as

²⁷ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Arrival in Europe*, s/d, p. 2, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_2_0&l=en [14.03.2021].

²⁸ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Arrival in Europe*, s/d, *op. cit.*, p. 3.

²⁹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Arrival in Europe*, *op. cit.*, p. 3.

³⁰ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Arrival in Europe*, *op. cit.*, p. 5.

³¹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Wallachia and Moldavia*, s/d, p. 1, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_2_2&l=en [14.03.2021].

³² István POGÁNY, “Pariah peoples: Roma and the multiple failures of law in Central and Eastern Europe”, in *European Public Law*, vol. 10, 2004, p. 11.

³³ Cf. Maria Manuela MENDES, *Nós, os Ciganos e os Outros – Etnicidade e exclusão social*, *op.cit.*, p. 50.

³⁴ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Arrival in Europe*, *op. cit.*, p. 16.

³⁵ Cf. Mónica SEQUEIRA, *Exclusão sócio-espacial dos ciganos de Tomar*, 2014, p. 22, texto disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/23043> [14.03.2021].

comunidades ciganas³⁶. Entre os anos de 1500 e 1750, somente no Sacro Império Romano-Germânico, cerca de 150 decretos anticiganos foram instituídos³⁷. Da mesma forma, nos países da Europa oriental, inúmeras medidas de expulsão, castigo, trabalhos forçados acompanharam as pessoas ciganas.

Na Espanha, por exemplo, a história de perseguição se iniciou no século XVII. No ano de 1633, o governo espanhol já havia proibido a etnia cigana de usar sua língua materna e de se vestir segundo suas tradições, ocasião em que as pessoas ciganas foram obrigadas a usar vestuário em consonância com o “estilo” espanhol. Além disso, entre os piores e mais conhecidos episódios de discriminação contra as comunidades ciganas na Espanha esteve a “quarta-feira negra”, 30 de julho de 1749, data em que cerca de 10.000 pessoas ciganas foram detidas pelo governo espanhol, ocasião em que homens foram encaminhados para campos navais de trabalho forçado e as mulheres e crianças enviadas para prisões e fábricas³⁸.

O mesmo cenário se verificou na França. No século XVII, as legislações discriminatórias aprovadas por Luís XIV eram igualmente cruéis e previam penalidades rigorosas para as pessoas ciganas, incluindo a prisão perpétua dos homens, a esterilização de mulheres e o encaminhamento das crianças para abrigos³⁹.

Em Portugal, as ações discriminatórias e racistas praticadas em desfavor das pessoas ciganas tiveram início a partir de normas legislativas que ordenavam a expulsão do território nacional, a segregação de famílias ciganas, assimilação forçada e decretação de penas de morte, notadamente no reinado de Felipe I, no ano de 1592⁴⁰.

Na Era do Absolutismo Iluminado do século XVIII, além dos métodos de expulsão e perseguição às pessoas ciganas, pautados na violência física e cruel, as políticas assimilatórias ganharam espaço nos decretos legislativos. Com o objetivo de destruição da identidade cultural cigana e como forma de controle soberano, os Estados criaram normas para integrar as pessoas ciganas ao sistema econômico, social e religioso

³⁶ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Western Europe*, s/d, p. 2, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_2_4&l=en [14.03.2021].

³⁷ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Western Europe*, *op. cit.*, p. 2.

³⁸ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Western Europe*, *op. cit.*, p. 4.

³⁹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Western Europe*, *op. cit.*, p. 03.

⁴⁰ Cf. Adolfo COELHO, *Os ciganos de Portugal – Comum estudo sobre o calão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1995, p. 202.

maioritário, pois acreditavam que tinham “an honourable duty in the ‘civilisation’ of the ‘Gypsies’ by enforcing their ‘re-education’ into becoming ‘good Christians’”⁴¹. Os métodos de assimilação consistiam na proibição do uso da linguagem materna e na separação de famílias.

Nos séculos XIX e XX, iniciava-se uma nova página da história da etnia cigana. Com a ascensão da Alemanha nazista nos anos de 1933 a 1945 e sob o comando de Adolf Hitler, desenvolveram-se teorias de natureza racista, sendo a raça “o fato decisivo do desenvolvimento histórico: há raças superiores e inferiores e o lugar de honra é conferido à raça ariana”⁴². Portanto, na época, “the ‘Gypsies’ were declared ‘primitives’, ‘poor in culture’ and lacking history, who threatened the moral order by ‘mixing’ and ‘building a criminal sub-proletariat’ because of their race”⁴³. Durante este período, houve a adoção de leis racistas e supremacistas em desfavor de diversos grupos sociais, notadamente ciganos e judeus. Classificados como grupo perigoso, as pessoas ciganas foram perseguidas, torturadas e assassinadas em campos de concentração, por serem consideradas um “problema social”, de “raça mista e inferior”. Na medida em que as pessoas ciganas eram encaminhadas para os campos de concentração, pesquisadores analisavam o sangue e classificavam o grau de mistura racial, a partir de uma avaliação racial-biológica⁴⁴.

Sendo assim, com a ocupação alemã nazista em grande parte da Europa, milhares de pessoas ciganas foram mortas, em processos de extermínio em massa, nos territórios ocupados pela Alemanha e nos países aliados, motivo pelo qual, até 1945, cerca de um em cada quatro pessoas ciganas que viviam na Europa foram vítimas de perseguição nazista⁴⁵. Inclusive, em 2 de agosto de 1944, denominado como “Noite dos Ciganos”, um total de 2.897 mulheres, crianças e homens ciganos foram assassinados em câmaras de gás⁴⁶.

⁴¹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Austro-Hungarian Empire*, s/d, p. 2, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_3_1&l=en [14.03.2021].

⁴² Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, op. cit., p. 239.

⁴³ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Holocaust*, s/d, p. 3, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_5_0&l=en [14.03.2021].

⁴⁴ Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, op. cit., p. 249.

⁴⁵ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Concentration Camps*, s/d, p. 1, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_5_1&l=en [14.03.2021].

⁴⁶ Cf. FSG. *Romani Lesson*, op. cit., p. 17.

Assim como na Alemanha nazista, as pessoas ciganas também foram vítimas da ditadura fascista na Itália. Sob o comando de Benito Mussolini, o governo fascista da época revelou a prática de teorias racistas que culminaram no extermínio de raças humanas “diferentes”. Em que pese as leis racistas da época não mencionavam de forma específica as pessoas ciganas, dúvidas não há de que elas foram alvo de políticas discriminatórias⁴⁷. No ano de 1926, as pessoas ciganas foram expulsas de Itália sob o fundamento de “risco à segurança e à saúde pública” e, no ano de 1940, com o intuito de aprisionar e mantê-los sob estrita supervisão, o governo emitiu uma ordem de internação destes em todo país⁴⁸.

Outros países aliados da Alemanha também praticaram perseguições as pessoas ciganas. Na Hungria, em meados de 1944, 30.000 pessoas ciganas foram deportadas; na Romênia houve a expulsão de 90.000 pessoas ciganas para terrenos de despejo na Ucrânia⁴⁹ e, na França, até 1939, contabilizou-se a internação de aproximadamente 6.000 pessoas ciganas em condições desumanas, insalubres e inabitáveis, na ausência de camas, roupas e comida, que resultou em muitas mortes⁵⁰.

Dessa forma, a história das comunidades ciganas na Europa foi marcada pela discriminação, perseguição e violência que culminou, no fim da Segunda Guerra Mundial, na morte de cerca de meio milhão de pessoas de origem cigana⁵¹. O reconhecimento e a compensação pelos danos sofridos nunca existiram e o pós-guerra deixou as comunidades ciganas “sem lugar nem pátria, sujeitos a todo o tipo de censura e restrições especiais”⁵².

O período pós-guerra foi marcado por migrações em massa. O reconhecimento das populações ciganas como minoria étnica, assim como o desenvolvimento de políticas nacionais demoraram a acontecer, na medida em que ainda havia a presença de leis assimilacionistas e com o objetivo de sedentarização dos povos nômades⁵³.

⁴⁷ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *The Nazi Period in Italy*, s/d, p. 1, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_5_2&l=en [14.03.2021].

⁴⁸ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *The Nazi Period in Italy*, op. cit., p. 2.

⁴⁹ Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, op. cit., p. 256.

⁵⁰ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Internment in France 1940-1946*, s/d., p. 6, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/?l_history=en#title_history [18.03.2021].

⁵¹ Cf. OSCE, *Teaching about and Commemorating the Roma and Sinti Genocide - Practices within the OSCE Area*, 2015, texto disponível em <https://www.osce.org/romasintigenocide> [31.03.2021].

⁵² Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, op. cit., p. 261.

⁵³ Cf. Angus FRASER, *História do Povo Cigano*, op. cit., pp. 265 e seguintes.

Somente na década de 1990, a partir da atuação de organizações internacionais, é que iniciativas em favor das comunidades ciganas começaram a aparecer⁵⁴. Neste momento, a etnia cigana começou a ganhar espaço nas representações políticas nos níveis nacional e internacional, bem como houve um crescente desenvolvimento de organizações preocupadas com a garantia dos direitos das pessoas ciganas⁵⁵. Nos últimos anos, várias instituições europeias, tais como o Conselho da Europa, a União Europeia, a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação na Europa (OSCE), Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais, assim como associações ciganas estão trabalhando em conjunto pela conquista de direitos das comunidades ciganas, no combate à discriminação social e na busca por igualdade.

2. Histórico de perseguições, violência e discriminação contra as comunidades ciganas

Consoante visto no contexto histórico, o racismo sofrido pelas pessoas ciganas foi criado no passado, quando estavam em vigor leis punitivas, restritivas e discriminatórias contra esta minoria étnica. Trata-se de uma discriminação social enraizada, em que o grupo sociocultural majoritário construiu estereótipos e preconceitos sobre a etnia cigana, cujas representações negativas persistem.

Em verdade, a população majoritária pouco sabe sobre a cultura cigana e, com o passar dos anos, foi-se criando uma imagem social sobre esta minoria com a construção de barreiras sociais, de estereótipos e de características negativas e depreciativas que desabonam e difamam os integrantes deste grupo étnico. Portanto, criou-se:

Um estatuto desfavorecido, subordinado, com um fechamento dentro de uma determinada imagem socialmente construída: são problemáticos, barulhentos, porcos, agressivos, mal educados, sem respeito pelos outros. Em suma, todos parecem saber como eles são, mas poucos convivem efectivamente com eles⁵⁶.

⁵⁴ Cf. Jonathan MENDONÇA, *Os ciganos sob as mudanças geopolíticas do continente europeu no final do século XX e início do XXI: duas décadas de perseguições e falta de direitos*, s/d, p. 9, texto disponível em https://www.historiaeparcerias2019.rj.anpuh.org/resources/anais/11/hep2019/1570547674_ARQUIVO_91d4abfb8b92baabea6e9cc3ca64acf2.pdf [28.09.2021].

⁵⁵ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Institutionalisation and Emancipation*, p. 1, texto disponível em http://romafacts.uni-graz.at/view_pdf.php?t=history&s=h_6_2&l=en [14.03.2021].

⁵⁶ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 195.

Não obstante os esforços dos organismos internacionais para o desenvolvimento de legislações e políticas públicas para a inclusão social das pessoas ciganas, em 2022, as comunidades ciganas continuam a ser alvo de altos níveis de discriminação e segregação social, que, muitas vezes, culminam em condições deploráveis de vida, que violam direitos fundamentais. A Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) afirmou que:

Aproximadamente 80% dos ciganos inquiridos vivem abaixo do limiar de risco de pobreza do seu país; um em cada três ciganos vive numa habitação sem água canalizada; um em cada três ciganos pertence a uma família em que alguém se deitou com fome pelo menos uma vez no mês anterior; e 50% dos ciganos com idades entre os 6 e os 24 anos não frequentam a escola⁵⁷.

A partir de documentos de monitorização, produzidos por organismos internacionais e organizações não-governamentais, é possível verificar a situação das comunidades ciganas na Europa e como a discriminação inviabiliza o acesso a bens e serviços essenciais, em clara e inequívoca violação aos direitos humanos. Segundo o Eurobarómetro 2019, 49% dos entrevistados que se autodeclararam integrantes da minoria étnica cigana afirmaram que já foram discriminados⁵⁸, o que os torna o grupo minoritário com mais riscos de discriminação na União Europeia⁵⁹. Discriminação esta considerada generalizada pelo Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia (UE-MIDIS), em que 61% dos entrevistados reconheceram as práticas anticiganas em seus países⁶⁰. A mesma opinião foi partilhada entre os integrantes da etnia cigana que, segundo a pesquisa, “um em cada dois ciganos considera que a discriminação em razão da origem étnica ou da cor da pele é relativamente ou muito comum em seu país”⁶¹.

⁵⁷ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos: Resultados Seleccionados*, 2018, p. 3, texto disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_pt.pdf [16.09.2020].

⁵⁸ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro, Especial 493*, 2019, p. 7, texto disponível em <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2251> [23.02.2022]

⁵⁹ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro 493*, *op. cit.*, p. 201.

⁶⁰ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro 493*, *op. cit.*, p. 35.

⁶¹ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos*, *op. cit.*, p. 43.

A segregação social desta minoria se verifica quando metade dos entrevistados no Eurobarómetro 2019 se sentiam incomodados ao dividir o mesmo espaço social com pessoas de origem cigana. Da mesma forma, somente 20% dos inquiridos possuíam uma relação de amizade com uma pessoa cigana; 49% estavam confortáveis em ter pessoas ciganas em cargos políticos; 48% em seu filho ter um relacionamento amoroso com uma pessoa cigana e 39% em seu filho ser colega de escola de uma pessoa cigana⁶².

A hostilidade reproduzida pela sociedade também se encontra corroborada nos relatórios sobre os direitos fundamentais produzidos pela FRA nos anos de 2018, 2019 e 2020. No ano de 2018 a FRA concluiu que parte significativa das populações ciganas permaneciam sendo vítimas do anticiganismo, com a falta de acesso a serviços essenciais e na iminência da pobreza extrema (80% dos ciganos residentes nos nove Estados membros pesquisados em 2016 ainda vivem em risco de pobreza)⁶³.

Segundo inquéritos da FRA nos anos de 2011 (UE-MIDIS) e 2016 (UE-MIDIS II), o tratamento desigual para com as crianças ciganas nas escolas incidiu um dos mais altos níveis de discriminação em 2016, sendo a Croácia o país com maior índice⁶⁴. As taxas de emprego também se mantiveram baixas nos dois inquéritos, o que demonstra a clara e inequívoca discriminação de empregadores em oportunizar vínculos empregatícios as pessoas ciganas. Inclusive, na Croácia e em Portugal os indicadores demonstraram o crescimento das taxas de discriminação ao “procurar emprego”⁶⁵.

Na saúde, o acesso desproporcional aos serviços médicos evidencia uma barreira para a igualdade de direitos, de modo que 8% das pessoas ciganas sentiram-se discriminados no acesso ao sistema de saúde. As maiores taxas de discriminação são evidenciadas na Grécia (20%), Romênia (12%) e Eslováquia (11%)⁶⁶. Ainda, a situação habitacional sofreu uma das piores pontuações entre os dois anos de pesquisa, com um aumento significativo na República Checa (de 52 % para 65%), Espanha (de 35 % para 45 %) e Portugal (de 67% a 75%)⁶⁷.

⁶² Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro Especial 493*, op. cit., p. 09.

⁶³ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, 2018, p. 12, texto disponível em <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/persisting-concern-anti-gypsyism-barrier-roma-inclusion> [14.03.2021].

⁶⁴ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 18.

⁶⁵ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 18.

⁶⁶ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 20.

⁶⁷ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 21.

As práticas violentas também foram identificadas no relatório da FRA. A prevalência de assédio motivado pelo ódio aproximou-se dos 76%⁶⁸, sendo que 4% dos entrevistados ainda indicaram a prática de agressões físicas e 13% tinham familiares e/ou amigos que sofreram agressões seguidas do assédio⁶⁹. Entre os anos de 2014⁷⁰ e 2015⁷¹, o Relator Especial da ONU também reconheceu a generalização dos discursos de ódio contra as pessoas ciganas na mídia e na política, asseverando que os operadores dos meios de comunicação rotulavam negativamente as pessoas ciganas como criminosas, agressivas e parasitas.

O quadro de vulnerabilidade e marginalização da etnia cigana foi agravado pelas implicações provocadas pela pandemia do COVID-19. Com o confinamento, decretado pela Assembleia da República, sob a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, a privação da prática do trabalho informal (notadamente como vendedores ambulantes); as condições de habitações precárias; o acesso limitado aos serviços essenciais de saneamento, eletricidade e água, bem como a falta de acesso dos jovens aos estudos em casa culminaram na ascensão da pobreza, problemas sanitários, segregação social, a inacessibilidade as oportunidades de trabalho e estudo, assim como no risco de contração do vírus⁷².

Na edição 2020, o relatório produzido pela Comissão Europeia contra Racismo e Intolerância (ECRI) veio a reforçar a realidade vivida pelas populações ciganas durante a pandemia, ocasião em que reconheceu a existência de bairros segregados e superlotados que impediam a realização das medidas de confinamento, distanciamento social e boa higiene⁷³. O relatório produzido pela OSCE ainda asseverou que o acesso

⁶⁸ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 23.

⁶⁹ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 25.

⁷⁰ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Effective promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 2014, p. 09, texto disponível em <https://www.refworld.org/docid/54129ee95.html> [23.02.2022].

⁷¹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Report of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák*, 2015, p. 16, texto disponível em <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/GlobalStudyonRomaworldwide.aspx> [03.04.2021].

⁷² Cf. FRA, *Bulletin #5, Coronavirus Pandemic in the UE – Impact on Roma and Travellers*, 2020, texto disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf [18.03.2021].

⁷³ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Annual Report on Ecri's Activities*, 2020, p. 09, texto disponível em <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59> [09.04.2021].

das crianças a educação também se tornou mais precário, principalmente pelo fato delas não terem acesso ao ambiente de aprendizagem *on-line* (seja pela falta de equipamento adequado, conexão à internet ou condições habitacionais propícias ao estudo). Ademais, verificou-se que as pessoas ciganas enfrentaram maiores e significativas barreiras no acesso à saúde, bem como a situação socioeconômica declinou, tornando-se o ciclo da pobreza mais presente⁷⁴.

E não só a ocorrência de problemas de caráter estrutural, mas as comunidades ciganas também experimentaram situações de preconceito e discriminação durante o período pandêmico. Nos países da Romênia e da Espanha, por exemplo, as comunidades ciganas foram culpadas pela propagação do vírus e classificadas como uma ameaça à saúde pública. O relatório da OSCE corrobora tais afirmações e aponta mais casos de discriminação, confirmando que as pessoas ciganas foram rotuladas como “um perigo para a segurança pública” e “os responsáveis por espalhar o vírus”⁷⁵. Ainda, na Eslováquia, encontra-se em investigação um caso em que policiais locais agrediram crianças ciganas pelo descumprimento das medidas de contenção da pandemia⁷⁶. No que tange à discriminação policial, a OSCE afirmou que autoridades fixaram medidas restritivas de natureza discriminatória bloqueando ruas, impondo toques de recolher e fazendo controle de barreiras somente nas áreas habitadas por comunidades ciganas⁷⁷. O aumento alarmante de discursos de ódio contra as pessoas ciganas também foi analisado no relatório da OSCE⁷⁸ e em entrevista dada pelo Relator Especial da ONU sobre Questões das Minorias referiu que “os temores do COVID-19 não devem ser explorados para atacar e excluir minorias”⁷⁹.

⁷⁴ Cf. OSCE, *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic*, 2020, p. 145, texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-covid19> [02.04.2021].

⁷⁵ Cf. OSCE, *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic*, *op. cit.*, p. 142.

⁷⁶ Cf. FRA, *Bulletin #2, Coronavirus Pandemic in the UE – Fundamental Rights Implications: with a Focus on Contact-Tracing APPS*, 2020, p. 37, texto disponível em <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-may-1> [18.03.2021].

⁷⁷ Cf. OSCE, *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic*, *op. cit.*, p. 143.

⁷⁸ Cf. OSCE, *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic*, *op. cit.*, p. 144.

⁷⁹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Os temores do COVID-19 não devem ser explorados para atacar e excluir minorias - especialista da ONU*, 2020, texto disponível em <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25757&LangID=E> [03.04.2021].

Sendo assim, o que se verifica a partir da análise dos relatórios, pesquisas e reportagens é que a etnia cigana sempre se tratou de uma minoria desprotegida e desfavorecida – ainda mais após o estado pandêmico do mundo – que, não só sofre discriminações por parte da sociedade majoritária, mas também pelos próprios governantes, que deveriam ser o pilar para a mudança de comportamento no combate à discriminação e o incentivador da integração social da minoria étnica cigana.

3. Especial vulnerabilidade das meninas e mulheres ciganas

A Igualdade entre homens e mulheres é um dos pilares para a efetividade da democracia de direito. Na Constituição Portuguesa⁸⁰, o princípio universal da igualdade se encontra presente no artigo 12.º em que todos os cidadãos são iguais e tem a mesma dignidade perante a lei, sendo tarefa fundamental do Estado resguardá-la (artigo 9.º). O artigo 13.º corrobora ao estabelecer que ninguém pode ser prejudicado ou privado de qualquer direito, sendo em razão do sexo, uma delas.

Todavia, as mulheres da sociedade contemporânea ainda vivem o preconceito e a discriminação de gênero no ambiente laboral e educativo e na ausência de participação na política e em cargos de lideranças⁸¹ e “são particularmente atingidas por formas articuladas e complexas de dominação e subalternização”⁸². Ou seja, a desigualdade de gênero é secular e existe para todas as mulheres, seja as integrantes do grupo étnico cigano, seja as do grupo majoritário.

Ocorre que, a vulnerabilidade e desigualdade de gênero se agrava quando se põe em pauta a análise da mulher cigana, a qual sofre discriminação não só por ser integrante de uma minoria étnica, mas também em razão dos papéis de gênero pré-estabelecidos na cultura cigana. Isto se comprova a partir do inquérito da FRA realizado em 2019, em que mostrou que a disparidade de gênero das mulheres ciganas se verifica não só em comparação aos homens ciganos, mas também em relação as mulheres

⁸⁰ O texto da Constituição da República Portuguesa pode ser consultado em <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [06.05.2021].

⁸¹ Cf. SILVA, Manuel Carlos, “Desigualdades de género”, in *Configurações*, n.º 4, 2008, p. 12, texto disponível em <https://journals.openedition.org/configuracoes/370> [19.08.2021].

⁸² Cf. Caterina Alessandra REA, “Definindo as fronteiras do pós-colonial. O feminismo cigano no século XXI”, in *Revista Estudos Feministas*, vol. 25, n.º 1, 2017, p. 13.

integrantes do grupo social maioritário. Na mesma pesquisa ainda asseverou que as mulheres ciganas enfrentam desafios adicionais, em que estão mais suscetíveis à pobreza, à discriminação e ao acesso desproporcional aos recursos essenciais, notadamente nas áreas da saúde, educação, emprego e habitação, sendo assim:

Women throughout the European Union still face inequalities in many respects. Roma women face additional challenges as extreme poverty, exclusion and discrimination reinforce their disadvantages even further. In core areas of life, such as education, employment and health, Roma women continue to fare worse than Roma men and then women in the general population. In addition, many women in the EU, both Roma and non-Roma, shoulder a disproportionate part of the responsibilities involved in running a family⁸³.

Da mesma forma, a Fundação Secretariado Gitano (FSG) também identificou a discriminação interseccional sofrida pelas mulheres ciganas. No ano de 2018, dos 238 casos contabilizados, 60% correspondiam a discriminações em relação as mulheres ciganas e no ano de 2019 dos 425 casos, 222 das vítimas eram mulheres ciganas⁸⁴.

Nesse contexto, a presença desta múltipla discriminação se caracteriza pelo fenômeno da interseccionalidade, em que “as variáveis de género em conjunto com os estereótipos raciais propiciam uma série de obstáculos ao desenvolvimento das mulheres ciganas”⁸⁵. As ativistas feministas ciganas apropriaram a categoria da interseccionalidade, com o objetivo de “destacar que as formas de discriminação interagem uma com a outra e para afirmar a consequente necessidade de uma luta plural contra o *racismo*, a *opressão de classe* e contra o *machismo* tanto interno, como externo às suas comunidades”⁸⁶. No que diz respeito à interseccionalidade:

Romani women are in a particularly difficult situation because they belong to a group exposed to repeated discrimination. At the same time, Romani women are stifled and stigmatized as women, and Roma, as well as disadvantaged people, who often function on the margins of

⁸³ Cf. FRA, *Roma women in nine EU Member States*, op. cit., p. 05.

⁸⁴ Cf. FSG, *Annual Report_Discrimination and the Roma Community*, 2020, p. 26, texto disponível em <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/132254.html.en> [18.03.2021].

⁸⁵ Cf. Maria José VICENTE e Armandina HELENO, *Guia de Intervenção Social com a População Cigana sob a Perspectiva de Género*, op. cit., p. 18.

⁸⁶ Cf. Caterina Alessandra REA, “Definindo as fronteiras do pós-colonial. O feminismo cigano no século XXI”, in *Revista Estudos Feministas*, vol. 25, n.º 1, 2017, p. 14.

social life. On the one hand, women are subject to restrictions within their own community due to gender⁸⁷.

Ainda, a desigualdade entre homens e mulheres é constatada no Estudo Nacional sobre Comunidades Ciganas, ao passo que:

46.8% concordam que as mulheres devem ter os mesmos direitos e tratamento que os homens e 32.1% concordam que os meninos não são mais importantes que as meninas. Porém, a maioria também concorda que as mulheres de vergonha não devem frequentar determinados sítios sem os maridos (41.9%) e que cabe aos homens tomarem as decisões familiares mais importantes (34.8%)⁸⁸.

A presença do machismo nos costumes ciganos é reconhecida na doutrina⁸⁹, que tende a inviabilizar o acesso das mulheres ciganas ao exercício de direitos. Por isso, trata-se de extrema importância para a presente dissertação, a análise da tradição cultural cigana no que diz respeito aos papéis sociais atribuídos aos sexos feminino e masculino e, por conseguinte, as dimensões dos graus diferenciados de machismo e de poder entre homens e mulheres, com o fim de compreender a importância da defesa do empoderamento feminino cigano, para a garantia de direitos e acesso à educação, emprego e participação na vida pública/política.

Antes de adentrar ao tema dos papéis sociais do homem e da mulher cigana, com o fim de evitar generalizações, faz-se necessário ressaltar que o machismo praticado dentro dos costumes culturais das comunidades ciganas não é estático e rígido. Pelo contrário, considerando que existem muitas comunidades ciganas e que estas se relacionam e se comportam de forma diferente para com o espaço social, os rigores dos costumes culturais também são diferentes. Isso se dá pelo fato de as comunidades ciganas serem uma cultura heterogênea, pois há um “conflito inter e intra-gerações no

⁸⁷ Cf. Justyna MATKOWSKA, “Representations of Romani Women in Contemporary Polish and Romani Literature”, in *Roma LGBTI, Feminist Movement and Scholarship*, Critical Romani Studies, Budapest, v. 4, n. 1, 2021, p. 61, texto disponível em <https://crs.ceu.edu/index.php/crs/article/view/150> [07.05.2021].

⁸⁸ Cf. Manuela MENDES, Olga MAGANO e Pedro CANDEIAS, *Estudo nacional sobre as comunidades ciganas*, Lisboa, ACM, I.P, 2014, p. 273.

⁸⁹ Cf. Olímpio NUNES, *O Povo Cigano*, Lisboa, 1996, p. 182; Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento: Reflexões Críticas a Partir de Uma Investigação com Ciganos Portugueses*, Lisboa, ACIDI, 2009, p. 128 e 136; Daniel Seabra LOPES, *Deriva Cigana: um estudo etnográfico sobre os ciganos em Lisboa*, Lisboa, ICS, 2008, p. 78.

que concerne a valores culturais a preservar e a valores que parecem ter deixado de fazer sentido para alguns dentro desta comunidade”⁹⁰. Ou seja, esta heterogeneidade dos valores culturais muda entre as gerações, podendo ser mais progressistas ou conservadoras⁹¹. A este respeito, no estudo etnográfico realizado por Maria José Casa-Nova, a autora observou a presença de graus diferenciados de machismo, constatando que a postura do homem cigano no espaço público era condizente com os costumes culturais patriarcais ciganos e no meio familiar não. Esta mudança de comportamento é resultante da preocupação de como o homem vai ser visto pela comunidade⁹². As relações de poder entre homens e mulheres ciganas se diversificam a depender “dos contextos e dos processos de interação, onde a interpretação das situações joga um papel fundamental na definição de quem detém o poder e em que grau ele é exercido”⁹³.

Todavia, não obstante a presença de uma cultura heterogênea - já que a cultura é resultado de processos de interação social - no contexto cultural cigano em geral, a manutenção da hierarquia de gênero trata-se de uma realidade, em que cada grupo possui um maior ou menor grau de rigor na preservação da chamada Lei Cigana, a depender da comunidade em que a mulher cigana faz parte⁹⁴. A pertença a um gênero e, por conseguinte, a imposição dos papéis correspondentes é uma questão separada desde o nascimento da criança cigana⁹⁵. Ambos os gêneros possuem suas especificidades e condicionamentos, porém recaí à mulher maiores limitações. As consequências por eventuais desvios de comportamento, a depender de quem os pratica, também são aceitos e vistos de maneira diferente aos olhos da comunidade⁹⁶.

O papel social da mulher cigana é direcionado a manutenção da cultura e na promoção dos costumes, na medida em que “the social expectations of Roma towards

⁹⁰ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnicidade, Género e Escolaridade – Estudo em torno das socializações familiares de género numa comunidade cigana da cidade do Porto*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 2002, p. 86.

⁹¹ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnicidade, Género e Escolaridade*, op. cit., p. 86.

⁹² Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 136.

⁹³ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 150.

⁹⁴ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnicidade, Género e Escolaridade*, op. cit., p. 86.

⁹⁵ Cf. Daniel Seabra LOPES, *Deriva Cigana: um estudo etnográfico sobre os ciganos em Lisboa*, Lisboa, ICS, 2008, p. 82.

⁹⁶ Cf. Daniel Seabra LOPES, *Deriva Cigana*, op. cit., p. 78.

women concern being a good wife, mother, and hostess”⁹⁷. Em razão de ser a honra da família, os seus passos são observados diariamente não só pela família (e, posteriormente, pelo marido), mas também pela comunidade como um todo:

O comportamento feminino se encontrava sujeito a uma constante vigilância, especialmente no que dizia respeito às raparigas em idade casadoira, mas não só. Os movimentos de todas as mulheres, incluindo viúvas, são seguidos, comentados e, se for caso disso, criticados⁹⁸.

As limitações das mulheres permeiam em obrigações assumidas antes e após a celebração do casamento. Antes do matrimônio, a liberdade de circulação da mulher cigana é restringida para limitar círculos sociais com indivíduos fora da sua comunidade (homens não ciganos), como forma de preservar a virgindade da mulher e garantir que esta se case com homens da etnia cigana. Neste sentido, Olga Magano refere que:

A razão para esta limitação imposta às raparigas visa garantir que casem dentro do grupo, para a manutenção de estratégias matrimoniais endogâmicas, para isso, restringem-se os contactos com os não ciganos, a partir da puberdade⁹⁹.

De forma incontroversa, os homens ciganos dispõem de maior liberdade, seja ela de circulação, de interação com pessoas não ciganas e, especialmente mulheres não ciganas, bem como sexual. A diferença condicionada aos níveis de liberdade contribui:

Para acentuar as distinções que separam homens e mulheres: se a conduta feminina é marcada pelo decoro e pela contenção, o comportamento dos homens deve evidenciar alguma ousadia e capacidade de improvisação, consubstanciando-se em pequenas proezas quotidianas¹⁰⁰.

⁹⁷ Cf. Justyna MATKOWSKA, “Representations of Romani Women in Contemporary Polish and Romani Literature”, *op. cit.*, p. 60.

⁹⁸ Daniel Seabra LOPES, *Deriva Cigana, op. cit.*, p. 150

⁹⁹ Cf. Olga MAGANO e Maria Manuela MENDES, *Mulheres ciganas na sociedade portuguesa: tracejando percursos de vida singulares e plurais*, 2014, p. 6, texto disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/4038/1/144-546-1-PB.pdf> [20.08.2021].

¹⁰⁰ Cf. Daniel Seabra LOPES, *Deriva Cigana, op. cit.*, p. 79.

Esta limitação nas relações sociais interfere diretamente nos níveis de escolarização das mulheres ciganas que, maioritariamente, saem da escola antes dos homens. Isso porque o meio escolar é visto como um “lugar de perigo” para mulheres sob o receio destas manterem relações sociais com indivíduos não ciganos e se afastarem dos costumes da cultura cigana¹⁰¹. Além disso, as meninas também são retiradas da escola mais cedo para auxiliar a mãe nas lides domésticas e, muitas vezes, cuidar dos irmãos mais novos¹⁰². De outro modo, aos homens é dada a liberdade para decidir sobre o seu futuro escolar, ainda que o insucesso escolar seja elevado para ambos os sexos:

As razões são diferentes e estão ligadas às diferentes estratégias educativas das famílias em função das expectativas de género que, por sua vez, reflectem as posições ocupadas por homens e mulheres na estrutura da comunidade¹⁰³.

Os maiores índices de insucesso escolar estão entre as mulheres ciganas, sendo que, de acordo com inquérito da FRA, 16% das mulheres ciganas entrevistadas em comparação aos 12% dos homens ciganos nunca compareceram à escola¹⁰⁴. Em Portugal, por exemplo, o abandono escolar atingiu 91% das mulheres ciganas entrevistadas na faixa etária de 18—24 anos¹⁰⁵. As competências de escrita das mulheres ciganas também são mais baixas em comparação com as dos homens ciganos em Portugal (49% em comparação com 65%) e Hungria (71% em comparação com 84%)¹⁰⁶.

Os casamentos endogâmicos, isto é, matrimônios contraídos dentro da própria cultura cigana, são a regra dentro das comunidades ciganas, sob pena de causar “uma ameaça a unidade cultural, podendo ter como consequência a sua descaracterização em termos étnico-culturais”¹⁰⁷. Contudo, as celebrações de casamentos exogâmicos, quando ocorrem, possuem valorizações diferentes para o homem e para a mulher

¹⁰¹ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnicidade, Género e Escolaridade*, op. cit., p. 82 e 94.

¹⁰² Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnicidade, Género e Escolaridade*, op. cit., p. 82.

¹⁰³ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnicidade, Género e Escolaridade*, op. cit., p. 91.

¹⁰⁴ Cf. FRA, *Roma Women in nine EU Member States*, op. cit., p. 17.

¹⁰⁵ Cf. FRA, *Roma Women in nine EU Member States*, op. cit., p. 8.

¹⁰⁶ Cf. FRA, *Roma Women in nine EU Member States*, op. cit., p. 14.

¹⁰⁷ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 138.

cigana, pois são mais aceitos casamentos de um homem cigano com uma mulher não cigana, do que o inverso¹⁰⁸. Além disso, aos olhos das comunidades ciganas, a família passa “a ‘valer menos’, permitindo que os ‘sangues se misturassem’, contaminando assim a ‘pureza da raça cigana’¹⁰⁹.

No que tange a escolha conjugal, os homens também possuem maior liberdade para a escolha de suas companheiras em referência a das mulheres¹¹⁰. Segundo pesquisa feita por Olga Magano, “o casamento cigano continua a assumir um papel cultural central enquanto definidor de alguns dos principais valores culturais ciganos”¹¹¹ e reforça a manutenção da desigualdade de gênero, pois é por ele que se preserva a virgindade e o acesso limitado à escola.

Ainda no domínio do casamento, não obstante o zelo pela virgindade da mulher cigana antes do casamento reforça a hierarquização dos níveis de igualdade entre homens e mulheres ciganas, esta também é onde reside o poder feminino e dá origem ao que Maria José Casa-Nova classifica como dominação subordinada do gênero masculino. Isso porque é a virgindade da mulher que condiciona a imagem do homem e como a sociedade o definirá¹¹².

Da mesma forma, a superioridade da mulher se sobrepõe ao do homem no rompimento do compromisso ou, como é designado dentro das comunidades ciganas, “dar cabaças”. Contudo, esta liberdade de escolha tem razão na proteção da imagem da mulher cigana, por ela ser a parte mais vulnerável dentro das comunidades ciganas, ou seja, “o que parece como um poder expresso da mulher face ao homem, resulta de

¹⁰⁸ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 133.

¹⁰⁹ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 138.

¹¹⁰ Cf. Olga MAGANO, “Mulheres Ciganas, Desigualdade de Gênero e Discriminação na Sociedade Portuguesa”, in Sofia Neves e Dália Costa (coords), *Violências de Gênero*, Lisboa, ISCS, 2017, p. 168, texto disponível em https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/10142/1/Magano%20Olga_Mulheres%20Ciganas%20desigualdades%20de%20g%C3%A9nero%20e%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20na%20sociedade%20portuguesa.pdf [04.05.2022].

¹¹¹ Cf. Olga MAGANO, “Percurso de integração de mulheres ciganas na sociedade portuguesa”, in *AGIR - Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Humanas*, Vol. 1, n.º 1, 2013, p. 239, texto disponível em https://www.academia.edu/8324032/Percurso_de_integra%C3%A7%C3%A3o_de_mulheres_ciganas_na_sociedade_portuguesa [05.05.2022].

¹¹² Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 141.

uma fragilidade”¹¹³. Por este motivo é que Maria José Casa-Nova classifica este costume cultural como uma dominação subordinada do gênero feminino¹¹⁴.

Após a celebração do casamento, a submissão da mulher permanece, pois esta fica sujeita a um modelo de vestimenta específico, com o fim de mostrar para a comunidade que é comprometida. O luto também é vivido de forma diversa entre os homens e mulheres ciganas, em que ao homem é permitido a celebração de uma nova união e para mulher não¹¹⁵, salvo raras exceções¹¹⁶.

As atribuições destinadas ao homem e a mulher e como ambos os gêneros se relacionam com o espaço público são um dos principais motivos que obstam ao empoderamento da mulher cigana. Considerando que o gênero feminino e masculino detém seus papéis pré-estabelecidos, o homem assume um domínio na esfera pública, a partir da responsabilidade de manutenção financeira do seio familiar e a mulher um domínio na esfera privada, com um papel expressivo no gerenciamento do lar, através do desempenho das lides domésticas e do cuidado para com os filhos e marido¹¹⁷. Portanto, a função social da mulher cigana encontra-se mais relacionada a família, a maternidade e ao casamento¹¹⁸. Para além dos afazeres domésticos é comum que as mulheres participem e auxiliem seus maridos nas feiras. Ademais, o intermédio com serviços públicos, quando necessário, fica sob responsabilidade das mulheres:

Apesar do homem aparentemente ter uma função de comando em praticamente todos os domínios da vida conjugal e familiar, é quase sempre a mulher que faz a mediação com as instituições não ciganas, como a escola, os serviços de segurança social, os serviços autárquicos, entre outros¹¹⁹.

¹¹³ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento: op. cit.*, p. 128

¹¹⁴ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento, op. cit.*, p. 128.

¹¹⁵ Cf. Olga MAGANO, “Mulheres Ciganas, Desigualdade de Género e Discriminação na Sociedade Portuguesa”, *op. cit.*, p. 168.

¹¹⁶ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento, op. cit.*, p. 148.

¹¹⁷ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnicidade, Género e Escolaridade, op. cit.*, p. 84.

¹¹⁸ Cf. Maria José VICENTE e Armandina HELENO, *Guia de Intervenção Social com a População Cigana sob a Perspectiva de Género, op. cit.*, p. 23.

¹¹⁹ Cf. Olga MAGANO e Maria Manuela MENDES, *Mulheres ciganas na sociedade portuguesa: tracejando percursos de vida singulares e plurais*, 2014, p. 7, texto disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/4038/1/144-546-1-PB.pdf> [20.08.2021].

Esta divisão de papéis no espaço público e privado encontram resguardo no inquérito promovido pela FRA. Nesse sentido, os índices apontam que: 28% das mulheres ciganas estão envolvidas em tarefas domésticas em relação a apenas 6% dos homens ciganos¹²⁰ e que uma em cada cinco ciganas estão empregadas e 34% dos homens ciganos trabalham em comparação aos 16% das mulheres¹²¹. No mesmo sentido, a maioria das mulheres ciganas declararam como atividade principal o trabalho doméstico na Romênia (59%); Grécia (48%), Portugal (46%) e Croácia (34%)¹²².

Ou seja, o seu relacionamento social é restrito e constantemente vigiado pelo marido e pela comunidade em que vive¹²³. A invisibilidade e a não valorização do exercício de atividades que não sejam domésticas para as mulheres ciganas é uma tendência no meio intraétnico¹²⁴. A grande maioria das mulheres ciganas não possui oportunidades e não são incentivadas a dar continuidade aos estudos e se qualificar para ingressar no mercado de trabalho, o que interfere diretamente na conquista de uma autonomia financeira. Ausência de autonomia que também alimenta a manutenção da dependência e submissão ao marido¹²⁵.

Isto posto, para além do fato de integrarem um grupo étnico minoritário desfavorecido e discriminado pela sociedade majoritária, as mulheres ciganas enfrentam ainda outro fator de discriminação em razão do gênero e da imposição de papéis familiares tradicionais da cultura cigana. Dessa forma, se as comunidades ciganas como um todo sofrem com a segregação social e com o acesso limitado a serviços sociais, o contexto de vida das mulheres ciganas é ainda mais preocupante, com maiores taxas de desemprego e abandono escolar, assim como a falta de autonomia e ausência participativa nas esferas pública e privada.

Nesse cenário, Maria José Casa-Nova confirma que a mulher cigana, seja em razão da cultura cigana, seja pelo modelo patriarcal instituído no seio da comunidade,

¹²⁰ Cf. EIGE, *Beijing +25...*, *op. cit.*, p. 87.

¹²¹ Cf. EIGE, *Beijing +25...*, *op.cit.* p. 87.

¹²² Cf. FRA, *Roma Women in nine EU Member States*, *op. cit.*, p. 28.

¹²⁴ Cf. Olga MAGANO, "Mulheres Ciganas, Desigualdade de Gênero e Discriminação na Sociedade Portuguesa", *op. cit.*, p. 172.

¹²⁵ Cf. Olga MAGANO, "Mulheres Ciganas, Desigualdade de Gênero e Discriminação na Sociedade Portuguesa", *op. cit.*, p. 157.

caracteriza-se como sendo uma minoria dentro de uma minoria¹²⁶. Ou seja, a menina/mulher cigana é constantemente vítima de uma discriminação social múltipla, por ser mulher e ser mulher cigana, o que dificulta o empoderamento social e político feminino, assim como a “autonomia e liberdade necessária para o exercício de uma cidadania efetiva em termos de igualdade de género”¹²⁷.

Como já referido, os diferentes papéis sociais de género feminino e masculino dificultam a emancipação feminina, pois não gozam da autonomia, liberdade, bem como não possuem, muitas vezes, o suporte familiar que necessitam para ir em busca dos seus direitos. As mulheres ciganas são “desemponderadas”¹²⁸ em razão da baixa escolarização, decorrentes do abandono precoce da escola e o acesso dificultado ao mercado de trabalho, seja pela ausência de uma formação profissional qualificada, seja pela discriminação de género e étnica na sociedade maioritária e seja ainda pela impossibilidade pelos papéis assumidos nas lides domésticas e cuidado com os filhos e marido.

Contudo, ainda que de forma tênue, verificam-se mudanças de paradigmas frente aos costumes culturais patriarcais¹²⁹. Notadamente na Europa, a partir dos anos 90 do século XX vem crescendo o movimento de mulheres ciganas que defendem a necessidade de melhorias nas suas condições de vida e, especificamente em Portugal na primeira década do século XX o associativismo e mediação sociocultural têm sido os pilares para o empoderamento feminino cigano¹³⁰.

Associações ciganas, como Letras Nómadas e AMUCIP (Associação para o Desenvolvimento de Mulheres Ciganas Portuguesas) vem auxiliando mulheres ciganas a buscar a sua independência, a partir de formulação de projetos que incentivem a escolarização e a qualificação profissional. Além disso, o crescimento do número de mulheres ciganas formadas e inseridas no mercado de trabalho dão o exemplo necessário para que outras mulheres ciganas, integrantes da comunidade, também busquem melhores condições de vida e a oportunidade de afirmarem seus valores e

¹²⁶ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit, p. 180.

¹²⁷ Cf. Olga MAGANO e Maria Manuela MENDES, *Mulheres ciganas na sociedade portuguesa*, op. cit, p. 2.

¹²⁸ Cf. Olga MAGANO, “Mulheres Ciganas, Desigualdade de Género e Discriminação na Sociedade Portuguesa”, op. cit p. 159.

¹²⁹ Cf. Olímpio NUNES, *O Povo Cigano*, Lisboa, 1996, p. 182

¹³⁰ Cf. Olga MAGANO, “Mulheres Ciganas, Desigualdade de Género e Discriminação na Sociedade Portuguesa”, op. cit, p. 183.

interesses próprios. Os exemplos são importantes para comprovarem que é possível pertencer e manter os valores culturais e ainda sim haver uma formação escolar, trabalhar, intervir e integrar os espaços públicos, exercendo assim, os direitos da cidadania, e contribuindo para o desenvolvimento da sociedade em que vive.

Neste sentido, o papel da mulher cigana vem sofrendo alterações dentro das comunidades ciganas e dentro da sociedade globalmente considerada, com uma maior consciencialização por parte destas dos seus direitos e do exercício dos mesmos num plano de igualdade com os homens.

CAPÍTULO II - A PROTEÇÃO DAS COMUNIDADES CIGANAS NA AGENDA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

1 Organização das Nações Unidas

1.1 Instrumentos normativos e jurisprudência

A internacionalização dos direitos humanos resultou na formação do sistema de normas internacionais de garantia dos direitos humanos¹³¹. O processo, oficializado com a Carta das Nações Unidas, em 1945, teve como antecedentes, entre outros, o desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário e a criação da Sociedade das Nações e da Organização Internacional do Trabalho¹³².

Também conhecida como Liga das Nações, a Sociedade das Nações foi a primeira organização política internacional criada para promover a manutenção da paz e garantir os direitos humanos na ordem internacional. Não obstante o sucesso em algumas intervenções, a organização demonstrou sua incapacidade de resolução de conflitos, tendo em vista que não impediu a ocorrência da Segunda Guerra Mundial¹³³.

No fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, os direitos humanos estavam presentes nos discursos políticos-internacionais em razão das atrocidades vivenciadas pela sociedade durante guerra, que foram motivadas pelo Holocausto Nazista. Em razão disso, e com o objetivo de frear futuras monstruosidades (notadamente a prática de genocídios) e, por conseguinte, proteger os direitos fundamentais de todos, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), com a assinatura da Carta das Nações Unidas, em 26 de junho de 1945¹³⁴. A criação da ONU:

¹³¹ Cf. Flávia PIOVESAN, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 12.ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2011, p. 167.

¹³² Cf. Flávia PIOVESAN, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, *op. cit.*, p. 169; Patrícia JERÓNIMO, “Dos tratados filosóficos aos tratados internacionais: Uma breve história dos direitos humanos”, 2019, p. 19, disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/61257> [25.04.2002].

¹³³ Cf. Ana Carolina Rossi BARRETO, “Artigo III”, in Wagner Balera (coord.), *Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos*, São Paulo, Conceito Editorial, 2011, pp. 26-28.

¹³⁴ O texto da Carta das Nações Unidas pode ser consultado em <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> [09.03.2022].

Têm desempenhado um papel fundamental no processo de codificação e globalização dos Direitos Humanos. Tem sido igualmente uma instituição central na criação de normas, instituições, mecanismos e atividades, de modo a reforçar a ideia que certos direitos são universais¹³⁵.

A Carta das Nações Unidas exprime em seu preâmbulo os objetivos da ONU, entre os quais o de “conseguir uma cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua e religião”. Contudo, muito embora a Carta das Nações Unidas seja o marco da consolidação da internacionalização dos direitos humanos e, ainda que esta defenda os direitos humanos e liberdades fundamentais, a sua redação não elucida quais são estes direitos. Por esta razão é que foi adotada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), para elencar os direitos humanos e liberdades fundamentais a que a Carta fizera referência em termos genéricos. Após a proclamação da DUDH, foram adotados o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) para conferir força jurídica aos princípios enunciados na Declaração e, assim, impor aos Estados a obrigatoriedade de garantir a proteção dos direitos humanos¹³⁶.

Proclamada em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi aprovada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas e é conhecida como “o mais importante documento do século XX”¹³⁷. Em que pese seu caráter não-vinculativo, a DUDH proporcionou desenvolvimentos significativos na garantia de direitos humanos e estabeleceu como parâmetro fundamental os “ideais de igualdade, liberdade e fraternidade”¹³⁸. No mesmo sentido, ainda que não contenha cláusulas específicas quanto às minorias étnicas, a DUDH elenca direitos fundamentais

¹³⁵ Cf., Maria do Céu Pinto ARENA, *As Nações Unidas: a sociedade internacional e os desafios da governança global*, Braga, UMinho Editora, 2019, p. 177.

¹³⁶ Cf. Flávia PIOVESAN, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, *op. cit.*, p. 190; Patrícia JERÓNIMO, “Dos tratados filosóficos aos tratados internacionais: Uma breve história dos direitos humanos”, *op. cit.*, p. 23.

¹³⁷ Cf. Maria do Céu Pinto ARENA, *As Nações Unidas: a sociedade internacional e os desafios da governança global*, *op. cit.*, p. 177.

¹³⁸ Cf. Patrícia de Mello SANFELICE, “Artigo I”, in Wagner Balera (coord.), *Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos*, São Paulo, Conceito Editorial, 2011, p. 15.

inerentes a qualquer ser humano e a que, portanto, todos devem ter acesso. Cita-se como exemplo o artigo 2.º, que garante o direito a igualdade e proíbe qualquer distinção entre os seres humanos, reafirmando a capacidade de toda a pessoa humana de “gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição”¹³⁹. Segundo Patrícia Sanfelice, a igualdade referida no artigo 2.º da DUDH é a igualdade em sentido material, tendo “como premissa tratar os iguais igualmente, e os desiguais, na medida de sua desigualdade¹⁴⁰, de tal forma que a garantia do direito da igualdade na DUDH “inspirou a adoção de políticas públicas que visassem à erradicação do desequilíbrio social e material entre as pessoas”¹⁴¹. Outros direitos elencados pela DUDH incluem o direito à vida (artigo 3.º), à saúde (artigo 25.º), à educação (artigo 26.º), ao trabalho e a participação na vida cultural da comunidade (artigo 27.º).

Como referimos antes, a DUDH é complementada pelo PIDCP e pelo PIDESC, que com ela formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos¹⁴². O PIDCP¹⁴³ consagra os direitos das minorias¹⁴⁴, proibindo a discriminação (artigo 26.º) e estabelecendo que, “nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua” (artigo 27.º). Contudo, o artigo 27.º sofreu críticas, sob o argumento de que a sua redação apresentava uma

¹³⁹ O texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos pode ser consultado em https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf [21.03.2021].

¹⁴⁰ Cf. Patrícia de Mello SANFELICE, “Artigo I”, *op. cit.*, p. 15.

¹⁴¹ Cf. Patrícia de Mello SANFELICE, “Artigo I”, *op. cit.*, p. 21.

¹⁴² Cf. Patrícia JERÓNIMO, “Dos tratados filosóficos aos tratados internacionais: Uma breve história dos direitos humanos”, *op. cit.*, p. 23.

¹⁴³ O texto do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos pode ser consultado em <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/pacto-internacional-sobre-os-direitos-civis-e-politicos-0> [21.02.2021].

¹⁴⁴ Cf. Patrícia JERÓNIMO, “Direitos das minorias”, 2007, p. 378, texto disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/22930> [15.04.2021].

mera extensão de direitos já previstos no Pacto (como é o caso do direito à autodeterminação – artigo 1.º e o direito à igualdade – artigo 26.º)¹⁴⁵.

Sendo assim e com o objetivo de evitar interpretações equivocadas, práticas arbitrárias por parte dos Estados, assim como para reforçar o direito autônomo¹⁴⁶ das minorias previsto no artigo 27.º, o Comitê dos Direitos do Homem das Nações Unidas apresentou o Comentário Geral n.º 23¹⁴⁷, ressaltando que “o artigo 27.º estabelece e reconhece um direito distinto dos demais direitos consagrados no Pacto e que este direito se soma aos direitos que o Pacto reconhece aos indivíduos pertencentes a grupos minoritários enquanto seres humanos”¹⁴⁸. O Comentário Geral n.º 23, ainda esclarece que o usufruto dos direitos dispostos no artigo 27.º, bem como da responsabilidade dos Estados partes em garantir direitos para grupos minoritários não se limitam a nacionalidade do país. O comentário refere:

Just as they need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights¹⁴⁹.

Da mesma forma, a proteção contra discriminação racial está presente em uma Convenção específica. Adotada em 1965, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial¹⁵⁰ possui aplicação expansiva e não se limita a proteger discriminações com base na cor da pele, mas também os casos de discriminação fundados na raça e na origem étnica¹⁵¹. Isto é, “os autores da Convenção

¹⁴⁵ Cf. Patrícia JERÓNIMO, "Direitos humanos e diferença cultural na prática dos tribunais", in Patrícia Jerónimo (org.), *Temas de Investigação em Direitos Humanos para o Século XXI*, 2016, p. 309, texto disponível em <http://repositorium.uminho.pt/handle/1822/45291> [26.04.2022].

¹⁴⁶ Cf. Patrícia JERÓNIMO, Manuela Ivone CUNHA, “A jurisprudência multicultural dos tribunais portugueses”, in AAVV, *Multiculturalidade e Direito*, 2022, p. 57, texto disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/75415> [26.04.2022].

¹⁴⁷ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Comentário Geral n.º 23*, 1994, texto disponível em <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/cdh-comentariogeral23.pdf> [10.03.2022]

¹⁴⁸ Cf. Patrícia JERÓNIMO, "Direitos humanos e diferença cultural na prática dos tribunais", *op. cit.*, p. 309.

¹⁴⁹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Comentário Geral n.º 23, op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁰ Cf. Patrícia JERÓNIMO, “Dos tratados filosóficos aos tratados internacionais: Uma breve história dos direitos humanos”, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵¹ O texto da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial pode ser consultado em https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/prev_discriminacao_convencao_internacional_elim_formas_disc_racial.pdf [26.03.2021].

procuraram elaborar um elenco exaustivo de factores de discriminação, por isso incluindo, a par da raça, a cor, a ascendência, a origem étnica e a origem nacional”¹⁵². Com influência da DUDH, esta dispõe de artigos que adotam as discriminações positivas¹⁵³, como é o exemplo do artigo 1.º, n.º 3 e artigo 7.º, em que obriga os Estados partes a adotar medidas especiais a certos grupos raciais/étnicos minoritários para o pleno gozo de direitos. Em comentário à Convenção, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) refere:

The term “non-discrimination” does not signify the necessity of uniform treatment when there are significant differences in situation between one person or group and another, or, in other words, if there is an objective and reasonable justification for differential treatment. To treat in an equal manner persons or groups whose situations are objectively different will constitute discrimination in effect, as will the unequal treatment of persons whose situations are objectively the same¹⁵⁴.

Além destas disposições, ainda existem três Declarações dedicadas aos interesses das minorias, que contribuem para a efetiva implementação e desenvolvimento dos direitos das comunidades ciganas. A primeira delas denomina-se Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais. Adotada em 1978 em uma Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, o documento reconhece a diversidade cultural, ambiental e histórica entre os povos e garante o gozo da dignidade humana e da igualdade entre todos¹⁵⁵.

Da mesma forma, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas possui como intuito a promoção direta dos direitos das minorias, em observância aos princípios consagrados na Carta

¹⁵² Cf. Patrícia JERÓNIMO, *Notas sobre a discriminação racial e o seu lugar entre os crimes contra a humanidade*, Braga, Almedina, 2004, p. 787 texto disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/22316/4/22%20Capitulo%2c%20Notas%20sobre%20a%20discriminacao%20racial%20e%20os%20crimes%20contra%20a%20humanidade.pdf> [19.04.2022].

¹⁵³ Cf. Flávio Croce CAETANO, “Artigo II”, in Wagner Balera (coord.), *Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos*, São Paulo, Conceito Editorial, 2011, p. 21.

¹⁵⁴ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Recomendação Geral n.º 32*, 2009, p. 3, texto disponível em <https://www.refworld.org/type,GENERAL,CERD,,4adc30382,0.html> [10.03.2022].

¹⁵⁵ O texto da Declaração sobre a Raça e os Preceitos Raciais pode ser consultado em <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-racapreconceitosraciais.pdf> [23.04.2021].

das Nações Unidas e nos demais instrumentos jurídicos de direitos humanos¹⁵⁶. Inspirada com base no artigo 27.º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Declaração foi adotada pela ONU a partir da Resolução n.º 47/135 de 18 de dezembro, da Assembleia Geral. Constituída por 9 artigos, a Declaração reconhece e promove a identidade das minorias (artigo 1.º) e garante o direito, de forma individual ou coletiva (artigo 3.º), da livre prática da cultura, com o uso da língua nativa (artigo 2.º). O artigo 4.º assegura a todas as minorias o apoio estatal para a proteção dos direitos humanos, bem como traz a responsabilidade para os Estados de tomar as medidas necessárias para o desenvolvimento da língua, tradição, costume e demais práticas culturais da minoria, sem qualquer discriminação. A ação ativa do Estado não só é cabível como imprescindível para a garantia de fato da igualdade das minorais, haja vista que estas encontram-se em uma posição vulnerável em que, muitas vezes, são vítimas de discriminação pela sociedade, como é o caso das comunidades ciganas¹⁵⁷.

Outra declaração importante prevista nas Nações Unidas refere-se à Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e de Discriminação baseadas na Religião ou Convicção. Proclamada em 1981, a referida Declaração dispõe sobre direito à liberdade religiosa e de convicções (artigo 1.º), sendo vedada a prática de discriminações por este motivo (artigos 2.º e 3.º). Do mesmo modo, aparece também aqui a responsabilidade estatal ativa para aplicação das medidas necessárias ao cumprimento da Declaração (artigo 4.º)¹⁵⁸.

Especificamente no tocante a proteção das mulheres, registra-se que estas estão protegidas pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). Adotada em 1979, a CEDAW faz menção a garantia de direitos humanos a todas as mulheres; refere as formas interseccionais de discriminação e impõe aos Estados partes a obrigação geral de não só proteger, mas também de

¹⁵⁶ O texto da Declaração sobre os Direitos das Pessoas pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas pode ser consultado em <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx> [21.03.2021].

¹⁵⁷ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 2005*, p. 13, texto disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/547650> [21.03.2021].

¹⁵⁸ O texto da Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e de Discriminação baseadas na Religião ou Convicção pode ser consultado em https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao_sobre_a_eliminacao_de_todas_as_formas_de_intolerancia_e_discriminacao_baseadas_na_religiao_ou_conviccao.pdf [21.03.2021].

implementar políticas e programas destinados as mulheres integrantes de minorias¹⁵⁹.

Nesse sentido a Recomendação n.º 28 refere explicitamente:

La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general n.º 25¹⁶⁰.

Da leitura da Recomendação n.º 28, o documento reconhece a interseccionalidade e, por conseguinte, as múltiplas formas de discriminação a que as mulheres estão submetidas, tendo em vista que, muitas vezes, estas são discriminadas não só em razão do gênero, mas também pela sua origem étnica, religião, crenças, dentre outras. Assim, deve o Estado ser responsável por implementar políticas que garantem a dignidade humana, a igualdade e demais direitos fundamentais à todas as mulheres, independente do seu gênero, origem étnica, religião, crença ou qualquer outro motivo.

1.2 Resoluções e Planos de Ação

A ONU possui comissões que são competentes para tratar de assuntos relacionados aos direitos humanos. No caso da proteção a etnia cigana, as principais comissões são: Comissão de Direitos Humanos da ONU, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW).

¹⁵⁹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Recomendação Geral n.º 28*, 2010, p. 04, texto disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338> [26.03.2021].

¹⁶⁰ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Recomendação Geral n.º 28*, *op. cit.*.

A Comissão de Direitos Humanos da ONU ao longo dos anos promoveu duas resoluções, com vista a exercer a vigilância das práticas de racismo e discriminação perpetradas pelos Estados partes em desfavor das populações ciganas. Primeiramente adotada em 1992 (Resolução n.º1992/95)¹⁶¹ e posteriormente em 2014 (Resolução de n.º 26/04)¹⁶², em ambas a Comissão condenou as manifestações do anticiganismo e solicitou a produção de estudos para o extermínio dos problemas sociais envolvendo a etnia cigana. Recentemente, a Comissão de Direitos Humanos promoveu a Resolução 42/08 de 2020, com vista a garantir os direitos humanos dos grupos minoritários em geral. Nesse sentido, solicitou aos Estados a adoção de medidas para o oferecimento do acesso educacional de qualidade e de forma inclusiva aos grupos minoritários, como a implementação do ensino na língua materna e no respeito as diversidades linguística e cultural¹⁶³.

No âmbito do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), o documento mais importante promovido sob a sua égide trata-se da Recomendação Geral n.º 27, do ano de 2000. A Recomendação ordena a promulgação de legislações, assim como a implementação de estratégias antidiscriminatórias e de proteção à integridade das populações ciganas - levando em conta os diversos casos de violência física em desfavor das comunidades ciganas-. Além disso, a Recomendação ressalta a criação de projetos relacionados ao direito da mulher, a adoção de medidas para a proteção contra a violência racial e a melhora no fornecimento dos serviços públicos, principalmente no sistema escolar, laboral, na saúde e na aquisição de moradias¹⁶⁴.

Da mesma forma, a Conferência Mundial de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância correlata de 2001 e sua revisão em 2009, também são exemplos de recomendações feitas em sede do CERD para o tratamento igualitário das minorias e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais sem discriminação. Neste documento, destaca-se a discriminação contra

¹⁶¹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Resolution 1992/65 Protection of Roma (gypsies)*, 1992, texto disponível em <https://www.refworld.org/docid/3b00f0b434.html> [20.09.2021].

¹⁶² Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Resolução 26/4*, 2014, texto disponível em <https://www.minorityforum.info/en/document/7sacd9tqf5i> [23.03.2021].

¹⁶³ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Resolução n.º 42/08*, 2020, texto disponível em <https://undocs.org/A/HRC/RES/43/8> [26.03.2021].

¹⁶⁴ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Recomendação geral n.º 27/2000*, texto disponível em <https://www.minorityforum.info/en/document/vcta9mm7smy6z05myfv8cl3di> [23.03.2021].

a minoria étnica cigana e a necessidade de implementar medidas para fim do racismo sofrido pelos membros desta minoria¹⁶⁵. O CERD também elaborou a Recomendação Geral n.º 36 para orientar os Estados a respeito da prevenção e combate ao perfil racial pelos agentes policiais. O Comitê ressaltou tamanha preocupação com ações policiais, que usam os estereótipos raciais, seja de cor da pele ou etnia para a realizar abordagens e detenções¹⁶⁶.

Da mesma forma, a CEDAW promoveu Recomendações gerais e temáticas a respeito das barreiras existentes para o empoderamento e igualdade entre mulheres. Em sessão realizada no final de novembro de 2011, a organização ressaltou a necessidade de ação conjunta de todos, seja do governo, instituições, sociedade civil e da própria ONU para garantir os direitos das mulheres integrantes de grupos minoritários¹⁶⁷.

No que se refere aos planos de ação, a Agenda 2030 é o principal e mais importante programa nas Nações Unidas e elenca 17 objetivos relacionados a problemas sociais, econômicos e ambientais no mundo que devem ser erradicados até 2030. Não obstante, a Agenda não mencione especificamente a questão cigana, trata-se de uma grande iniciativa para auxiliar na melhora da qualidade de vida das comunidades ciganas, tendo em vista que são alvos da pobreza extrema e do acesso desigual aos recursos econômicos e serviços básicos¹⁶⁸. Dentre os objetivos do plano encontram-se a erradicação da pobreza e da fome, o acesso universal a saúde e aos demais serviços médicos essenciais, ao saneamento básico, ao trabalho digno, produtivo e inclusivo, aos serviços de energia e água potável, bem como à educação de qualidade, inclusiva e equitativa para todos. Ademais, a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres também está entre um dos objetivos da ONU¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Conferência Mundial de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata*, 2001, texto disponível em <https://undocs.org/A/CONF.189/12> [21.03.2021].

¹⁶⁶ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Recommendations of the Forum on Minority Issues at its fourth session: guaranteeing the rights of minority women and girls*, 2012, p. 3, texto disponível em <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session4.aspx> [03.04.2021].

¹⁶⁷ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Recommendations of the Forum on Minority Issues at its fourth session*, *op. cit.*, pp. 12-14.

¹⁶⁸ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Agenda 2030*, 2015, p. 1, texto disponível em <https://unric.org/it/agenda-2030/> [21.03.2021].

¹⁶⁹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Agenda 2030*, *op. cit.*, p. 9.

Sendo assim, as normas jurídicas universais, somada as recomendações e resoluções e demais iniciativas promovidas no âmbito das comissões da ONU, tratam-se de uma proteção as minorias, sendo estas fundamentais à etnia cigana na busca pela amplitude de direitos, na luta contra a discriminação, bem como para a promoção da sua identidade cultural.

2. Organização para o Desenvolvimento e Cooperação na Europa (OSCE)

As atividades praticadas pela Organização para o Desenvolvimento e Cooperação na Europa (OSCE) abrangem, dentre outras, a proteção de minorias nacionais. Com decisões consensuais, de cunho jurídico e não-vinculativo, a OSCE atualmente possui 57 países signatários¹⁷⁰.

A Declaração de Copenhague criada 1990, a partir da Conferência sobre a Dimensão Humana da OSCE, trata-se do principal documento firmado no abrigo da OSCE e é considerado como uma “Carta Europeia de Minorias”¹⁷¹. Os direitos das minorias encontram-se consagrados no capítulo III e reconhecem o respeito e a responsabilidade dos Estados partes para com a garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais das minorias sem discriminação, na busca pela igualdade e identidade cultural¹⁷².

O Gabinete para Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR) trabalha diretamente com a questão cigana e possui competência, dentre outras, de auxiliar e avaliar a políticas públicas implementadas pelo Estado, bem como de promover a capacitação e empoderamento (principalmente das mulheres e jovens)¹⁷³. Além disso, dentro do ODIHR, estabeleceu-se em 1994 o Ponto de Contato para Problemas de Roma e Sinti, que visa promover a “integração total das comunidades Roma e Sinti nas sociedades em que vivem, preservando a sua identidade”¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Cf. OSCE, *Site oficial OSCE*, texto disponível em <https://www.osce.org/whatistheosce> [28.03.2021].

¹⁷¹ Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES (coord.), *Compreender os direitos humanos . Manual de educação para os direitos humanos*, Coimbra Editora, 2014, p. 482.

¹⁷² Cf. OSCE, *Reunião de Copenhague da Conferência sobre a Dimensão Humana da OSCE*, 1990, Texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/elections/14304> [28.03.2021].

¹⁷³ Cf. OSCE, *ODIHR and Roma and Sinti issues: Factsheet*, 2015, p. 2, texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/102598> [31.03.2021].

¹⁷⁴ Cf. OSCE, *The ODIHR Contact Point for Roma and Sinti Issues: An Overview*, 2001, p. 1, texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/13996> [31.03.2021].

O atual programa implementado em sede da OSCE para com a temática cigana é o Plano de Ação da OSCE para a Melhoria da Situação dos Ciganos e Sinti. Criada a partir da decisão n.º 03, de 02 de dezembro de 2003, o Plano de Ação tem como objetivo garantir às populações ciganas a inclusão social e a eliminação de todas as formas de discriminação¹⁷⁵. A partir deste Plano, os Estados partes tornaram-se responsáveis para firmar políticas nacionais e/ou estratégias destinadas às comunidades ciganas. Com o intuito de combater o racismo e a discriminação, a OSCE realizou recomendações para os Estados ratificarem tratados internacionais contra a discriminação, adotarem treinamentos aos policiais para prevenir atos de abuso/violência, bem como para criarem campanhas para a eliminação de estereótipos produzidos nos meios de comunicação. No mesmo sentido, solicitou medidas para a garantia de direitos sociais e econômicos às comunidades ciganas, com acesso efetivo e igualitário à moradia, educação, trabalho, assistência médica, assim como uma maior participação na vida política e pública¹⁷⁶.

No transcurso do Plano de Ação para Melhorar a Situação dos Ciganos e Sinti, desenvolveram-se decisões para fortalecer as iniciativas e aumentar os esforços dos Estados na implementação de medidas. A primeira decisão de nº 6/08, de 05 de dezembro de 2008, adotada em Helsinque, ressaltou principalmente o fortalecimento de medidas para o acesso igualitário à educação, habitação e serviços de saúde; a participação dos ciganos no desenvolvimento de políticas e o combate à discriminação na sociedade, pelos policiais e pela mídia¹⁷⁷.

Em 2009, em Atenas, a Decisão n.º 8/09, de 2 de dezembro, enfatizou a necessidade de esforços para a promoção da tolerância e combate aos preconceitos e discriminações contra as populações ciganas, de modo a inviabilizar a exclusão e marginalização¹⁷⁸. Ademais, o Conselho Ministerial promulgou decisão de n.º 4/10, de

¹⁷⁵ Cf. OSCE, *Decisión nº 3/03 plan de acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la osce*, 2003, texto disponível em <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/17559.pdf> [29.03.2021].

¹⁷⁶ Cf. OSCE, *Decisión nº 3/03, op. cit.*

¹⁷⁷ Cf. OSCE, *Decisión Nº 6/08 Refuerzo de las Iniciativas de la OSCE para Aplicar el Plan de Acción para Mejorar la Situación de la Población Romaní Y Sinti en el Área de la OSCE*, 2008, texto disponível em <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/35493.pdf> [29.03.2021].

¹⁷⁸ Cf. OSCE, *Decisión Nº 8/09 Intensificación De Las Iniciativas De La Osce Para Velar Por La Integración Sostenible De La Población Romaní Y Sinti*, 2009, texto disponível em <https://www.osce.org/files/f/documents/0/4/203011.pdf> [30.03.2021].

06 de dezembro de 2013, enfatizando o compromisso dos Estados para com as minorias dentro das comunidades ciganas, especialmente das mulheres, jovens e crianças¹⁷⁹.

Com o objetivo de revisar periodicamente o Plano de Ação, relatórios foram produzidos para fornecer informações e verificar o progresso dos Estados na promoção das medidas recomendadas. Com a produção temporal de 5 em 5 anos e de responsabilidade do ODIHR¹⁸⁰, a instituição publicou “relatórios de *status*” nos anos de 2008, 2013 e mais recentemente em 2018.

Em que pese o notório progresso advindo com a implementação do Plano de Ação, em suma, os três relatórios obtiveram avaliações negativas. O uso excessivo da força policial contra as comunidades ciganas e a prática de detenções a partir do perfil racial foram problemas recorrentes indicados nos relatórios de 2008 e de 2013. No que se refere as questões socioeconômicas, a avaliação do Plano em 2008 foi classificada como “terrível”, em razão dos números de despejos e condições desumanas de acomodação¹⁸¹. Em 2013, não obstante o reconhecimento de mudanças positivas nas condições das moradias, o nível de despejos forçados, a falta de posse segura de habitações, más condições de infraestrutura básica, bem como a presença da segregação espacial residencial de comunidades ciganas se mantiveram altas¹⁸².

No acesso ao sistema de saúde, em que pese verificadas algumas tendências positivas no ano de 2008, a partir da implementação de campanhas direcionadas a saúde cigana, os resultados no geral foram negativos¹⁸³. O mesmo problema foi reiterado no ano de 2013, haja vista a presença de condições precárias no acesso a saúde, casos de tuberculose associados as condições de habitação, bem como as discriminações sofridas nos ambientes hospitalares. Assim, no relatório de 2013, a OSCE

¹⁷⁹ Cf. OSCE, *Decision Nº 4/13 Refuerzo de las Iniciativas de la OSCE destinadas a Aplicar el Plan de Acción para Mejorar la Situación de la Población Romani Y Sinti en el Área de la OSCE*, 2013, texto disponível em <https://www.osce.org/mc/109340> [30.03.2021].

¹⁸⁰ Cf. OSCE, *ODIHR and Roma and Sinti issues: Factsheet*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁸¹ Cf. OSCE, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area*, 2008, p.10, texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/33500> [29.03.2021].

¹⁸² Cf. OSCE, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area, Status Report*, 2013, p. 11, texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/107406> [30.03.2021].

¹⁸³ Cf. OSCE, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area (2008)*, *op. cit.*, p. 10.

recomendou a expansão dos programas de mediadores ciganos na saúde e a criação de ações equitativas e universais para o acesso aos serviços de saúde¹⁸⁴.

Ao contrário dos altos índices de desemprego observados no relatório de 2008, decorrentes da ausência de oportunidades de trabalho e da discriminação¹⁸⁵, no ano de 2013 houve um aumento de vagas de emprego, com a realização de programas e iniciativas subsidiados por representantes ciganos. Da mesma forma, no sistema de ensino, as avaliações foram positivas tanto no ano de 2008, quanto no de 2013, pois se verificou a eliminação da escolaridade segregada e a criação de projetos para incentivar o estudo, notadamente na área de educação infantil e na concessão de bolsas de cursos¹⁸⁶.

A participação das pessoas ciganas na vida pública e política cresceu no período entre os anos de 2008 e 2013. Em 2008 houve a eleição de políticos ciganos¹⁸⁷ e em 2013 adotou-se nova legislação, notadamente a nível municipal, para a criação de conselhos e órgãos consultivos de minorias ciganas¹⁸⁸. O relatório produzido em 2018 restringiu-se a analisar a participação pública e política das populações ciganas. No geral, a avaliação foi negativa, haja vista que indicou que os integrantes das comunidades ciganas permaneciam sub-representados e não envolvidos na política¹⁸⁹.

Além do Plano de Ação, a OSCE desenvolveu outros projetos e firmou outros documentos para a proteção das comunidades ciganas. No ano de 2013 criou um projeto denominado “Programa de Pequenas Doações”, o qual visava auxiliar na melhoria da qualidade de vida e de acesso a direitos das comunidades ciganas residentes nos Bálcãs Ocidentais (Albânia, Bósnia e Herzegovina, ex-República Iugoslava da Macedônia, Montenegro e Kosovo). Em conclusão, a OSCE relatou que o projeto

¹⁸⁴ Cf. OSCE, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area (2013)*, op. cit., p. 11-12.

¹⁸⁵ Cf. OSCE, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area (2008)*, op. cit., p.11.

¹⁸⁶ Cf. OSCE, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area (2013)*, op. cit., p. 13.

¹⁸⁷ Cf. OSCE, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area (2008)*, op. cit., p.11, texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/33500> [29.03.2021].

¹⁸⁸ Cf. OSCE, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area (2013)*, op. cit., p. 13.

¹⁸⁹ Cf. OSCE, *Third Status Report: Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area (2018)*, op. cit., p. 20.

alcançou resultados concretos¹⁹⁰. Em 2014, a OSCE também desenvolveu um projeto destinado as comunidades ciganas presentes nos Balcãs Ocidentais, mas no domínio da habitação e firmou recomendações para criação de planos habitacionais e planejamento urbano para as populações ciganas¹⁹¹. Organizado pelo OHCHR em cooperação com a OSCE e com o objetivo de fortalecer o diálogo entre as comunidades ciganas e os partidos políticos, realizou-se também no ano de 2017 um workshop com o título “Strengthening Diverse Leadership, Participation and Representation of Roma and Sinti, including Women and Youth, in Public and Political Life”, a fim de debater e explorar estratégias para aumentar a participação efetiva da etnia cigana nas esferas pública e política¹⁹².

Ademais, no ano de 2019, a OSCE realizou um programa de treinamento para apoiar o policiamento efetivo, em razão dos inúmeros casos de violência policial em desfavor das comunidades ciganas. Por fim, a OSCE também investiu em projetos para desenvolver uma maior participação das populações ciganas nos processos decisórios, tais como o “first annual Roma Leadership Academy”¹⁹³.

3. Conselho da Europa

3.1 Instrumentos normativos e jurisprudência

O Conselho da Europa (CoE) foi fundado no ano de 1949 e trata-se da maior e mais antiga organização na defesa de direitos humanos na Europa. A respeito disso, o CoE desenvolveu uma série de instrumentos jurídicos relevantes para as populações ciganas, as quais incluem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), a

¹⁹⁰ Cf. OSCE, *Best Practices for Roma Integration: Small Grants Programme: Summary of the Implementation of Selected Projects*, 2013, texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/109053> [31.03.2021].

¹⁹¹ Cf. OSCE, *Best Practices for Roma Integration: Regional Report on Housing Legalization, Settlement Upgrading and Social Housing for Roma in the Western Balkans*, 2014, texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/115737> [31.03.2021].

¹⁹² Cf. OSCE, *Strengthening Diverse Leadership, Participation and Representation of Roma and Sinti, including Women and Youth, in Public and Political Life: Workshop Summary Report*. Texto disponível em <https://www.osce.org/odihr/342211> [01.04.2021].

¹⁹³ Cf. OSCE, *Democracy and Human Rights in the OSCE - The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Annual Report*, 2019, p. 40, texto disponível em https://www.osce.org/files/f/documents/c/e/448702_4.pdf [01.04.2021].

Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, a Carta Social Europeia e a Carta Europeia para as Minorias ou Línguas Regionais.

A CEDH foi a primeira Convenção promulgada no âmbito do CoE, adotada em 1950. A ratificação da Convenção constitui requisito necessário para admissão como Estado membro no CoE, sendo o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) o responsável por supervisionar a implementação da Convenção pelos Estados partes¹⁹⁴. Em que pese não haja um capítulo específico para o tratamento das minorias, a referência oblíqua¹⁹⁵ para a proteção das mesmas encontra-se no artigo 14.º da CEDH, a qual veda toda e qualquer forma de discriminação em razão do sexo, raça, cor, língua, religião, origem, pertença a minoria nacional, entre outras¹⁹⁶. A proteção contra a discriminação foi reforçada com a adoção do Protocolo n.º 12 (2000) à CEDH¹⁹⁷.

Segundo a jurisprudência do Tribunal, a discriminação “means treating differently, without an objective and reasonable justification, people in relevantly similar situations”¹⁹⁸. A discriminação positiva trata-se da única discriminação admitida no artigo 14.º da CEDH, de forma que autoriza a concessão de direitos adicionais aos membros das minorias para o efetivo gozo do direito à igualdade entre todos¹⁹⁹. Nesse sentido, os precedentes do TEDH mostram-se grandes aliados para reafirmar os direitos fundamentais das minorias e reconhecer casos de discriminação. O Tribunal efetivamente preocupa-se com a conservação da diversidade cultural e dos interesses das minorias, apresentando entendimentos de caráter positivo e garantista. Consoante trecho retirado de uma decisão do TEDH:

The Court reiterates that discrimination is treating differently, without an objective and reasonable justification, individuals in relevantly

¹⁹⁴ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Site oficial do CoE*, disponível em <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention> [05.04.2021].

¹⁹⁵ Cf. Patrícia JERÓNIMO e Inês GRANJA, *O estatuto das minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas na Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, 2019, p. 2, texto disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/66324> [05.04.2021].

¹⁹⁶ O texto da Convenção Europeia dos Direitos do Homem pode ser consultado em https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf [05.04.2021].

¹⁹⁷ *Protocolo n.º 12 à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, 2000, texto disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/75796638> [23.04.2021].

¹⁹⁸ *Acórdão Ciorcan and Others v. Romania*, processos 29414/09 44841/09, de 27 de janeiro de 2015; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150648> [22.09.2021].

¹⁹⁹ Cf. Patrícia JERÓNIMO e Inês GRANJA, *O estatuto das minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas na Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, *op. cit.*, p. 26..

similar situations. Racial violence is a particular affront to human dignity and, in view of its perilous consequences, requires from the authorities special vigilance and a vigorous reaction. It is for this reason that the authorities must use all available means to combat racism and racist violence, thereby reinforcing democracy's vision of a society in which diversity is not perceived as a threat but as a source of enrichment²⁰⁰.

Relativamente às comunidades ciganas, o Tribunal reconhece a vulnerabilidade e marginalização da etnia cigana proveniente de um contexto histórico marcado pela rejeição e perseguição e que “often they are not recognised by the majority of society as a fully fledged European people”²⁰¹. Da mesma forma, em que pese tenha restado vencido, o juiz Petit em sua decisão firmou entendimento no sentido de impor uma especial responsabilidade da Europa para com as comunidades ciganas, em razão dos crimes de genocídio e práticas discriminatórias durante a Segunda Guerra Mundial²⁰².

Existem muitos casos em que o TEDH aplica o artigo 14.º da CEDH e reconhece a existência de discriminação em razão da origem étnica. As decisões envolvendo as comunidades ciganas são abrangentes e as principais referências dizem respeito a discriminação praticada pelas autoridades policiais, pela sociedade majoritária e nas escolas, a partir da segregação dos alunos ciganos e não ciganos.

Com acórdãos proferidos entre os anos de 2015 e 2021, foram localizados 10 casos envolvendo violência policial motivada por razões raciais em relação a pessoas ciganas. Cita-se como exemplo, o caso *Memedov v. North Macedonia*, em que policiais agrediram e insultaram pessoas ciganas ao dizer “Shut up, you Gypsy motherfucker!”²⁰³. A grave brutalidade policial também se identificou no caso *Lingurar v. Romênia* que, em sede de uma intervenção especial, policiais arrombaram uma residência de uma família cigana e agrediram violentamente quatro pessoas na presença de uma criança de sete meses de idade. Em fundamentação, o Tribunal “considers that the applicants were

²⁰⁰ Acórdão *R.R. and R.D. v. Slovakia*, processo [20649/18](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-204154), de 1ª de setembro de 2020; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-204154> [22.09.2021].

²⁰¹ Acórdão *D.H. and Others v. The Czech Republic*, processo [57325/00](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83256), de 13 de novembro de 2007; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83256> [22.09.2021].

²⁰² Cf. Patrícia JERÓNIMO e Inês GRANJA, *O estatuto das minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas na Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 26.

²⁰³ Acórdão *Memedov v. North Macedonia*, processo 31016/17, de 24 de junho de 2021; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210683> [22.09.2021].

targeted because they were Roma and because the authorities perceived the Roma community as anti-social and criminal”²⁰⁴. Além disso, em alguns julgados envolvendo a discriminação das autoridades policiais, além da aplicação do artigo 14.º do CEDH, o TEDH também reconheceu a violação ao artigo 3.º do CEDH, em razão da omissão estatal para com a investigação das denúncias (*Memedov v. Macedônia do Norte; R.R e R.d v. Eslováquia*²⁰⁵; *MF v. Hungria*²⁰⁶).

Crimes de ódio reproduzidos pela população majoritária foram reconhecidos nos casos *Skorjanec v. Croácia*²⁰⁷; *Alković v. Montenegro*²⁰⁸; *Király e Dömötör v. Hungria*²⁰⁹ e *Burlyá e O. v. Ucrânia*²¹⁰. No que se refere ao ambiente escolar, os precedentes firmaram entendimento no sentido de reconhecer a prática de discriminação étnica por parte dos Estados, que inseriram crianças ciganas em escolas frequentadas exclusivamente por pessoas ciganas, em clara atitude segregacionista (*Sampani e O. v Grécia*²¹¹; *Lavida e v. Grécia*²¹² e *Oršuš V. Croácia*²¹³). Inclusive, no caso *Horváth e Kiss v. Hungria*, o Estado utilizou o diagnóstico da deficiência mental como ferramenta para separar crianças ciganas das não ciganas²¹⁴.

Cumprе ressaltar que foram muitos os esforços da Assembleia Parlamentar para garantir uma maior amplitude de proteção das minorias na CEDH. As diversas recomendações desenvolvidas foram inexitasas, com exceção a Recomendação 1201

²⁰⁴ Acórdão *Lingurar v. Romania*, processo 48474/14, de 16 de abril de 2019; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192466> [22.09.2021].

²⁰⁵ Acórdão *R.R and R.D v. Slovakia*, processo 20649/18, de 1º de setembro de 2020; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-204154> [22.09.2021].

²⁰⁶ Acórdão *M.F v. Hungary*, processo 45855/12, de 31 de outubro de 2017; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178178> [22.09.2021].

²⁰⁷ Acórdão *Skorjanec v. Croatia*, processo 25536/14, de 28 de março de 2017; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172327> [22.09.2021].

²⁰⁸ Acórdão *Alkovic v. Montenegro*, processo 66895/10, de 5 de dezembro de 2017; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179216> [22.09.2021].

²⁰⁹ Acórdão *Király and Domotor v. Hungary*, processo 10851/13, de 17 de janeiro de 2017; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170391> [22.09.2021].

²¹⁰ Acórdão *Burlyá and Others v. Ukraine*, processo 3289/10, de 6 de novembro de 2018; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187508> [22.09.2021].

²¹¹ Acórdão *Sampani and Others v. Greece*, processo 59608/09, de 11 de dezembro de 2012; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115493> [22.09.2021].

²¹² Acórdão *Lavida and Others v. Greece*, processo 7973/10, de 30 de maio de 2013; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119974> [22.09.2021].

²¹³ Acórdão *Orsus and Others v. Croatia*, processo 15766/03, de 16 de março de 2010; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97689> [22.09.2021].

²¹⁴ Acórdão *Horvath and Kiss v. Hungary*, processo 11146/11, de 29 de janeiro de 2013; texto disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116124> [22.09.2021].

(1993), que resultou na criação da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Étnicas, no ano de 1995²¹⁵.

Com caráter jurídico-vinculativo²¹⁶ e sendo o primeiro documento multilateral²¹⁷, a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais é incluída como *standard* europeu de proteção de minorias juntamente com a CEDH²¹⁸. A referida normativa define os princípios jurídicos de proteção das minorias e admite a adoção de medidas especiais à estas minorias para a igualdade efetiva entre todos (artigo 4.º, n.º 2)²¹⁹; rejeita as práticas assimilatórias (artigo 5.º); reconhece o direito a identidade cultural e do uso da própria língua (artigos 5.º e 10.º).

Todavia, apesar de a Convenção-Quadro ser “o feito mais notável do Conselho da Europa”, esta recebeu críticas²²⁰. Nesse sentido, Patrícia Jerónimo sustenta que a normativa tem alcance limitado, pois “não são reconhecidos direitos subjectivos oponíveis aos Estados”²²¹. Não fosse só isso, verifica também a ausência de um mecanismo de queixa para as minorias recorrerem nos casos de práticas discriminatórias e ressalta a não regulamentação de sanções para os Estados inadimplentes²²². Alguns autores também criticam o fato de o instrumento jurídico não apresentar uma definição de “minoría”, o que permite que os Estados a definam de forma arbitrária²²³.

Por conseguinte, com um propósito diretamente cultural, a Carta Europeia para as Minorias ou Línguas Regionais²²⁴ traz a definição de língua regional/minoritária

²¹⁵ Cf. Patrícia JERÓNIMO e Inês GRANJA, *O estatuto das minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas*, *op. cit.*, pp 7-8.

²¹⁶ Cf. Patrícia JERÓNIMO, *Direitos das minorias*, *op. cit.*, p. 379.

²¹⁷ Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES (coords.), *Compreender os direitos humanos. Manual de educação para os direitos humanos*, *op. cit.*, p. 484.

²¹⁸ Cf. Patrícia JERÓNIMO, *Direitos das minorias*, *op. cit.*, p. 382.

²¹⁹ O texto da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais e Relatório Explicativo pode ser consultado em <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c1313> [05.04.2021].

²²⁰ Cf. Patrícia JERÓNIMO, *Direitos das minorias*, *op. cit.*, p. 379.

²²¹ Cf. Patrícia JERÓNIMO, *Direitos das minorias*, *op. cit.*

²²² Cf. Patrícia JERÓNIMO, *Direitos das minorias*, *op. cit.*

²²³ Cf. Vital MOREIRA e Carla de Marcelino GOMES (coord.), *Compreender os direitos humanos. Manual de educação para os direitos humanos*, *op. cit.*, p. 484.

²²⁴ O texto da Carta Europeia Para as Línguas Regionais ou Minoritárias pode ser consultado em https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/carta_europeia_das_linguas_regionais_ou_minoritarias.pdf [06.04.2021].

(artigo 1.º) e garante a utilização da língua materna nas áreas da educação (artigo 8.º), no sistema judicial (artigo 9.º), nos serviços públicos (artigo 10.º), nos meios de comunicação e atividades sociais (artigos. 11.º e 12.º) e na vida econômica e social no geral (artigo 13.º). Ademais, em obediência a redação do artigo 17.º da Carta Europeia, o CoE criou o Comitê de Peritos da Carta Europeia para Línguas Regionais ou Minoritárias, a fim de monitorar a aplicação da norma jurídica pelos Estados partes.

Por fim, em que pese não haja menção específica sobre minorias, a Carta Social Europeia (1996)²²⁵ assegura direitos sociais para toda a população. Direitos sociais estes imprescindíveis para a garantia da dignidade humana e que, muitas vezes, são limitados às comunidades ciganas. Dentre os principais direitos estão: o direito ao trabalho (artigos 1.º a 10.º) e o direito a igualdade de oportunidades no emprego sem discriminação de gênero (artigo 20.º); direito a saúde (artigos 11.º a 13.º); direito ao gozo de serviços sociais (artigo 14.º); direito da família e das crianças a proteção social, jurídica e econômica (artigos. 16.º e 17.º); direito a proteção contra a pobreza e exclusão social (artigo 30.º), bem como o direito a habitação (artigo 31.º). A fiscalização da aplicação da Carta é de responsabilidade do Comitê Europeu de Direitos Sociais.

O Comitê de Ministros promoveu no ano de 2010 a chamada Declaração de Estrasburgo sobre Roma. Tratando-se de documento estratégico, este serviu de base para a criação do atual Plano Temático para os Roma implementado em sede da CoE. Cumpre ressaltar que na íntegra, a Declaração resguarda direitos específicos às comunidades ciganas, como a da não discriminação, igualdade de gênero, direito das crianças, acesso à justiça, combate ao discurso de ódio, bem como a inclusão social da minoria, a partir da garantia da educação, emprego, saúde, habitação e cultura²²⁶.

3.2 Resoluções e Planos de Ação

A preocupação com às comunidades ciganas encontra-se presente nos debates do Conselho da Europa e muitas foram as recomendações promovidas pelo Comitê de

²²⁵ O texto da Carta Social Europeia pode ser consultado em <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047e171> [06.04.2021].

²²⁶ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *The Strasbourg Declaration on Roma*, 2010, texto disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ce1de [11.04.2021].

Ministros, pela Assembleia Parlamentar e pela Comissão Europeia contra Racismo e Intolerância (ECRI).

Dentre as principais iniciativas, o Comitê de Ministros aprovou recentemente a Recomendação – REC (2020)² para a inclusão da história das populações ciganas nos currículos escolares e nos materiais didáticos, com o objetivo de reconhecer o contributo cultural e histórico das comunidades ciganas para a sociedade e promover o respeito e a memória as pessoas ciganas exterminadas durante a Segunda Guerra Mundial²²⁷. O direito das crianças também foi objeto de recomendação pela Assembleia Parlamentar em 2013²²⁸ e em 2017²²⁹, quando requereu a criação de um Instituto Cigano Europeu para as Artes e Cultura, com o intuito de melhorar as condições de estudo das crianças ciganas.

A ECRI, órgão responsável pelo monitoramento e pelo combate ao racismo, xenofobia, intolerância e discriminação, também emitiu recomendações aos Estados partes em matéria de direitos humanos. Dentre elas, cita-se a Recomendação n.º 13, que solicitou o treinamento de mediadores ciganos e a implementação de políticas públicas para o combate à discriminação nas áreas educativa, laboral e habitacional, para a luta contra a violência e as manifestações anticiganas presentes no âmbito policial, na mídia e nos serviços públicos²³⁰. A Recomendação Geral n.º 15 também adveio para asseverar os esforços dos Estados partes e reforçar a necessidade da luta contra os discursos de ódio, a partir da adoção de sanções civil e administrativa²³¹.

²²⁷ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Recommendation CM/Rec(2020)2*, 2020, texto disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee48c [11.04.2021].

²²⁸ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Resolution 1927 (2013)*, 2013, texto disponível em <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xOTY4OSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbnVudGljZGFjZS5uZXQvWHNsdc9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTE5Njg5> [11.04.2021].

²²⁹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Resolution 2153(2017)*, 2017, texto disponível em <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMzQ5MCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbnVudGljZGFjZS5uZXQvWHNsdc9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIzNDkw> [11.04.2021].

²³⁰ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Recomendación de Política General nº 13 de la ECRI sobre la Lucha Contra el Antigitanismo e las Discriminaciones Contra los Romaníes/Gitanos*, 2011, texto disponível em <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-13-on-combating-anti-gypsyism-an/16808b5aef> [06.04.2021].

²³¹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Recomendacion General nº 15*, 2015, texto disponível em <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-n-15-on-combating-hate-speech-adopt/16808b7904> [11.04.2021].

Notadamente em relação aos planos de ação, atualmente a CoE está desenvolvendo o Plano de Ação Temático para a Inclusão dos Roma e Viajantes do Conselho da Europa. Tendo como base a Declaração de Estrasburgo sobre Roma referido acima, o Plano de Ação Temático teve sua primeira edição em 2016 e traçou objetivos para serem alcançados na Europa até 2019. As três grandes prioridades do Plano concentraram-se no combate ao anticiganismo, na criação de políticas públicas inclusivas (principalmente a partir da capacitação e proteção de jovens, crianças e mulheres) e na proporção de soluções efetivas para os problemas sociais, econômicos e políticos envolvendo a minoria étnica²³².

Dentre as conquistas adquiridas com a implementação do Plano (2016-2019) estão a criação da Recomendação do Conselho de Ministros em 2017 para melhorar o acesso à justiça das comunidades ciganas²³³, a realização de projetos em conjunto com a União Europeia denominados: "Escolas Inclusivas: Fazendo a Diferença para as Crianças Roma (INSCHOOL)" e "Acesso à Justiça para Mulheres Roma e Viajantes (JUSTROM)", bem como o estabelecimento do Instituto Cigano Europeu para as Artes e Cultura²³⁴. O Plano de Ação Temático renovou-se pelo período de 2020-2025 e este tem como linha de atuação o combate ao anticiganismo, o direito a igualdade e a produção de iniciativas para a participação ativa e democrática das comunidades ciganas e o acesso à educação inclusiva e de qualidade e²³⁵.

Para além dos Planos Temáticos (2016-2019 e 2020-2025), a CoE juntamente com a Direção Geral da Comissão Europeia para Educação e Cultural elaborou no ano de 2016 os Programas denominados ROMED1 e ROMED2. Surgido com base na Declaração de Estrasburgo, o ROMED1 estabeleceu o "Programa Europeu de Formação

²³² Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Thematic Action Plan on the Inclusion of Roma and Travellers1 (2016-2019)*, 2016, p. 2, texto disponível em <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cb0a6> [10.04.2021].

²³³ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Recommendation CM/Rec(2017)10 of the Committee of Ministers to member States on improving access to justice for Roma and Travellers in Europe*, 2017, texto disponível em <https://rm.coe.int/168075f2aa> [10.04.2021].

²³⁴ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Council of Europe Strategic Action Plan for Roma and Traveller Inclusion (2020-2025)*, 2019, texto disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680998933 [10.04.2021].

²³⁵ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Council of Europe Strategic Action Plan for Roma and Traveller Inclusion*, *op. cit.*

em Mediação Intercultural para Comunidades Roma” e teve como objetivo principal melhorar a qualidade de trabalho dos mediadores ciganos. Em que pese o programa tenha tido pouco impacto na área laboral, tratou-se de uma medida que aumentou a capacidade funcional dos mediadores de etnia cigana participantes do programa²³⁶. Em vista disso, a fim de aprimorar a participação efetiva das comunidades ciganas nas tomadas de decisões, o ROMED2 desenvolveu os chamados CAGs (Grupos de Ação Comunitária). Inúmeros CAGs foram estabelecidos em 11 países e estes trabalharam em conjunto com as autoridades locais, a fim de identificar as prioridades e os interesses das comunidades ciganas. O principal impacto do programa foi o crescente empoderamento das populações ciganas²³⁷.

No mesmo sentido, em parceria com a União Europeia também se desenvolveu o programa ROMACTED (2017-2020), o qual serviu para consolidar e expandir os esforços para melhora na integração das comunidades ciganas na vida pública, a partir de uma participação mais efetiva na formulação e implementação de políticas locais. Registra-se que o programa finalizou em 2020 e foi implementado em 61 municípios do Balcãs Ocidentais e Turquia²³⁸.

Ademais, considerando os desafios enfrentados pelos jovens ciganos, notadamente quanto a sua capacitação, participação nas políticas e tomadas de decisões a nível europeu, o CoE desenvolveu o Plano de Ação da Juventude Roma. No segundo e último ciclo (2016-2020), o Plano de Ação da Juventude criou projetos realizados pelos jovens ciganos; produziu publicações educacionais; adotou políticas relacionadas aos jovens e ao empoderamento e inclusão da juventude cigana²³⁹.

Em matéria de direitos das mulheres, a Estratégia para o Avanço das Mulheres e Meninas Romani (2014-2020) auxiliou o empoderamento das mulheres ciganas e o fortalecimento da igualdade de gênero e não discriminação na Europa. A Estratégia

²³⁶ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Evaluation of the Council of Europe European Union Joint Programme 'ROMED'*, 2016, texto disponível em [13.04.2021].

²³⁷ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Evaluation of the Council of Europe European Union*, *op. cit.*

²³⁸ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *A manual for development of local resources, joint action and empowerment of Roma communities*, 2019, texto disponível em <https://rm.coe.int/romacted-handbook/native/168094ef65> [13.04.2021].

²³⁹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Supporting the participation and inclusion of Roma young people in Europe*, 2016, texto disponível em <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806abde5> [14.04.2021].

contou com seis objetivos, entre eles: combate ao racismo e anticiganismo fundado em estereótipos negativos de gênero; combate à violência contra as mulheres ciganas; promoção do acesso igualitário aos serviços públicos (educação, saúde, emprego, habitação) e à justiça; maior participação na esfera política e a efetiva integração das mulheres ciganas nas políticas públicas²⁴⁰.

Paralelamente a Estratégia para o Avanço das Mulheres e Meninas Romani (2014-2020), a CoE também criou a Estratégia do Conselho da Europa para a Igualdade de Gênero, a qual se encontra na sua segunda edição (2018-2023)²⁴¹. Dentre as iniciativas desenvolvidas especificamente para as mulheres ciganas estão a implementação do programa JUSTROM2 para melhorar o acesso das mulheres à justiça nos países da Bulgária, Grécia, Itália e Romênia, bem como a realização de um *Workshop* sobre política feminina cigana e do Fórum Mundial para democracia, em que se debateu a questão das mulheres integrantes de minorias étnicas e a representatividade política²⁴². No mesmo sentido, desde o ano de 2003, a CoE organiza conferências de mulheres ciganas, que proporcionam às mulheres ciganas um ambiente de debate para discutir questões de seus interesses a nível internacional²⁴³.

4. União Europeia

4.1 Instrumentos normativos e jurisprudência

Ao contrário das outras organizações internacionais (ONU, OSCE e CoE), a União Europeia começou a tratar tardiamente das minorias²⁴⁴, sendo que a primeira alusão a

²⁴⁰ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Strategy on the advancement of Romani women and girls (2014-2020)*, 2014, p. 08-10, texto disponível em <https://edoc.coe.int/en/online-resources/6752-brochure-strategie-pour-la-promotion-des-femmes-et-des-filles-roms-en-europe-2014-2020.html#> [12.04.2021].

²⁴¹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Gender Equality Strategy 2018-2023*, 2018, texto disponível em [https://rm.coe.int/strategy-en-2018-2023/16807b58eb#:~:text=The%20Gender%20Equality%20Strategy%202014,access%20of%20women%20to%20justice%3B&text=5\)%20achieving%20gender%20mainstreaming%20in%20all%20policies%20and%20measures](https://rm.coe.int/strategy-en-2018-2023/16807b58eb#:~:text=The%20Gender%20Equality%20Strategy%202014,access%20of%20women%20to%20justice%3B&text=5)%20achieving%20gender%20mainstreaming%20in%20all%20policies%20and%20measures) [12.04.2021].

²⁴² Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Implementation of the Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023*, 2018, p. 20-21, texto disponível em <https://rm.coe.int/annual-report-2018/1680952132> [12.04.2021].

²⁴³ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Previous International Roma Women's Conferences*, s/d, texto disponível em <https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/previous-international-roma-women-s-conferences> [13.04.2021].

²⁴⁴ Cf. Patrícia JERÓNIMO, *Direitos das minorias*, op. cit., p. 382.

proteção dos direitos às minorias surgiu com o Tratado de Amsterdão, em novembro de 1997, quando o artigo 6.º defendia a origem étnica como fundamento de discriminação²⁴⁵. O atual Tratado da União Europeia, conhecido também como Tratado de Lisboa²⁴⁶ manteve a proteção em favor das minorias no artigo 2.º responsabilizando a União Europeia para o combate à exclusão social e discriminações (artigo 3.º, n.º 3).

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)²⁴⁷ vem para reforçar o combate à discriminação com base na origem étnica, pois está entre um dos objetivos do instrumento normativo (artigo 10.º). O TFUE também impõe aos Estados a obrigatoriedade de tomar medidas necessárias para combater a discriminação (artigo 19.º). Isto é, o Tratado de Lisboa conjuntamente com o TFUE são a base jurídica no âmbito da União Europeia para o combate a todas as formas de discriminação.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia²⁴⁸ traz também o princípio da não discriminação com base na origem étnica em seu artigo 21.º e o respeito a diversidade cultural no seu artigo 22.º. No que tange ao artigo 22.º, Patrícia Jerónimo faz menção ao papel da União neste domínio e ressalta que a redação do artigo apenas faz a referência ao respeito à diversidade cultural, religiosa e linguística, porém não impõe à União Europeia a obrigatoriedade de garanti-la²⁴⁹. Nesse sentido:

Os redactores da Carta optaram por não assumir uma posição firme nesta matéria, já que, se, por um lado, a Carta não se limita a proibir a discriminação com base na identidade étnica, religiosa e linguística (artigo 21.º), por outro lado, também não obriga a União a adoptar medidas para a salvaguarda ou garantia da diversidade, como seria o caso se o texto do artigo 22.º empregasse formas verbais mais

²⁴⁵ O texto do Tratado de Amsterdão pode ser consultado em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT> [15.04.2021].

²⁴⁶ O texto do Tratado da União Europeia pode ser consultado https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF [16.04.2021].

²⁴⁷ O texto do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia pode ser consultado em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF#:~:text=O%20presente%20Tratado%20organiza%20o,de%20exerc%C3%ADcio%20das%20suas%20compet%C3%Aancias.&text=O%20presente%20Tratado%20e%20o,que%20se%20funda%20a%20Uni%C3%A3o. [16.04.2021].

²⁴⁸ O texto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia pode ser consultado em https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf [15.04.2021].

²⁴⁹ Cf. Patrícia JERÓNIMO, "O princípio da diversidade e o Direito da União: Breves notas sobre o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2013, p. 256, texto disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/21650> [26.04.2022].

assertivas, como, por exemplo, a União *salvaguarda* ou *garante* a diversidade²⁵⁰.

A Diretiva 2000/43/CE, conhecida também como Diretiva da Igualdade Racial, tem como objetivo estabelecer um quadro jurídico para combater a discriminação por razões de origem racial ou étnica. A Diretiva assegura a igualdade entre todos e como ação positiva prevê no seu artigo 5.º a promoção de medidas específicas para assegurar o exercício da igualdade, de maneira “a prevenir e compensar possíveis desvantagens relacionadas com a origem racial ou étnica”²⁵¹. Dessa forma, a Diretiva prevê o conceito de discriminação, o âmbito de atuação (setores laboral, educacional, habitacional, de saúde e prestação de serviços), assim como dispõe de artigos que regulam a execução da norma na prática, sanções e recursos jurídicos disponíveis.

Em interpretação dada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), através do reenvio prejudicial de número C-83/14, o TJUE apresentou o conceito de discriminação direta e asseverou que esta se consuma quando existe o tratamento menos favorável ou a desvantagem em concreto em razão do indivíduo ser de alguma origem étnica ou racial. Ainda, estendeu a aplicabilidade da Diretiva aos casos em que a medida discriminatória afeta pessoas que não são da origem étnica discriminada, mas que igualmente e juntamente sofreram tratamento desigual²⁵².

Quase 10 anos depois da promulgação da Diretiva 2000/43 e com um viés especificamente penal, o Conselho da União Europeia também criou a Decisão-Quadro 2008/913/JAI. O instrumento jurídico visa punir criminalmente, de forma mais eficaz, indivíduos que pratiquem crimes contra pessoa ou grupo de pessoas por motivos racista e xenofóbico²⁵³.

Além do papel das normas jurídicas, a Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) trabalha diretamente com a temática cigana. Fundada em 2007 e constituída por peritos

²⁵⁰ Cf. Patrícia JERÓNIMO, "O princípio da diversidade e o Direito da União...", *op. cit.*, p. 256.

²⁵¹ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Diretiva 2000/43/CE*, 2000, artigo 5.º, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32000L0043> [19.04.2022].

²⁵² Acórdão *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, processo n.º C-83/14, de 16 de julho de 2015; texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CJ0083&qid=1632325207215&from=PT> [22.09.2021].

²⁵³ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Decisão-Quadro 2008/913/JAI*, 2008, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0913&from=PT> [17.04.2021].

jurídicos, cientistas e especialistas, a FRA aconselha as instituições europeias e contribui com as políticas e legislações em matéria de direitos fundamentais aos níveis local e internacional. Quanto às comunidades ciganas, a FRA já realizou diversas pesquisas, inquéritos, boletins e relatórios (conforme verificado no capítulo I), para auxiliar as comunidades ciganas na busca pelo usufruto de direitos fundamentais²⁵⁴.

4.2 Resoluções e Planos de Ação

Entre os anos de 2008 e 2010 já existiam intervenções a nível europeu quanto a questão cigana²⁵⁵, porém o primeiro programa de proteção surgiu no ano de 2011, a partir do Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos 2011-2020²⁵⁶. Com a elaboração do Quadro da União Europeia, os Estados partes ficaram responsáveis por criar Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos (ENIC) para a efetiva inclusão das comunidades ciganas aos níveis nacional, regional e local, nas áreas da educação, emprego, saúde e habitação²⁵⁷. O reforço do Quadro da União Europeia adveio com a Recomendação do Conselho da União Europeia, em dezembro de 2013, a fim de garantir maior efetividade às estratégias nacionais²⁵⁸.

No decorrer na vigência do Quadro da União Europeia (2011-2020) avaliações foram feitas por organismos internacionais de monitoramento de direitos humanos, os quais indicaram a conquista de poucos progressos com a implementação das ENIC por parte dos Estados partes. A partir da avaliação intermédia, feita no período de 2011-2016, a Comissão Europeia concluiu que a única área com resultados substancialmente

²⁵⁴ Cf. FRA, *A Promover e a Proteger os deus Direitos Fundamentais em toda a UE*, 2019, texto disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-rights-agency_pt.pdf [23.04.2021].

²⁵⁵ Cf. UNIAO EUROPEIA, *Mid-term Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, 2018, p. 9, texto disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a1e33b4f-17af-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en> [18.04.2021].

²⁵⁶ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de Março de 2011, sobre a estratégia da UE a favor da integração dos ciganos (2010/2276(INI))* 2011, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011IP0092&from=PT> [17.04.2021].

²⁵⁷ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020*, 2011, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:PT:PDF> [17.04.2021].

²⁵⁸ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-membros*, 2013, texto disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=EN) [17.04.2021].

positivos foi na educação, com melhora na frequência escolar obrigatória (86% para 90%) e na diminuição das taxas de abandono escolar (68% para 87%)²⁵⁹. Os entrevistados na consulta pública também indicaram progressos no ambiente escolar²⁶⁰. Todavia, em que pese os avanços entre os anos de 2011 e 2016, no ano de 2019, a taxa de abandono escolar permaneceu em 68%, muito longe da meta disposta no Quadro da União Europeia, a qual visava reduzir o abandono escolar para 10%. Além disso, no ano de 2019 apenas 18% das pessoas ciganas fizeram a transição do ensino básico para o secundário e superior²⁶¹.

Os dados coletados nas avaliações da Comissão Europeia (2011-2016) indicaram um aumento do desemprego entre os jovens (56% para 63%) e adultos ciganos (mulheres 72% e homens 55%) e a presença da desigualdade de gênero, em que somente 18% das mulheres ciganas tinham acesso a oportunidades de emprego. No ano de 2019, computou-se que somente 43% da população cigana gozava de trabalho remunerado²⁶². Por conseguinte, na saúde, não obstante a melhora na autopercepção da saúde (55% para 68%), a cobertura do seguro médico diminuiu (78% para 74%). Na avaliação do ano de 2019, os seguros de saúde estavam cobrindo somente ¼ das comunidades ciganas²⁶³.

No setor habitacional, a avaliação intermédia (2011-2016) indicou que a maioria tinha acesso ao fornecimento de eletricidade (92% para 96%), mas as condições de vida continuavam precárias e abaixo do padrão, pois somente 30% das famílias ciganas possuíam água encanada. A segregação espacial manteve-se alta no ano de 2019 (78%) e 1/3 não detinha acesso a água potável. O acesso limitado a serviços públicos, despejos

²⁵⁹ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Mid-term Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, 2018, p. 200, texto disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a1e33b4f-17af-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en> [18.04.2021].

²⁶⁰ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Public Consultation on the Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 - OPC Report*, 2018, pp. 113-114.

²⁶¹ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Report on National Roma Integration Strategies: Key Conclusions*, 2019, texto disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_-_roma_integration_strategies_report_2019.pdf [21.04.2021].

²⁶² Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Relatório sobre a avaliação do quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020*, 2019, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=PT> [21.04.2021].

²⁶³ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Report on National Roma Integration Strategies: Key Conclusions*, 2019, texto disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_-_roma_integration_strategies_report_2019.pdf [21.04.2021].

forçados e a discriminação na aquisição de imóveis também foram ressaltados nas avaliações. A discriminação continuava a ser a maior preocupação, com o crescimento dos discursos de ódio (29%); da violência física (13%) e das práticas anticiganas²⁶⁴.

Em consonância com as avaliações da Comissão, na consulta pública, mais de 70% dos inquiridos também não verificaram progressos na saúde, nas condições de vida, habitação e na aplicação das legislações anticiganas. Acresceu ainda que, 2/3 dos entrevistados indicaram o crescimento da discriminação e discurso de ódio²⁶⁵.

No relatório do Programa *Open Society Foundations*, a organização criticou a ausência de uma natureza vinculativa dos Estados para com o Quadro da União Europeia e mencionou a continuidade das segregações nas escolas e o crescimento de pessoas ciganas desempregadas em 2019 (de 74% para 75%)²⁶⁶. Indicou que o Quadro da União Europeia não incluía a temática de gênero em seus objetivos, de modo que “It is therefore very important that an intersectional lens is applied to NRIS, and exclusion is measured and addressed through intersectional policies that benefit Roma who face multiple forms of discrimination”²⁶⁷.

Outrossim, no relatório do Roma Civil Monitor, as principais recomendações para o Quadro da União Europeia foram: a integração no mercado de trabalho; melhores condições de habitação; revisão dos seguros de saúde e a luta contra a discriminação da população cigana²⁶⁸. Ademais, a Aliança contra o Anticiganismo também propôs 12 recomendações para o Quadro da União Europeia pós-2020, asseverando dentre outras medidas, a abordagem clara e direta do anticiganismo e do reconhecimento da diversidade interna à população cigana²⁶⁹.

²⁶⁴ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Mid-term Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, op. cit., pp. 200-203,

²⁶⁵ Cf. UNIÃO EUROPEIA *Public Consultation on the Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 - OPC Report*, pp. 113-114.

²⁶⁶ Cf. OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, *Post-2020 Eu Roma Strategy: The Way Forward*, 2019, pp. 13-15, texto disponível em <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/7004b0da-956d-4df9-a1f7-d889a00ae9d5/post-2020-eu-roma-strategy-the-way-forward-20190627.pdf> [21.04.2021].

²⁶⁷ Cf. OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, *Post-2020 Eu Roma Strategy*, op. cit., p. 22.

²⁶⁸ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union*, 2020, p. 40, texto disponível <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3172/rcm-civil-society-monitoring-report-synthesis27-2019-eprint-fin.pdf> [21.04.2021].

²⁶⁹ ALLIANCE AGAINST ANTIGYPSYISM, *Combating antigypsyism in the post-2020 EU Roma Framework Recommendations*, 2019, p. 5, texto disponível em

Somando-se as avaliações produzidos pelos diferentes organismos, o Parlamento Europeu também emitiu Resoluções nos anos de 2016²⁷⁰, 2017²⁷¹ e 2019²⁷² a respeito das estratégias nacionais pelos Estados. Notadamente, na resolução de 2019, sustentou a necessidade de implementação de um plano pós-2020, tal como já havia sido proposto pelo Conselho em 2016²⁷³.

Subsequentemente com o fim do Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos, o Parlamento Europeu produziu um relatório e caracterizou o instrumento político como “suave”, pois sustentou que o Quadro da União Europeia ainda detinha lacunas e que o fenômeno do anticiganismo e as formas de discriminação contra pessoas ciganas não haviam sido enfrentadas²⁷⁴. Da mesma forma, reforçou o que já havia sido dito no relatório do Programa Open Society Foundations, no sentido de que a principal fraqueza do Quadro da União Europeia estava na ausência do seu caráter vinculativo²⁷⁵.

Sendo assim, consoante as avaliações produzidas pelo Conselho da União Europeia no decorrer da vigência do Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos (2011-2020), não foi possível o alcance dos objetivos pré-determinados. Isso porque as populações ciganas permaneceram sofrendo com a discriminação e com o acesso limitado à educação, emprego, saúde e habitação. Inclusive, alguns índices

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2019_05_31_antigypsyism-recommendations_0.pdf
[26.04.2021].

²⁷⁰ Cf. PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução do Parlamento Europeu sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia em 2015, 2016*, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0485&from=ES> [23.04.2021].

²⁷¹ Cf. PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução do Parlamento Europeu sobre o aspeto dos direitos fundamentais na integração dos ciganos na UE: combater a hostilidade em relação aos ciganos*, 2017, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0413&from=GA> [23.04.2021].

²⁷² Cf. PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação das estratégias nacionais de integração dos ciganos: combater atitudes negativas em relação às pessoas de origem cigana na Europa*, 2020, texto disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0229_PT.pdf [23.04.2021].

²⁷³ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Accelerating the Process of Roma Integration - Council Conclusions*, 2016, texto disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15406-2016-INIT/en/pdf> [21.04.2021].

²⁷⁴ Cf. PARLAMENTO EUROPEU, *Scaling up Roma Inclusion Strategies Truth, Reconciliation and Justice for Addressing Antigypsyism*, 2019, p. 128, texto disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608859/IPOL_STU\(2019\)608859_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608859/IPOL_STU(2019)608859_EN.pdf) [23.04.2021].

²⁷⁵ Cf. EUROPEAN IMPLEMENTATION ASSESSMENT, *Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, 2020, p. 4, texto disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642827/EPRS_STU\(2020\)642827_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642827/EPRS_STU(2020)642827_EN.pdf) [23.04.2021].

umentaram, como a segregação escolar e a porcentagem de jovens ciganos sem trabalho e formação.

Em vista disso e, ainda considerando a pandemia do COVID-19, a qual revelou maior exposição das comunidades ciganas à marginalização e discriminação, a União Europeia definiu um novo Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos do período de 2020 a 2030. Com o intuito de promover a igualdade efetiva, inclusão socioeconômica e a participação das comunidades ciganas aos níveis europeu e nacional, a Comissão traçou sete novos objetivos horizontais e setoriais. Dentre os objetivos horizontais encontram-se o combate à discriminação (reduzir para 13% dos casos); a redução da pobreza/exclusão social e participação das pessoas ciganas nas iniciativas de capacitação, cooperação e confiança (garantir que 30% das vítimas denunciam os crimes). Como objetivos setoriais mantiveram-se os mesmos previstos no Quadro da União Europeia anterior, em que visa o aumento do acesso igualitário das comunidades ciganas na educação (70%), no trabalho (60%), na saúde e na habitação²⁷⁶.

Além disso, recentemente em março de 2021, com a finalidade de reforçar o novo Quadro da União Europeia e, por conseguinte, os sete objetivos horizontais e setoriais nele definidos, o Conselho da União Europeia adotou uma Recomendação relativa à igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos (2021/C 93/01)²⁷⁷.

Ainda, para além dos Quadros da União Europeia para Integração dos Ciganos (2011-2020 e 2020-2030), está sendo implementado no âmbito da União Europeia, o Plano de Ação contra o Racismo (2020-2025). Desenvolvido com base na Carta dos Direitos Fundamentais, na Diretiva da Igualdade Racial e na Decisão-Quadro, o propósito do referido Plano é intensificar o combate ao racismo de forma mais eficaz a nível da União Europeia, de maneira a extinguir os discursos de ódio e os perfis baseados na raça/etnia por parte das autoridades policiais²⁷⁸.

²⁷⁶ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation for 2020–2030*, 2020, pp. 3-5, texto disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu_roma_strategic_framework_for_equality_inclusion_and_participation_for_2020_-_2030_0.pdf [22.04.2021].

²⁷⁷ Cf. . UNIÃO EUROPEIA, *Recomendação sobre a igualdade, inclusão e participação dos ciganos*, 2021, texto disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021H0319\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021H0319(01)&from=PT) [22.04.2021].

²⁷⁸ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Uma União da igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025*, 2020, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0565&from=PT> [22.04.2021]

Com o objetivo de realizar progressos concretos em matéria de igualdade de género na Europa, a União Europeia também definiu a Estratégia para a Igualdade de Género: Rumo a uma união da igualdade (2020-2025). Esta iniciativa inclui, dentre outras, a proteção as mulheres ciganas, conforme trecho da Estratégia:

A interseccionalidade do género com outros motivos de discriminação será abordada em todas as políticas da UE. As mulheres são um grupo heterogéneo e podem enfrentar discriminação interseccional com base em várias características pessoais. Por exemplo, uma mulher migrante com uma deficiência pode ser discriminada por três ou mais motivos. A legislação e as políticas da UE, bem como a sua aplicação, devem, por conseguinte, responder às necessidades e circunstâncias específicas das mulheres e raparigas pertencentes a diferentes grupos. O próximo plano de ação para a integração e a inclusão e os quadros estratégicos da UE em matéria de deficiência, LGBTI+, inclusão dos ciganos e direitos das crianças serão associados a esta estratégia e interligados. Além disso, a perspetiva interseccional será sempre tida em conta nas políticas em matéria de igualdade de género²⁷⁹.

Conforme depreende-se da Estratégia, esta reconhece a interseccionalidade do género e a necessidade de adotar políticas destinadas as mulheres pertencentes a diferentes grupos e que vivem em circunstâncias específicas, tendo em vista que estas sofrem discriminação por mais de um motivo.

²⁷⁹ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Estratégia para a Igualdade de Género: Rumo a uma união da igualdade (2020-2025)*, 2020, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152&from=PT> [25.04.2021].

CAPÍTULO III - DISCRIMINAÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS COMUNIDADES CIGANAS EM PORTUGAL

1. Enquadramento histórico: A presença dos ciganos em Portugal

Não obstante as frequentes recomendações de organismos de supervisão internacional no sentido de Portugal proceder à recolha de dados relativos à identidade étnica da população, o último recenseamento, realizado em 2021, continuou a não incluir uma pergunta a este respeito, razão pela qual ainda são inconclusivos os dados relativos ao número de pessoas ciganas residentes em Portugal²⁸⁰. A estimativa mais atual da dimensão demográfica da população cigana no país, realizada pelo ACM em 2016, contabilizou 37.089 mil pessoas ciganas²⁸¹.

Em termos legais, ainda que Portugal tenha ratificado a Convenção-Quadro para Proteção de Minorias Nacionais, as comunidades ciganas não gozam do estatuto de minoria étnica ou nacional no país²⁸², de modo que são reconhecidas como “minorias sociais de facto”. Isso se justifica pelo fato de o Estado português adotar uma “conceção cívica de nação”, o que inviabiliza o reconhecimento de subgrupos dentro da comunidade nacional²⁸³.

Segundo Adolfo Coelho, não há documentos e demais dados históricos que comprovem a existência de comunidades ciganas em Portugal antes do final do século XV²⁸⁴. Os primeiros registros de pessoas ciganas no país surgiram em obras literárias, sendo a mais antiga referenciada no poema “As Martas de D. Jerónimo”, de autoria de

²⁸⁰ Cf. Despacho n.º 7363/2018, de 3 de agosto; ACM, *Sumário do trabalho do grupo de trabalho (gt) censos 2021 – questões “étnico-raciais*, texto disponível em <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/Sum%C3%A1rio+Trabalho+GT+Censos+2021+Quest%C3%B5es+%C3%89tnico-raciais.pdf/6ba40214-9a39-4a88-96b4-5c2919da14d9> [14.06.2022].

²⁸¹ Cf. ACM, *ACM em Revista n.º 5*, 2017, pp. 34-35, texto disponível em https://issuu.com/acmemrevista/docs/acm_emrevista_5_digital [06.04.2022].

²⁸² Cf. Patrícia JERÓNIMO, “Direito Público e Ciências Sociais: O contributo da Antropologia para uma densificação ‘culturalista’ dos direitos fundamentais”, *Scientia Jvrídica*, tomo LX, N. 326, 2011, p. 352, texto disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/21457> [14.06.2022].

²⁸³ Cf. Patrícia JERÓNIMO e Manuela Ivone CUNHA, “A jurisprudência multicultural dos tribunais portugueses”, in AAVV, *Multiculturalidade e Direito*, 2022, p. 58, texto disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/75415> [26.04.2022].

²⁸⁴ Cf. Adolfo COELHO, *Os ciganos de Portugal – Comum estudo sobre o calão*, Lisboa, Dom Quixote, 1995, p. 159.

Luís da Silveira no ano de 1510 e, posteriormente, no ano de 1521, com a produção teatral “Farsa das Ciganas”, de Gil Vicente²⁸⁵.

Contudo, a história das pessoas ciganas em Portugal não é diferente daquela ocorrida na União Europeia e no mundo como um todo: perseguições, repressões, expulsões e despejos forçados e violentos. As ações discriminatórias e racistas praticadas em desfavor das comunidades ciganas iniciaram a época monárquica em Portugal e eram produzidas não só pela população local, mas também pelos próprios representantes estatais, que desenvolveram leis, regulamentos e demais decisões administrativas que perseguiam diretamente as comunidades ciganas²⁸⁶.

As comunidades ciganas eram criminalizadas por praticar os seus costumes culturais, haja vista que eram punidos por serem itinerantes, por falarem a língua romani, por usarem “trajes ciganos” e por andarem em grupos grandes ranchos/quadrilhas²⁸⁷. Nesse sentido, os conteúdos legislativos asseguravam penas severas e violentas destinadas aos povos ciganos, com o intuito de destruir famílias e pôr em prática o fenômeno da assimilação cultural²⁸⁸. Isto é, o objetivo das autoridades era “obrigá-los à sedentarização, proibindo-lhes a prática dos seus hábitos para os igualar aos outros habitantes, caso contrário eram castigados, em especial, pela separação dos membros da família”²⁸⁹.

O primeiro diploma legislativo conhecido adveio com o alvará de 13 de março de 1526, proclamado pelo rei D. João III, em que proibia a entrada de pessoas ciganas no país e ordenava a expulsão daqueles que lá se encontravam. Ainda no reinado de D. João III, a Lei XXIV do ano de 1538 instituiu a pena de prisão para às comunidades ciganas

²⁸⁵ Cf. Elisa Maria Lopes DA COSTA, *Contributos para o Conhecimento da História e da Cultura do Povo Cigano em Portugal (Séculos XVI-XX)*, Coimbra, E.N.L.C, 2003, p. 322.

²⁸⁶ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento: Reflexões Críticas a Partir de Uma Investigação com Ciganos Portugueses*, Lisboa, ACIDI, 2009, p. 113; Elisa Maria Lopes DA COSTA, *Contributos para o Conhecimento da História e da Cultura do Povo Cigano*, op. cit., p. 321; Maria Manuela Ferreira MENDES, *Nós, os Ciganos e os Outros - Etnicidade e Exclusão Social*, Lisboa, Livros Horizonte, 2005, p. 52.

²⁸⁷ Cf. Elisa Maria Lopes DA COSTA, *Contributos para o Conhecimento da História e da Cultura do Povo Cigano*, op. cit., p. 322

²⁸⁸ Cf. José Gabriel Pereira BASTOS, *Que futuro tem Portugal para os portugueses ciganos*, 2007, p. 3, texto disponível em <https://adcmoura.pt/pareescuteolhe/wp-content/uploads/2015/09/que-futuro-para-portugueses-ciganos.pdf> [25.05.2021].

²⁸⁹ Cf. Elisa Maria Lopes DA COSTA, *Contributos para o Conhecimento da História e da Cultura do Povo Cigano*, op. cit., pp. 322-323.

e a Lei de 17 de agosto de 1557 acrescentou a pena de condenação às galés²⁹⁰. As expulsões e a pena de condenação às galés renovaram-se com os alvarás de 1573 e 1579, sob o reinado de D. Sebastião e Cardeal D. Henrique, respectivamente²⁹¹.

A tentativa de segregação espacial e assimilação cultural das comunidades ciganas se comprovam com o Alvará de 11 de abril de 1579, em que D. Henrique permitiu a permanência de pessoas ciganas no território português, nas condições de viverem em bairros apartados e de se vestirem ao modo português²⁹². A legislação se agravou quando a Lei de 28 de agosto de 1592, sob o reinado de Felipe I, decretou a pena de morte para as pessoas ciganas que não respeitassem a ordem de saída do país. A Lei de 1592 também proibia as pessoas ciganas de “andarem vagabundos e de viverem em ranchos ou quadrilhas”²⁹³.

Nos anos subsequentes (1597, 1603, 1613, 1614, 1639, 1646, 1647 a 1649, 1655, 1682)²⁹⁴, novas medidas discriminatórias foram implementadas para a exclusão das comunidades ciganas. Particularmente no ano de 1647, um documento legislativo proibiu a prática de alguns costumes das comunidades ciganas, pois a lei punia o uso de vestuários e da língua, assim como a realização dos jogos de “cavalgadas e de corriola”²⁹⁵. No ano de 1686, o rei Pedro II instituiu uma resolução que claramente apresentava uma tentativa de assimilação cultural forçada, na medida em que ordenava a expulsão de pessoas ciganas advindas de Castela, mas permitia a permanência de pessoas ciganas com filhos e netos portugueses, desde que estes tivessem domicílio certo, usassem a vestimenta “portuguesa” e falassem a língua portuguesa²⁹⁶. A partir deste momento, iniciam-se as:

“Políticas de reclusão” (que) procuravam inviabilizar processos de socialização primária intraétnicos, através de uma assimilação forçada que impedia a manifestação dos traços mais visíveis, e estabeleciam

²⁹⁰ Cf. Adolfo COELHO, *Os Ciganos de Portugal: com um estudo sobre o calão*, op. cit., p. 177.

²⁹¹ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., pp. 112 e sgts.

²⁹² Cf. Eduardo COSTA, *Os ciganos em Portugal: Breve história de uma exclusão*, Porto, Edições Afrontamento, 1995, p. 14.

²⁹³ Cf. Adolfo COELHO, *Os ciganos de Portugal – Comum estudo sobre o calão*, op. cit., p. 202

²⁹⁴ A íntegra dos documentos legislativos está disponível no livro de Adolfo COELHO, *Os ciganos de Portugal – Comum estudo sobre o calão*, op. cit., pp. 197-235.

²⁹⁵ Cf. Adolfo COELHO, *Os ciganos de Portugal – Comum estudo sobre o calão*, op. cit., p. 160.

²⁹⁶ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 115.

prazos para a verificação das mudanças e punições para o incumprimento²⁹⁷.

Os diplomas legais de cunho assimilacionista e discriminatório se renovaram com o Alvará de 1708, que “admite a permanência dos ciganos que se vestem e falem como os portugueses, se sedentarizem e se dediquem a actividades honestas”²⁹⁸. Com esta Lei, pretendia-se não somente que pessoas ciganas deixassem de praticar sua cultura, como também fazia crítica ao trabalho exercido pelas comunidades (que majoritariamente eram nas feiras). Os decretos promulgados nos anos de 1718 e 1745 ainda regularizavam as penas de expulsão e deportação²⁹⁹.

Com a Revolução Liberal, a instituição da Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826, assegurou-se o gozo do direito de cidadania aos indivíduos pertencentes aos grupos étnicos ciganos. Neste período, ainda que tardiamente, as comunidades ciganas foram reconhecidas como nacionais portuguesas e eliminou-se, à luz da Constituição, toda e qualquer desigualdade existente entre pessoas ciganas e não ciganas³⁰⁰.

Todavia, a conquista a nível constitucional dos direitos de cidadania e igualdade, tratou-se de uma mera formalidade, na medida em que não deixaram de ser vigiados e perseguidos pela sociedade majoritária. A exemplo disto, em uma Portaria de abril de 1848, o governo ainda exigia que as pessoas ciganas apresentassem seus passaportes para andarem no Reino³⁰¹. Subsequentemente, o Regulamento da Guarda Nacional Republicana de 1920 referia expressamente a necessidade de vigilância as pessoas ciganas e a Lei de n.º 722/85 de 1985 solicitava a vigilância especial aos “nómadas” (o carácter discriminatório adveio de forma disfarçada neste último regulamento, pois os nômades eram majoritariamente ciganos)³⁰².

²⁹⁷ Cf. Alexandra CASTRO, *Na Luta pelos Bons Lugares: Visibilidade Social e Controvérsias Espaciais*, 2012, p. 82, texto disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7017/1/TeseNovembro2013_final.pdf [05.06.2021].

²⁹⁸ Cf. Eduardo COSTA, *Os ciganos em Portugal*, op. cit., p. 15.

²⁹⁹ Cf. Eduardo COSTA, *Os ciganos em Portugal*, op. cit.

³⁰⁰ Cf. Nora KISS, *Juventude e igualdade - Comunidades Ciganas*, Lisboa, Centro de Juventude de Lisboa do IPJ, 2017, p. 14.

³⁰¹ Cf. Elisa Maria Lopes DA COSTA, *Contributos para o Conhecimento da História e da Cultura do Povo Cigano*, op. cit., p. 324.

³⁰² Cf. Maria José CASA-NOVA, *Etnografia e Produção de Conhecimento*, op. cit., p. 116.

2. Discriminação social e estatal

As medidas legislativas discriminatórias e os comportamentos abusivos e preconceituosos reproduzidos pelo Estado português e pela sociedade maioritária ao longo dos últimos cinco séculos contribuíram diretamente para a criação de estereótipos negativos e da manutenção da discriminação e marginalização vivida pelas comunidades ciganas³⁰³. Atualmente, a etnia cigana constituiu a maior minoria étnica da União Europeia e aquela sistematicamente mais rejeitada, discriminada e vulnerável na União Europeia e em Portugal, não sendo à toa que esta foi classificada como a menos querida no país em comparação a outros grupos étnicos (negros, chineses e indianos)³⁰⁴. Nesse sentido:

Quer na Europa, quer em Portugal, os cidadãos portugueses pertencentes a estas comunidades são objecto de discriminação que, geralmente, se traduz numa inserção profissional precária, na imposição da cultura dominante, sem o respeito pela diferença, em processos de segregação e isolamento face a redes de apoio familiar e social, bem como muitas vezes em preconceitos que os apontam como os principais autores de delitos na comunidade. Esta atitude, geradora de situações de desigualdade e de exclusão social, perpetua a marginalização dos portugueses ciganos na sociedade³⁰⁵.

Segundo relatório estatístico produzido pelo Observatório das Migrações (OM), as comunidades ciganas são um dos grupos que mais sofrem de discriminação em razão da etnia em Portugal (26%)³⁰⁶. O enquadramento da realidade discriminatória se verifica

³⁰³ Cf. Alexandra CASTRO, *Na Luta pelos Bons Lugares: Visibilidade Social e Controvérsias Espaciais*, op. cit., p. 52.

³⁰⁴ Luís Miguel FAÍSCA; Jorge Correia JESUÍNO, *Comunidades Ciganas: Representações Sociais da Comunidade Cigana na Sociedade Portuguesa*, Lisboa, ACIME, 2006, p. 26, texto disponível em https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/202406/olhares_7.pdf/30fb5d2c-0460-41e4-9468-605dd7bc8e18 [09.06.2021].

³⁰⁵ Cf. COMISSÃO PARLAMENTAR DE ÉTICA, SOCIEDADE E CULTURA, *Relatório das audições efectuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural, Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família*, 2009, p. 42, texto disponível em <https://www.obcig.acm.gov.pt/-/relatorio-das-audicoes-efectuadas-sobre-portugueses-ciganos-no-ambito-do-ano-europeu-para-o-dialogo-intercultural> [05.06.2021].

³⁰⁶ Cf. OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES, *Indicadores de Integração de Imigrantes – Relatório estatístico anual*, 2018, p. 281, texto disponível em <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADsti%20co+Anual+2018+%E2%80%93+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrant%20es.pdf/00de4541-b1ad-42ed-8ce9-33056321ecdb> [05.06.2021].

na pesquisa do Eurobarómetro de 2019, em que mais da metade dos entrevistados (62%) reconhecem a existência de práticas discriminatórias contra as comunidades ciganas na sociedade portuguesa³⁰⁷.

Um exemplo claro e prático desta discriminação étnico-racial se verifica nos relatórios da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), órgão especializado no acompanhamento de queixas de discriminação com base racial e étnica em Portugal. Com vista aos dados, das 436 queixas registradas no ano de 2019, 19,3% representavam denúncias de discriminação com base na origem étnica cigana³⁰⁸.

No que tange a integração no mercado de trabalho, em 2012 a FRA contabilizou que somente um em cada 10 pessoas ciganas com idade entre 20 e 64 anos possuía emprego remunerado em Portugal³⁰⁹. Em pesquisa subsequente, no ano de 2016, a FRA registrou que o país teve um aumento substancial da discriminação em desfavor das comunidades ciganas na procura por emprego (76%) e no ambiente laboral (40%)³¹⁰, uma maior taxa de desemprego autodeclarado (17%)³¹¹ e a presença da disparidade de gênero no setor laboral, que se situou nos 67%³¹². A discriminação no local de trabalho também se encontra comprovada no Eurobarómetro 2019. Na pesquisa, 30% dos entrevistados acreditavam que “ser da etnia cigana” desfavorecia o candidato na busca por emprego e 17% demonstraram desconforto em ter um contato diário com uma pessoa cigana no ambiente laborativo³¹³.

Nas pesquisas realizadas pela FRA entre o período de 2012 e 2016, os resultados demonstram altos índices de segregação escolar em Portugal (3% para 11%)³¹⁴ e a

³⁰⁷ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro Especial 493 - Discriminação na União Europeia – Portugal*, 2019, texto disponível em <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2251> [25.02.2022].

³⁰⁸ Cf. CICDR, *Relatório anual 2019*, 2019, p. 52, texto disponível em <https://www.cicdr.pt/documents/57891/0/Relat%C3%B3rio+Anual+2019+-+CICDR/4cce326c-2913-40c1-8104-5280d2a24281> [04.06.2021].

³⁰⁹ FRA, *The situation of Roma in 11 EU Member States*, 2012, p. 16, texto disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf [08.06.2021].

³¹⁰ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, 2018, p. 19, texto disponível em <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/persisting-concern-anti-gypsyism-barrier-roma-inclusion> [05.06.2020].

³¹¹ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos: Resultados Seleccionados*, 2018, p. 20, texto disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_pt.pdf [05.06.2021].

³¹² Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos*, op. cit., p.25.

³¹³ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro Especial 493*, op. cit., p. 25.

³¹⁴ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 25.

diminuição das matrículas escolares na primeira infância (54% para 42%)³¹⁵. Contudo, em comparação aos dados recentes recolhidos pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGE) percebe-se uma evolução positiva na escolarização de pessoas ciganas. Isso porque entre os anos letivos 2016/2017 e 2018/2019 houve um crescimento significativo da frequência escolar de crianças e jovens ciganos nos 1º, 2º, 3º ciclos, bem como no ensino secundário, conforme se verifica na figura 1 realizado por Maria José Casa-Nova³¹⁶:

Figura 1

Quadro estatístico-comparativo da frequência escolar das crianças ciganas nos anos letivos de 1997/98 a 2018/19

Ano letivo Nível de ensino	1997/98 (nº)	2003/04 (nº)	2016/17 (nº)	2018/19 (nº)
1º ciclo	5 420	7 216	5 879	11 138
2º ciclo	374	857	3 078	6 097
3º ciclo	102	217	1 805	4 684
Ensino Secundário	16	34	256	651

Nota: Maria José CASA-NOVA, “Prefácio”, in Tiago Lobo-Dos-Santos Licínio, Mateus Fernandes e Benedita Ayres Pereira, *Um cerco educativo-alternativo (1-cea) - projeto de trabalho educativo de rua*, Lisboa, ACM, 2021, p. 7, texto disponível em <https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/1521796/Cole%C3%A7%C3%A3o+Projetos+e+Pr%C3%A1ticas+de+Inova%C3%A7%C3%A3o+Social+1/fadc1438-6fc0-4905-af98-47962106c5fb> [28.05.2021].

Nesse sentido, ainda que a DGE indique que no ano letivo 2018/2019 somente 15% das crianças ciganas frequentaram o ensino pré-escolar, 83% o ensino básico e 2% o ensino secundário³¹⁷, verifica-se que estas percentagens mais que duplicaram em comparação ao ano letivo de 2016/2017, o que demonstra a necessidade de continuar investindo em projetos e políticas sociais destinados ao incentivo escolar das crianças e jovens ciganos, tendo em vista que está a dar resultados.

³¹⁵ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 25.

³¹⁷ Cf. DGEEC, *Perfil Escolar das Comunidades Ciganas 2018/19*, 2018, texto disponível em https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:coHsMV6shI8J:https://www.dgeec.mec.pt/np4/97/%257B%24clientServletPath%257D/%3FnewsId%3D147%26fileName%3DDGEEC_Perfil_Escolar_das_Comunidades_Cig1.ods+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=pt [13.04.2022].

A estimativa realizada pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) indica que cerca de 32% pessoas ciganas residem em alojamentos não clássicos, isto é, em tendas ou barracas e 46% em habitações sociais, o que comprova a vulnerabilidade que as famílias ciganas enfrentam no setor habitacional³¹⁸. A temática da habitação sofreu a pior pontuação dos últimos dois anos segundo relatório da FRA em 2018, na medida em que a taxa de discriminação percebida nesta área aumentou de 67% para 75% em Portugal³¹⁹. Da mesma forma, em visita *in loco* do Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU nas habitações de famílias ciganas residentes nas cidades de Porto e Lisboa, este reconheceu as inadequadas condições de moradia e recomendou a criação de uma Lei-quadro nacional de habitação, a fim de que políticas públicas alcançassem as comunidades vulneráveis, como é o caso das comunidades ciganas³²⁰.

No mesmo sentido, no relatório sobre racismo realizado em 2019, Olga Magano ressaltou as precárias condições de habitabilidade que as comunidades ciganas viviam nas cidades portuguesas, notadamente em Bragança, Évora e Porto. Em relação a Évora, sustentou que famílias viviam em um terreno disponibilizado pela autarquia, sem recursos para a construção de uma habitação digna e sem água potável. Ainda afirmou o problema da superlotação nas casas de habitação social na cidade do Porto e a preponderância do racismo em desfavor das pessoas ciganas no arrendamento de casas³²¹.

As conclusões do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial corroboram para comprovar a discriminação ao direito a habitação. O documento recomendou a

³¹⁸ Cf. Teresa leal FERREIRA (coord), *Caracterização das condições de habitação das comunidades ciganas residentes em Portugal*, 2015, texto disponível em https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/caraterizacao_condicoes_habitacao.pdf/43b00c61-59e6-2adf-1d0a-959445ce1068?t=1549879128711 [28.05.2022].

³¹⁹ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, *op. cit.*, p. 20.

³²⁰ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this contexto*, 2017, p. 19, texto disponível em <https://www.undocs.org/A/HRC/34/51/Add.2> [08.06.2021]

³²¹ Cf. COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS, *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal*, 2019, pp. 55-56, texto disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e455445637651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c314a6c6247463077374e796157397a4c314a6c6247463077374e796157386c4d6a425359574e70633231764c6e426b5a673d3d&fich=Relat%C3%B3rio+Racismo.pdf&Inline=true> [05.06.2021].

adoção de medidas especiais para melhorar as condições de moradia e reconheceu que as famílias ciganas estavam enfrentando discriminações e vivendo em condições deploráveis e em clara violação a direitos humanos em Portugal³²².

As condições inadequadas das moradias também se encontraram comprovadas pela FRA. No inquérito de 2016, em que pese 88% dos ciganos portugueses possuíssem acesso a eletricidade, o país apresentou o maior número de casos com residências sem sanita e chuveiro (17%)³²³ e demonstrou que 70% dos entrevistados ciganos residiam em habitações com infiltrações e com sinais de apodrecimento. A água poluída também estava presente no quotidiano de 41% das famílias de origem cigana³²⁴. Na inspeção realizada pela ONU nas cidades de Amadora e Vidigueira, em Portugal, o Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU verificou assentamentos informais, sem água e saneamento³²⁵.

A discriminação aos grupos étnicos ciganos culmina, muitas vezes, no assédio, pois, de acordo com inquérito da FRA de 2018, o assédio motivado pelo ódio foi experimentado mais de uma vez pelos entrevistados de origem cigana em Portugal (94%)³²⁶. Os meios de comunicação e as redes sociais são um dos principais mecanismos de propagação dos assédios e discursos de ódio, inclusive pelos próprios representantes legais. Em 2018 o deputado municipal do Porto, David Ribeiro, escreveu mensagens xenofóbicas no Facebook, dizendo que era necessário “encontrar rapidamente formas eficazes de proteger os cidadãos destes energúmenos”³²⁷. Em 2017, uma queixa-crime foi apresentada contra André Ventura (candidato do PSD à Câmara Municipal de Loures à época), que afirmou que a “etnia cigana tem de interiorizar o Estado de direito porque, para eles, as regras não são para lhes serem aplicadas”³²⁸. No mesmo ano, o presidente

³²² Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal*, 2017, p. 05, texto disponível em <https://undocs.org/en/CERD/C/PRT/CO/15-17> [08.06.2021].

³²³ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos op. cit.*, p. 37.

³²⁴ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos, op. cit.*, p. 39.

³²⁵ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a Portugal*, 2017, p. 17, texto disponível em <https://undocs.org/es/A/HRC/36/45/Add.1> [08.06.2021].

³²⁶ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion, op. cit.*, p. 22.

³²⁷ Cf. Reportagem intitulada “*Racismo denuncia mensagens xenófobas de deputado municipal do Porto*”, 2018, texto disponível em <https://www.dn.pt/poder/sos-racismo-denuncia-mensagens-xenofobas-de-deputado-municipal-do-porto-9625847.html> [05.06.2021].

³²⁸ Cf. Reportagem intitulada “*Passos pressionado para se demarcar de candidato que criticou etnia cigana*”, 2017, texto disponível em

da Junta de Freguesia do distrito de Beja recusou a autorização para o funeral de um cigano e o Membro do Parlamento Europeu do Partido Socialista, Manuel dos Santos incorreu em atitudes “anticiganas” na rede social Twitter³²⁹. O crescimento exponencial das queixas em sede da CICDR resultou na criação de uma recomendação³³⁰ para a sensibilização, prevenção e erradicação dos crimes desta natureza, notadamente quando praticado via internet³³¹.

Do mesmo modo, o relatório da FRA de 2019 revelou que 84% dos inquiridos indicaram que em Portugal as pessoas de origem cigana são paradas pela polícia com mais frequência do que a generalidade da população³³². Isto é, as autoridades policiais, que deveriam ser o ponto de apoio para a garantia da integridade das pessoas ciganas são igualmente responsáveis pela manutenção da discriminação. Além disso, denúncia de tortura por parte de inspetores da polícia a um acampamento cigano e a condenação de um agente policial pela morte de um cigano são exemplos de crimes praticadas por agentes policiais contra as populações ciganas³³³.

Ademais, a vulnerabilidade da etnia cigana no Estado português se verifica quando 96% das pessoas ciganas estão em risco da pobreza³³⁴. Em 2016, a pesquisa estimou que 74% dos entrevistados ciganos enfrentavam dificuldades para a manutenção da subsistência no país (esta porcentagem é a mais alta entre os Estados membros da União Europeia juntamente com a Grécia)³³⁵. Nas palavras de Maria do Rosário Carneiro:

<https://www.dn.pt/portugal/passos-coelho-pressionado-para-se-demarcar-de-candidato-do-psd-8642464.html> [05.06.2021].

³²⁹ Cf. COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS, *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal*, op. cit., p. 19.

³³⁰ Cf. CICDR, *Recomendação à adesão ao Princípio de não-referência da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência, território de origem e situação documental*, 2018, texto disponível em <https://www.cicdr.pt/documents/57891/110180/Recomenda%C3%A7%C3%A3o+CICDR+-+Princ%C3%ADpio+da+n%C3%A3o+refer%C3%Aancia.pdf/Occa99a1-9b0d-400b-af4c-652d5816fc6f> [09.06.2021]

³³¹ Cf. COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS, *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal*, op. cit., p. 20.

³³² Cf. Reportagem intitulada “*Maioria dos ciganos mandados parar pela polícia sentiu-se vítima de discriminação racial*”, 2021, texto disponível em <https://www.dn.pt/sociedade/maioria-dos-ciganos-mandados-parar-pela-policia-sentiu-se-vitima-de-discriminacao-racial-13762008.html> [05.06.2021].

³³³ Cf. COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS, *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal*, op. cit., p. 24.

³³⁴ Cf. FRA, *A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a barrier to Roma Inclusion*, op. cit., p. 36.

³³⁵ Cf. FRA, *Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia Ciganos: op. cit.*, p. 18.

A discriminação de que a população cigana portuguesa é alvo, não tem só a ver com características culturais ou étnicas. Tem também a ver com a sua circunstância de exclusão socioeconómica. São pobres, e aqueles que nós conhecemos são os mais pobres dos pobres, porque têm a sua fragilidade económica acrescida de uma circunstância marcante de diversidade, que é a sua marca étnica³³⁶.

A participação política se trata do alicerce para o bom funcionamento do sistema democrático de direito e um dos pilares para o gozo do direito da cidadania. O *déficit* representativo das comunidades ciganas na política também é um exemplo claro da segregação das comunidades ciganas, na medida em que atualmente, dos 230 deputados integrantes do parlamento, não há nenhum de origem cigana, o que resulta na ausência de força e representatividade pela busca de direitos tanto no âmbito local como nacional³³⁷. Da mesma forma, a resistência da sociedade não-cigana em integrar esta etnia no sistema político é demonstrado no Eurobarómetro 2019, em que 29% dos inquiridos se sente desconfortável com indivíduos de origem cigana em cargos políticos³³⁸.

Dessa feita, consoante visto acima, os números comprovam a discriminação quotidiana e, por conseguinte, a violação aos direitos humanos de indivíduos da etnia cigana, notadamente do princípio da igualdade, da dignidade humana e dos direitos de cidadania. Em suma, verificou-se a desvantagem do grupo étnico cigano no ambiente laborativo, decorrente da desqualificação e preconceito praticado pelo empregador e colegas de trabalho, as ainda elevadas taxas de insucesso escolar entre as crianças e jovens ciganos, a dificuldade na aquisição de habitação, as condições inapropriadas de moradia, a ausência de representatividade cigana na política, bem como os inúmeros casos de discursos de ódio e agressões, perpetuados pela sociedade maioritária que incluem, infelizmente, policiais e representantes legais do Estado.

³³⁶ Cf. COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS, *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal*, op. cit., p. 63.

³³⁷ Cf. COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS, *Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal*, op. cit., p. 16.

³³⁸ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro Especial 493*, op. cit..

3. A proteção das comunidades ciganas na agenda política do Estado português

3.1 Instrumentos normativos e jurisprudência do Estado português

Consoante supracitado, a etnia cigana goza da nacionalidade portuguesa há menos de 200 anos, a qual foi conquistada com a promulgação da Constituição Portuguesa de 1826. A partir deste período, as comunidades ciganas passaram a ser reconhecidas como sujeitos de direitos teoricamente em patamar de igualdade a todos os cidadãos portugueses não ciganos, gozando de todos os direitos de cidadania³³⁹.

O princípio da dignidade humana se apresenta no artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa e constitui a base da democracia portuguesa. Não obstante a ausência de referência a minorias étnicas na ordem constitucional, a normativa resguarda de forma específica a garantia ao princípio da igualdade entre todos sem distinção em razão de origem étnico-racial (artigo 13.º). No mesmo sentido, reconhece os direitos pessoais, sobretudo, o da cidadania e a proteção contra formas de discriminação (artigo 26.º), assim como o da integridade moral e física (artigo 25.º). Ainda, a Constituição proíbe a formação de organizações racistas (artigo 46.º, n.º 4)³⁴⁰.

A preocupação com a discriminação étnico-racial é recente no âmbito legislativo português. Isso porque a primeira normativa que instituiu um regime jurídico para o combate à discriminação racial surgiu na década de 1990, com a Lei n.º 134/99, de 28 de agosto. O objetivo da Lei n.º 134/99 era prevenir e proibir a discriminação baseada na raça, cor, nacionalidade e origem étnica (artigo 1.º). Esta lei também foi a responsável por criar a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), atual organismo fiscalizador da aplicação da lei de combate à discriminação (artigo 5.º).

Após 17 anos da sua vigência, a referida lei foi revogada pela Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto. Atualmente enquadrada como estatuto institucional em matéria de combate à discriminação racial e étnica em Portugal, a Lei n.º 93/2017 ampliou as definições de discriminação, mormente, reconhecendo a discriminação múltipla (artigo

³³⁹ Cf. Olga MAGANO, Maria Manuela MENDES e Silvia GOMES, “Ciganos e Educação”, *Configurações*, vol. 18, 2016, p. 10, texto disponível em http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/46159/1/vers%3a3o%20integral_n%2%ba18.pdf [07.04.2022].

³⁴⁰ O texto da Constituição da República Portuguesa pode ser consultado em <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [09.06.2021].

3.º) e alargando as competências da CICDR, inclusive dando poder decisório ao órgão (artigo 8.º, n.º 2º, alínea k). A legislação ainda atendeu ao tema da interseccionalidade (artigo 8.º, n.º 4) e criou o procedimento da mediação, como meio alternativo de resolução de conflitos entre a vítima e o infrator (artigo 11.º).

Quanto ao enquadramento criminal, a prática discriminatória baseada na origem étnico-racial se encontra tipificada no artigo 240.º- A, do Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março), com regime sancionatório de reclusão, que varia com penas de seis meses a cinco anos. O artigo 240.º- A foi alterado pela Lei n.º 94/2017, de 23 agosto, com o intuito de melhorar as diretrizes da produção de prova. A Lei n.º 72/2015, de 20 de julho, estabelece a adoção de medidas para prevenir crimes cometidos contra crianças, jovens e outros grupos vulneráveis.

Consoante visto no capítulo II desta dissertação, na esfera internacional a garantia da igualdade e não-discriminação se encontra referida em inúmeros instrumentos normativos. No contexto da ONU, Portugal é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos, como os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e o sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres.

Da mesma forma, no que se refere ao Conselho da Europa, Portugal ratificou a Carta Social Europeia, a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e, recentemente, em dezembro de 2021 Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias. No âmbito da União Europeia, a Diretiva n.º 2000/43/CE foi transposta para a ordem jurídica nacional através da Lei n.º 18/2004, de 11 de maio, a qual garante o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas sem distinção da origem étnico-racial.

3.2 Alto Comissariado Para as Migrações (ACM)

Para a concretização e manutenção da proteção das pessoas ciganas no território português e à vista das legislações nacional e internacional, a qual Portugal se encontra vinculado, o governo conta diretamente com o auxílio do Instituto Público denominado Alto Comissariado para as Migrações (ACM). O ACM se trata da principal organização

governamental responsável pela temática da diversidade cultural, migrações e minorias étnicas no país e, por conseguinte, na implementação e coordenação de políticas públicas de integração aos migrantes e minorias étnicas, bem como no combate à discriminação, racismo e xenofobia.

Portanto, no tocante às comunidades ciganas, o ACM possui papel imprescindível no desenvolvimento de políticas e programas de inclusão social, na prestação de apoio às comunidades ciganas e no combate à discriminação étnico-racial em Portugal, conforme o Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro. Da mesma forma, o ACM é o ponto de contato nacional para a aplicação da Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas em Portugal (ENICC), sendo a principal política pública vigente no país atualmente. O ACM ainda conta com o auxílio do Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG), do Observatório das Comunidades Ciganas (ObCig) e do Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI).

O Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG), previsto na Resolução n.º 154/2018, de 29 de novembro possui como função principal fornecer o assessoramento ao ACM para o monitoramento da ENICC, sendo de sua responsabilidade a produção de relatórios anuais e avaliações.

No ano de 2014 foi instituído o Observatório das Comunidades Ciganas (ObCig), que produz estudos, tais como o Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas (2014) e o projeto Roma Inclusive School Experiences³⁴¹. O ObCig também realiza “o acompanhamento estratégico e científico da população cigana em Portugal”, auxiliando diretamente o ACM na “produção de recomendações para a conceção de políticas públicas”³⁴².

Presidida pelo Alto Comissariado para as Migrações e regido pela Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) trata-se do órgão especializado no combate à discriminação racial em Portugal. Dentre as suas principais atribuições estão o dever de analisar as denúncias de práticas discriminatórias e sancioná-las, de realizar recomendações e propor medidas, bem como de fornecer apoio às vítimas de discriminação.

³⁴¹ Cf. OBCIG, *Site obcig*, texto disponível em [Estudos OBCIG - obcig \(acm.gov.pt\)](https://www.obcig.acm.gov.pt) [04.08.2021]

³⁴² Cf. OBCIG, *Regulamento do ObCig*, texto disponível em <https://www.obcig.acm.gov.pt/-/regulamento-do-obc-1> [28.05.2022].

Os casos denunciados na CICDR não representam o universo real da problemática de discriminação étnico-racial em Portugal. Todavia, os dados demonstram que grande parte deles são oriundos de práticas discriminatórias produzidas em desfavor das comunidades ciganas. No ano de 2017, das 179 queixas recebidas, 38% delas (68 queixas) decorreram da discriminação com base na origem étnico-racial. E, desses 38%, 32,4% (58 queixas) possuíram como fundamento a discriminação pela pertença à minoria cigana. Isto é, a origem cigana se tratou da característica mais comum entre os casos de discriminação, que resultou em mais da metade das denúncias processadas em sede da CICDR no ano de 2017³⁴³.

Da mesma forma, nos anos subsequentes de 2018 e 2019, a discriminação baseada na etnia/raça e, especificamente direcionada as pessoas ciganas, cresceu exponencialmente. Isso porque no ano de 2018 foram recebidas o dobro de denúncias, totalizando 346 casos. O fundamento da origem étnico-racial resultou na maior percentagem de queixas de discriminação, que correspondeu 22,5% (78 queixas). E, dos 22,5%, 21,4% se direcionaram às comunidades ciganas (74 queixas)³⁴⁴. Outrossim, com um acréscimo de 26%, em 2019, a CICDR recebeu 436 denúncias. Ao contrário dos anos de 2017 e 2018, o fator da discriminação relacionado à origem étnica ficou classificado em segundo lugar, com 21,3% dos casos. Ainda assim, o principal fundamento das denúncias de discriminação permaneceu sendo em razão da origem cigana, com 19,3%³⁴⁵. No ano de 2020, com o aumento de 50% de queixas (655 casos), o número das denúncias relacionadas a discriminação com base na raça/etnia manteve-se alto³⁴⁶.

³⁴³ Cf. CICDR, *Relatório anual 2017*, 2017, pp. 25-26, texto disponível em https://www.cicdr.pt/documents/57891/574449/CICDR_Relat%C3%B3rio+Anual+2017_Igualdade+e+N%C3%A3o+Discrimina%C3%A7%C3%A3o.pdf/3f40f660-642d-45b0-9e7f-574b077d257d#:~:text=Durante%20o%20ano%20de%202017,maior%20consciencializa%C3%A7%C3%A3o%20para%20a%20problem%C3%A1tica [14.06.2021].

³⁴⁴ Cf. CICDR, *Relatório anual 2018*, 2018, pp. 40-41, texto disponível em <https://www.cicdr.pt/documents/57891/0/Relatorio+Anual+2018+-+VERS%C3%83O+FINAL.pdf/61a87690-3cdd-43e4-ab7f-1f415559fb42#:~:text=racial%20em%20Portugal.-,1.por%20rela%C3%A7%C3%A3o%20ao%20ano%20anterior.> [14.06.2021].

³⁴⁵ Cf. CICDR, *Relatório anual 2019*, 2019, pp. 51-52, texto disponível em <https://www.cicdr.pt/documents/57891/0/Relat%C3%B3rio+Anual+2019+-+CICDR/4cce326c-2913-40c1-8104-5280d2a24281> [04.06.2021].

³⁴⁶ Cf. ACM, *Relatório de Atividades 2020*, op. cit., p. 71.

Ademais, para além do processamento de denúncias, no ano de 2020 a CICDR participou de ações de sensibilização e conscientização da sociedade. Cita-se por exemplo a criação de campanhas contra a discriminação racial com os dinamizadores comunitários; a parceria no projeto “Eu jogo pelos Direitos Humanos” da Amnistia Portugal; a distribuição de cartões digitais com informativos a respeito da aplicação da Lei n.º 93/2017, dentre outras iniciativas³⁴⁷.

3.3 Políticas Públicas adotadas por Portugal em relação às Comunidades Ciganas

3.3.1 Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020 (ENICC)

O desenvolvimento de políticas públicas trata-se de ferramenta imprescindível para a conquista de direitos, pela busca da integração social e do extermínio da discriminação étnico-racial contra as comunidades ciganas. Atualmente, algumas medidas públicas para o alcance desses objetivos estão sendo desenvolvidas em Portugal.

A partir da adoção do Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos até 2020, no âmbito da União Europeia³⁴⁸, os Estados partes ficaram obrigados a criar Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos. Dessa forma, em obediência ao Quadro da União Europeia e, ainda, ciente dos fenômenos da marginalização e discriminação a que a etnia cigana estava exposta no país, o governo português elaborou a Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas (ENICC), a partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013, de 17 de abril. Norteada pelos princípios constitucionais e pela Diretiva n.º 2000/43/CE, a ENICC se baseou no Relatório da Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família (2009)³⁴⁹ e no Quadro Europeu para Integração dos Ciganos para a criação da política pública.

³⁴⁷ Cf. ACM, *Relatório de Atividades 2020*, op. cit., pp. 72-73.

³⁴⁸ Cf. UNIÃO EUROPEIA, *Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020*, 2011, texto disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:PT:PDF> [17.04.2021].

³⁴⁹ Cf. COMISSÃO PARLAMENTAR DE ÉTICA, SOCIEDADE E CULTURA, *Relatório das audições efectuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu*, op. cit..

Em observância aos dois documentos, a ENICC traçou quatro eixos de intervenção relacionados à educação, à habitação, ao emprego e à saúde. E, para além dos eixos de intervenções setoriais e, com o objetivo de obter melhores resultados na integração das comunidades ciganas em Portugal, a ENICC criou um eixo transversal nas áreas da justiça e segurança, igualdade de gênero, história e cultura cigana, segurança social, educação para cidadania, mediação e discriminação. Em suma, a ENICC 2013-2020 contou com 40 prioridades, 105 medidas e 148 metas³⁵⁰. No período de 2013-2016 a taxa de execução registrou 94,1%³⁵¹; em 2018, 68,40% e em 2019, 60,14%³⁵².

Contudo, os relatórios de monitorização concluíram pela necessidade de extensão da Estratégia, de modo a potencializar resultados quanto à integração das populações ciganas e garantir-lhes melhores condições de vida e acesso aos direitos. Desta feita, aprovou-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, de 29 de novembro, que alargou a vigência da ENICC até 2022. Com fundamento nos princípios da interculturalidade, não-discriminação, cooperação e participação, territorialização e igualdade entre homens e mulheres, a revisão da ENICC contou com oito objetivos estratégicos. Além do reforço das medidas referentes à educação, emprego e saúde, a ENICC determinou a intervenção nas áreas da igualdade entre homens e mulheres; do conhecimento sobre as pessoas ciganas em Portugal e da participação das populações ciganas na implementação da ENICC³⁵³.

Não obstante o ano atípico de 2020, marcado pela pandemia do COVID-19, o relatório de monitorização da ENICC de 2020 contabilizou a taxa de execução global de

³⁵⁰ Cf. ACM, *Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020*, 2013, texto disponível em https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9bc53ec2 [16.06.2021].

³⁵¹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Respuestas de Portugal a la lista de cuestiones relativa a su quinto informe periódico*, p. 5, texto disponível em <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhshYSuxMUifRly90VnAxQecEwEFWvSfAt7Pp1DRiYQW99%2bljKtbeb170GKEa%2ffY0rkoaxv%2fKn5Xb4VjuONPdX7E0%2byEBha0CvZcurSNhosEGe> [14.07.2021].

³⁵² Cf. ACM, *Relatório de Execução da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2018-2019*, 2019, pp. 7 e 9, texto disponível em <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Relato%CC%81rio+de+Execuc%CC%A7a%CC%83o+d+a+ENICC+2018+2019+RCM++154+2018.pdf/2c3ef948-8cb6-4a5c-9aff-d347c8c2629f> [22.04.2020].

³⁵³ Cf. ACM, *Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022*, 2018, texto disponível em https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%CC%A7a%CC%83o+ENICC_PT_bx.pdf/b20a9b54-a021-4524-87df-57a0a740057c [16.06.2021]

73,53% dos objetivos estratégicos. No geral, “das 148 metas previstas na ENICC para 2020, verifica-se que 63,37% foram cumpridas, 9,9% foram cumpridas parcialmente, 18,81% não foram cumpridas e 7,92% não continham informação desagregada”³⁵⁴. Computou-se que a maior parte das medidas foram implementadas no âmbito dos objetivos estratégicos dois, cinco e seis, destinados à promoção da cidadania e não-discriminação e do acesso à educação e ao mercado de trabalho³⁵⁵. Ao contrário disso, os objetivos estratégicos quatro e sete relacionados, respectivamente, à promoção da igualdade de gênero e ao acesso à habitação, obtiveram desempenhos menores em comparação ao ano de 2019³⁵⁶.

O relatório produzido pelo ACM, veio em consonância com o relatório de monitorização da ENICC 2020, que citou a concretização de 79,6% das medidas previstas e ressaltou a elaboração de dez projetos com associações ciganas, a produção de estudos sobre o grupo étnico cigano através do ObCig e a realização de encontros com especialistas para discussão de políticas e práticas envolvendo as populações ciganas³⁵⁷.

3.3.1.1 Principais iniciativas públicas em curso na ENICC 2013-2022

No âmbito do ACM, inúmeros projetos de cunho educativo, laborativo e para fins de integração das comunidades ciganas estão a ser desenvolvidos, na busca pelos objetivos previstos na ENICC. Criado pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado ao ACM, o Programa Escolhas (PE) se trata de uma política pública implementada desde o ano de 2001³⁵⁸ e se destina à promoção da inclusão social de crianças e jovens vulneráveis, notadamente de imigrantes e minorias étnicas. Nesse contexto, os programas locais são desenvolvidos conforme as necessidades específicas de cada região e se concentram no desenvolvimento de estratégias nas áreas da educação e formação profissional, cidadania, participação na esfera civil, inclusão

³⁵⁴ Cf. ACM, *Relatório de Execução da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2020*, 2020, p. 9, texto disponível em <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/0/Relat%C3%B3rio+de+Execu%C3%A7%C3%A3o+da+ENICC+2020.pdf/033d9736-c245-43b9-b6cc-fafb2ddc52b1> [22.04.2020].

³⁵⁵ Cf. ACM, *Relatório de Execução da Estratégia Nacional 2020*, *op. cit.*

³⁵⁶ Cf. ACM, *Relatório de Execução da Estratégia Nacional 2020*, *op. cit.*, p. 5.

³⁵⁷ ACM, *Relatório de atividades 2020*, *op. cit.*, p. 61.

³⁵⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de janeiro.

digital, empreendedorismo e capacitação³⁵⁹. Segundo dados do Comitê de supervisão do cumprimento da Convenção-Quadro, entre os anos de 2016 e 2018, 88 dos 112 projetos envolveram as comunidades ciganas, com a participação de 6.408 pessoas ciganas³⁶⁰. Com o lançamento da 8ª geração (2021-2022), o PE prevê a produção de 105 projetos e se estima a participação de cerca de 5.756 integrantes da minoria étnica cigana³⁶¹.

Também integrante do ACM, o Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (FAPE), criado na primeira edição da ENICC no ano de 2014, fornece apoio pecuniário para a implementação dos projetos previstos na Estratégia. Os principais projetos apoiados pelo FAPE dizem respeito ao combate à discriminação, às campanhas de sensibilização, à participação ativa das comunidades ciganas e ao investimento em formações sobre a história e a cultura da etnia cigana³⁶². Atualmente, na sua 4ª edição (FAPE 2020-2021) foram aprovados 15 projetos, em que 6 serão executados por associações ciganas³⁶³ e vários outros em parceria com associações ciganas.

Com lançamento em 2017, o Programa de Apoio ao Associativismo Cigano (PAAC) tem como principal objetivo incentivar a participação ativa das populações ciganas na implementação da ENICC. A 1ª edição contou com o orçamento de 40.000€ e financiou seis projetos desenvolvidos por associações ciganas referentes a prestação de serviços básicos e promoção da história e cultura das comunidades ciganas. Na 2ª e 3ª edição (2018 e 2019) e com o orçamento de 32.000€ e 30.000€, respectivamente, desenvolveram-se projetos para a conscientização da sociedade civil e o

³⁵⁹ Cf. ACM, *Portugal's 4th Report to the Council of Europe under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2018, p. 11, texto disponível em <https://rm.coe.int/4th-sr-portugal-en/16808e563a> [17.07.2021].

³⁶⁰ Cf. ACM, *Portugal's 4th Report to the Council of Europe*, *op. cit.*, p. 12.

³⁶¹ Cf. PROGRAMA ESCOLHAS, *Site Programa Escolhas*, texto disponível em <http://www.programaescolhas.pt/conteudos/noticias/ver-noticia/60746d05711e0/acm-lanca-8-%C2%AA-geracao-do-programa-escolhas> [22.06.2021].

³⁶² Cf. ACM, *Regulamento FAPE 2020-2021*, texto disponível em <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/FAPE-2020-2021-Regulamento.pdf/00e72bd3-82a9-42da-8567-db63ba22301f> [29/06.2021].

³⁶³ Cf. ACM, *Relatório de Atividades 2020*, *op. cit.*, p. 61.

empoderamento feminino cigano³⁶⁴. Por conseguinte, na 4ª edição (2020) com a dotação orçamental de 50.000€ foram aprovados dez projetos, desenvolvidos nas áreas da saúde, mediação, promoção da história e cultura cigana e capacitação associativa³⁶⁵.

O Projeto-Piloto Mediadores Municipais Interculturais, instituído como política governamental desde 2019, visa contratar mediadores municipais, preferencialmente de origem cigana, para trabalhar nas Câmaras Municipais de Portugal. Trata-se de uma iniciativa que desenvolve uma relação direta e integrativa entre as comunidades ciganas, autoridades e população maioritária, sendo importante para promover a participação ativa cigana, intensificar o vínculo interpartes, assim como melhorar a prestação de serviços em prol das populações ciganas³⁶⁶. Importante ressaltar que esta medida pública até o ano de 2018 foi desenvolvida no âmbito do Conselho da Europa e era conhecida como Programa ROMED. No período de 2019-2022, a equipe é constituída por 42 mediadores, sendo 20 portugueses ciganos, 13 portugueses não ciganos e nove imigrantes³⁶⁷. Além disso, diante da situação pandêmica, as atividades do programa em 2020 centralizou-se no auxílio a melhores condições de vida das famílias ciganas mais vulneráveis, a partir da doação de alimentos, bens materiais e de higiene³⁶⁸.

No setor educacional, destaca-se a implementação de dois projetos que oferecem bolsas para jovens ciganos frequentarem o sistema educativo, quais sejam, o OPRÉ (Programa Operacional de Promoção da Educação) e o RomaEduca. O OPRÉ, originalmente denominado Opré Chavalé foi criado em 2015 pelas associações ciganas Letras Nómadas e Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas Portuguesas (AMUCIP), cujo objetivo era auxiliar os jovens ciganos a ingressarem no

³⁶⁴ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Combined eighteenth and nineteenth periodic reports submitted by Portugal under article 9 of the Convention, due in 2019, 2020*, p. 27, texto disponível em <https://undocs.org/CERD/C/PRT/18-19> [07.07.2021].

³⁶⁵ Cf. ACM, *Relatório de Atividades 2020*, op. cit., p. 62.

³⁶⁶ Cf. PROGRAMA ESCOLHAS, *Projecto-Piloto Mediadores Municipais*, s/d, texto disponível em <http://www.programaescolhas.pt/conteudos/noticias/ver-noticia/4dd2aa058b7ec/projecto-piloto-mediadores-municipais> [22.06.2021].

³⁶⁷ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Combined eighteenth and nineteenth periodic reports submitted by Portugal under article 9 of the Convention, due in 2019, 2020*, pp. 25-26, texto disponível em <https://undocs.org/CERD/C/PRT/18-19> [07.07.2021].

³⁶⁸ Cf. ACM, *Relatório de Atividades 2020*, op. cit., p. 63.

ensino superior, de maneira a estimular a continuidade dos estudos³⁶⁹. O referido projeto à época teve o apoio do ACM, através do Programa Escolhas, que ofertou oito bolsas de estudo no ano de 2016. Diante dos resultados positivos do projeto, o Opré Chavalé foi transformado em uma política pública no ano letivo 2016-2017 no plano da ENICC, e passou a ser chamado então de OPRÉ. Nesse cenário, na atual ENICC, o OPRÉ se destina ao fornecimento de bolsa de estudos e de cursos de capacitação, com o objetivo de aumentar o sucesso pessoal e escolar dos jovens ciganos. Com o fim da 4ª edição no ano letivo 2019-2020, com o alcance de 76% de sucesso escolar, o OPRÉ disponibilizou 37 bolsas de estudo (18 homens e 19 mulheres)³⁷⁰. Na atual 5ª edição, lançado para o ano letivo 2020/2021, o programa atribuiu 41 bolsas, destinadas a 53,7% aos homens e 47,3% às mulheres³⁷¹.

Mais recente, o Programa RomaEduca foi lançado no ano de 2019 pelo ACM, através do Programa Escolhas e tem como objetivo apoiar a frequência e permanência no ensino secundário também por meio da atribuição de bolsas de estudo. No letivo 2019-2020, na 1ª edição do programa foram atribuídas 49 bolsas e no ano letivo 2020-2021, na 2ª edição, 120 bolsas³⁷².

No que tange ao mercado de trabalho, o Contrato Emprego-Inserção teve destaque para a inserção das comunidades ciganas no mercado de trabalho. Dinamizado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), a medida consiste na realização de atividades que auxiliam pessoas ciganas desempregadas a ingressarem no sistema laborativo, através do desenvolvimento de competências profissionais. O projeto tem duração de 12 meses e os integrantes da iniciativa recebem um apoio financeiro, que inclui uma bolsa mensal e o pagamento de despesas como transporte, refeição e seguro de riscos³⁷³.

³⁶⁹ Cf. AMUCIP, *Opré Chavalé – Quebrar as barreiras que separam as comunidades ciganas do ensino superior*, 2015, texto disponível em <https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2016/07/Opre-Chavale-publicacao.pdf> [07.07.2021].

³⁷⁰ Cf. ACM, *Relatório de Atividades 2020*, *op. cit.*, p. 62.

³⁷¹ Cf. ACM, *Relatório de Execução da Estratégia Nacional 2020*, *op. cit.*, p. 39.

³⁷² Cf. ACM, *Relatório de Execução da Estratégia Nacional 2020*, *op. cit.*, p. 38.

³⁷³ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de monitorização da sociedade civil sobre a implementação da estratégia nacional de integração das comunidades Ciganas em Portugal*, 2019, pp. 15-16, texto disponível em <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-portugal-2018-eprint-pt-2.pdf> [31.07.2021].

O ObCig também criou em 2019 o Prémio OBCIG Empresas Integradoras cujo objetivo é incentivar as entidades empregadoras a contratar pessoas ciganas, de forma a incentivar a promoção da diversidade cultural no ambiente de trabalho, combater a discriminação e impulsionar as pessoas ciganas a ingressarem no mercado de trabalho³⁷⁴.

Por fim, no que concerne ao âmbito habitacional, no ano de 2018 foi publicado o Decreto-Lei n. 37/2018, de 4 de junho para criação do Programa Primeiro Direito, com vista a apoiar o acesso à habitação digna para as pessoas que vivem em locais precários ou informais³⁷⁵. Segundo o CERD, muitos distritos portugueses incluíram o programa e desenvolveram estratégias para a garantia de habitações dignas às comunidades ciganas³⁷⁶. O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) computou a participação de 10% a mais de famílias ciganas na nova iniciativa³⁷⁷. Além disso, o ACM e o IHRU assinaram um protocolo de cooperação em 2019, com o objetivo de promover o acesso adequado à habitação de populações portuguesas ciganas, a fim de implementar medidas de habitação inclusiva e intercultural³⁷⁸. O projeto calculou o alcance de 5.432 famílias³⁷⁹.

3.3.2 Estratégia Nacional para a Igualdade e Não-Discriminação – Portugal + Igual (ENIND)

Na mesma linha, em matéria de não-discriminação e igualdade de gênero e sob coordenação da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), elaborou-se a Estratégia Nacional para Igualdade e Não Discriminação – Portugal + Igual (ENIND), conforme Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio. Com o

³⁷⁴ Cf. OBCIG, *Site do OBCIG*, texto disponível em <https://www.obcig.acm.gov.pt/premios> [28.05.2022].

³⁷⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

³⁷⁶ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Combined eighteenth and nineteenth periodic reports submitted by Portugal under article 9 of the Convention, due in 2019, 2020*, p. 28, texto disponível em <https://undocs.org/CERD/C/PRT/18-19> [07.07.2021].

³⁷⁷ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Follow-Up to Decisions on the Merits of Collective Complaints*, 2020, p. 202, texto disponível em <https://rm.coe.int/findings-ecrs-2020/1680a1dd39> [23.07.2021].

³⁷⁸ Cf. Reportagem intitulada “ACM e IHRU assinam protocolo de cooperação”, s/d, texto disponível em <https://www.acm.gov.pt/-/acm-e-ihru-assinam-protocolo-de-cooperacao#> [08.07.2021].

³⁷⁹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Follow-Up to Decisions on the Merits of Collective Complaints*, *op. cit.*, p. 202.

objetivo de eliminar estereótipos de gênero presentes na realidade portuguesa, a ENIND articulou quatro eixos para serem comprimidos até 2030, referente ao combate à discriminação em razão do sexo e orientação sexual, participação igualitária nas esferas pública e privada, desenvolvimento científico e tecnológico igualitário, bem como a eliminação de todas as formas de violência contra a mulher³⁸⁰.

Além disso, a ENIND restou estruturada em três grandes Planos de Ação, denominados *Plano de ação para a igualdade entre mulheres e homens (PAIMH)*; *Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (PAVMVD)*; *Plano de ação para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de gênero, e características sexuais (PAOIEC)*³⁸¹. A interseccionalidade de gênero está integrada no compromisso nacional da ENIND. Especificamente quanto às mulheres ciganas, a ENIND traçou objetivos para promover o empoderamento feminino, particularmente com a criação de medidas de combate ao abandono escolar (objetivo estratégico n.º 7.1)³⁸².

3.3.3 Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025

Alinhado com os objetivos da ENICC e como reforço ao quadro jurídico português referente ao combate discriminação étnico-racial no país, encontra-se em andamento também o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (PNCRD). Em parceria entre a CICDR e o Estado português, esta iniciativa pública, com vigência entre 2021-2025, trata-se de uma política sistemática e antirracista que tem como principal objetivo identificar os problemas concretos referentes a prática de discriminações no Estado, de forma a encontrar soluções para o combate a segregação, marginalização e discriminação que alguns cidadãos portugueses são vítimas em razão da raça, cor, ascendência e origem étnica. Com vista aos princípios da desconstrução de estereótipos, na coordenação, governança integrada e territorialização, na intervenção integrada no combate às desigualdades e na interseccionalidade, o PNCRD reúne dez áreas de

³⁸⁰ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio.

³⁸¹ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, *op. cit.*

³⁸² Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, *op. cit.*

intervenção, incluindo os setores da saúde, emprego, educação, habitação, participação e representação, acesso à justiça e dentre outras³⁸³.

Algumas medidas destinadas às comunidades ciganas estão previstas no Plano e têm como entidades responsáveis, o ACM, associações ciganas e algumas autarquias. Na área da educação, o PNCRD propõe o desenvolvimento do perfil escolar das comunidades ciganas, com o fim de recolher dados sobre a escolarização e monitorar a situação da segregação escolar; a dinamização de ações de formação dirigidas às comunidades educativas com temas que dizem respeito à inserção de crianças ciganas na escola e sobre a história e cultura cigana, assim com o acompanhamento dos Programas OPRÉ e RomaEduca. Na área da habitação, tem-se como meta o levantamento populacional das pessoas ciganas itinerantes, com vista à garantia do acesso habitacional e a articulação de ações para incentivar as autarquias a aderirem as políticas de inserção habitacional de pessoas ciganas. No setor laboral, existe o apoio a projetos relacionados ao sindicalismo de trabalhadores ciganos e ações para integração de pessoas ciganas no mercado de trabalho³⁸⁴.

Na área da cultura, as medidas incentivam a diversidade cultural, com o objetivo de promover ações e programas culturais para garantir a representatividade e valorização da cultura e história cigana. Outras ações envolvem: campanhas contra o anticiganismo e discurso de ódio, o apoio ao associativismo cigano, a realização de um novo Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas e outros projetos de investigação sobre a temática, bem como a promoção de recomendações para a inserção de pessoas ciganas nas estruturas políticas e em cargos públicos de assessoria³⁸⁵.

3.3.4 Outras Políticas Públicas

Na perspectiva socioeconômica e, em resposta à Recomendação n.º 441 do Conselho, de 24 de junho, Portugal também implementou o Rendimento Mínimo

³⁸³ Cf. CICDR, *Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025*, 2021, texto disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDI3NgEAKTS69AUAAAA%3d> [29.05.2022].

³⁸⁴ Cf. CICDR, *Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025*, op. cit., pp. 24-41.

³⁸⁵ Cf. CICDR, *Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025*, op. cit., pp. 30-63.

Garantido (RMG)³⁸⁶, atualmente denominado como Rendimento Social de Inserção (RSI). Instituído pela Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, posteriormente reformulado pela Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, o RSI pretende garantir aos cidadãos em situação de carência socioeconômica um nível mínimo de recursos econômicos, a fim de promover a cidadania, a igualdade de oportunidades e erradicar a pobreza e exclusão social³⁸⁷. Com efeito, em que pese não seja um programa direcionado especificamente às comunidades ciganas, trata-se de uma iniciativa do Estado português que auxilia na manutenção da subsistência de famílias de origem cigana, dada a extrema vulnerabilidade social e pobreza vivida por esta minoria étnica. Atualmente, cerca de 3,8% das pessoas ciganas beneficiam-se desta política social³⁸⁸.

Na esfera habitacional destaca-se o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (PER) instituído pelo Decreto-Lei n.º 163/1993, de 7 de maio e reformado pelo Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de outubro. Cumpre-se ressaltar que o Programa Especial de Realojamento (PER) tem como finalidade o realojamento habitacional familiar e, por conseguinte, a erradicação de barracas, sendo uma importante iniciativa para melhoria das condições de habitação às populações ciganas³⁸⁹.

No campo da inserção social, no que diz respeito à integração no mercado de trabalho, o Projeto ACEDER, desenvolvido em sede da Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN), pretende desenvolver competências básicas destinadas à cidadãos ciganos com idades entre 18 e 45 anos, que possuem pelo menos o quarto ano de escolaridade. Registra-se que esta iniciativa surgiu em 2019 e foi elaborada diretamente para as comunidades ciganas e tem como intuito a integração de jovens/adultos no mercado de trabalho (este projeto concorre igualmente para as prioridades da ENICC³⁹⁰).

³⁸⁶ Cf. Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho.

³⁸⁷ Cf. SEGURANÇA SOCIAL, *Site Segurança Social*, texto disponível em <https://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao> [23.06.2021].

³⁸⁸ Cf. Reportagem intitulada “Apenas 3,8% dos beneficiários de RSI são de etnia cigana?”, edição de 2019, texto disponível em <https://poligrafo.sapo.pt/fact-check/apenas-38-dos-beneficiarios-de-rsi-sao-de-etnia-cigana> [23.06.2021].

³⁸⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de outubro.

³⁹⁰ Cf. ACEDER, *Para a Inclusão No Mercado de Trabalho das Comunidades Ciganas Referencial Técnico*, 2020, texto disponível em <https://www.eapn.pt/projeto/217/projeto-aceder-pelo-emprego-da-populacao-cigana> [24.06.2021].

Por fim, além das políticas educativas desenvolvidas no âmbito da ENICC, existem também o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e o Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), criados em 1996 e 1999, respetivamente. Ambos os programas são destinados aos grupos economicamente vulneráveis e que visam diminuir o insucesso escolar e incentivar o sucesso educativo de crianças e jovens.

4 Análise crítica dos organismos internacionais de supervisão sobre as políticas do Estado português para combate à discriminação e para a promoção da integração social das comunidades ciganas

4.1. Organização das Nações Unidas

Nesta secção, analisamos a avaliação que tem vindo a ser feita pelos organismos de supervisão das Nações Unidas sobre as políticas públicas adotadas por Portugal através de documentos produzidos no âmbito das suas Comissões (Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) e Comissão para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)).

O Conselho de Direitos Humanos da ONU, em seu quinto relatório periódico realizado em 2018 enfatizou a preocupação com as práticas discriminatórias em detrimento das comunidades ciganas em Portugal, que são perpetradas pelos próprios agentes do Estado, como também pela sociedade maioritária, notadamente no acesso à habitação, emprego, educação e saúde, bem como nos serviços públicos. Nas palavras do Conselho:

The Committee is concerned that, despite considerable action taken by the State party, immigrants, foreigners and *ethnic minorities, including the Roma minority*, continue to face discrimination in access to housing, employment, education, equal wages, health care and public services, as well as in participation in public life. The Committee is also concerned about reports of racist and discriminatory conduct by law enforcement personnel³⁹¹.

³⁹¹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Fifth periodic report submitted by Portugal under article 40 of the Covenant, due in 2018*, 2018, p. 7, texto disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/442/27/pdf/G1844227.pdf?OpenElement> [23.06.2022].

Nas observações finais ao quinto relatório periódico, o Conselho de Direitos Humanos manteve o seu posicionamento no que se refere a preocupação com as discriminações, os discursos e crimes de ódio e o uso excessivo da força praticado pelos policiais em face da minoria étnica cigana. Nesse sentido, não obstante tenha reconhecido a lei de combate à discriminação (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto), recomendou a modificação da redação do tipo penal que criminaliza a discriminação (artigo 240.º, do Código Penal) para estar em consonância com o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e oferecer proteção efetiva contra todos os motivos de discriminação³⁹².

No que tange a discriminação contra as comunidades ciganas, asseverou principalmente a necessidade de Portugal combater a discriminação nas áreas do emprego, habitação e educação, garantir que as denúncias contra as práticas discriminatórias sejam investigadas e que seja permitida a coleta de dados étnicos, com o intuito de melhor avaliar a efetividade do gozo de direitos humanos em favor das pessoas ciganas. Reconheceu as manifestações de ódio que afetam as comunidades ciganas em Portugal e solicitou que o Estado português previna e investigue estes crimes, assim como incentive as vítimas a realizar as denúncias³⁹³. Por fim, também indicou a manutenção das discriminações praticadas pelos policiais, a partir de violência e uso excessivo da força em face das comunidades ciganas, de forma que recomendou a criação de mecanismos de denúncia acessível às vítimas para a imposição de sanções³⁹⁴.

Na Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos³⁹⁵ do período compreendido entre 2017-2022, o Grupo de Trabalho reconheceu os esforços do Estado para atingir os objetivos das ENICC e da ENIND e ressaltou o desempenho dos programas

³⁹² Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Portugal*, 2020, p. 3, texto disponível em <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhshYSuxMUifRly90VnAxQecFFu5LsMgLbK6DPLrapwcZGXfBBP%2bzn8vhH7bEXeRxYqJFqBOMQdb993s3YfKBATmF0wvXkVmPLaF5mfgv9uo32> [05.07.2021].

³⁹³ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Portugal*, *op. cit.*, p. 2.

³⁹⁴ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Portugal*, *op. cit.*, p. 4.

³⁹⁵ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Resolução 60/251 da Assembleia Geral estabelecendo o Conselho de Direitos Humanos*, 2006, texto disponível em <https://daccess-ods.un.org/TMP/8358820.67680359.html> [30.06.2021].

escolares que ofereceram bolsas de ensino superior (aprovação de 64%), principalmente do Programa OPRÉ, que teve o alcance de 81,3%³⁹⁶.

Em consonância com as recomendações do Conselho de Direitos Humanos, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também reconheceu a presença das discriminações vivenciadas pelas comunidades ciganas em Portugal, notadamente nas áreas da educação, emprego, saúde e habitação e defendeu a necessidade de informações e dados precisos para analisar a efetividade da ENICC³⁹⁷. No setor da habitação recomendou a intensificação dos esforços do Estado português para garantir moradias dignas às famílias ciganas e na educação para aumentar os níveis de frequência escolar³⁹⁸.

No relatório periódico de 2017 realizado pelo Comitê sobre Eliminação da Discriminação Racial, este solicitou a coleta de dados das comunidades ciganas para melhor avaliar os programas e estratégias implementadas por Portugal³⁹⁹. Recomendou que o Estado intensifique esforços para que as pessoas ciganas tenham acesso à justiça, informando-as sobre seus direitos e incentivando-as a denunciar as práticas discriminatórias⁴⁰⁰. Reconheceu os discursos de ódio perpetrados em desfavor das comunidades ciganas e solicitou medidas para combatê-las, principalmente a partir da investigação e punição dos crimes de ódio e a sensibilização do público e da mídia⁴⁰¹. Com vista a recomendação geral n.º 27 (2000) requereu a continuidade da

³⁹⁶ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Portugal*, 2019, p. 8, texto disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/203/89/PDF/G1920389.pdf?OpenElement> [01.07.2021]

³⁹⁷ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Concluding observations on the fourth periodic report of Portugal*, 2014, p. 2, texto disponível em <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW0NfjzXH%2bfptLhwAM98g4AmPpx6Fhwh998MoYAhqM1GXD3zadh4rOw9yHhR7V0naTjik37uaj8K5ixUOlzYABfEhTnaAKny3fdGjtA9JCrL> [23.06.2022].

³⁹⁸ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Concluding observations on the fourth periodic report of Portugal*, *op. cit.*, pp. 3-4.

³⁹⁹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal*, 2017, p. 2, texto disponível em <https://undocs.org/en/CERD/C/PRT/CO/15-17> [07.07.2021]

⁴⁰⁰ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal*, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁰¹ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal*, *op. cit.*, p. 4.

implementação da ENICC, o financiamento dos mediadores ciganos e a adoção de medidas especiais nas áreas da habitação e educação⁴⁰².

Ademais, em sede da Comissão para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulher (CEDAW) o último Relatório Periódico foi produzido em 2015 e contou com recomendações destinadas a garantia do acesso das mulheres ciganas à educação, saúde, emprego e habitação, bem como chamou a atenção para os casos de abandono escolar e casamentos precoces⁴⁰³.

4.2 Conselho da Europa

A Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância (ECRI) é o órgão de monitorização dos direitos humanos no âmbito do Conselho da Europa. Em ciclos de cinco em cinco anos, a ECRI realiza avaliações em que analisa as práticas positivas implementadas pelos países membros da CoE no que tange ao racismo e a intolerância, assim como sugere recomendações para o tratamento dos problemas que ainda persistem.

No quadro do quinto ciclo iniciado em novembro de 2012 e findo em março de 2018, o relatório de monitorização específico de Portugal centrou-se na discussão dos temas referentes às questões legislativas da discriminação/racismo, discurso de ódio, violência e políticas de integração⁴⁰⁴. Dentre as principais conclusões e com vista a Recomendação Pública Geral n.º 7, a ECRI constatou lacunas na legislação portuguesa referente ao combate ao racismo e discriminação. Quanto ao Código Penal, ressaltou que o artigo 240.º não faz alusão à discriminação com base na língua e nacionalidade, à discriminação praticada no exercício de cargo público/profissão e a incitação à discriminação (veja-se que tais críticas também foram identificadas pelos organismos da

⁴⁰² Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal*, op. cit., p. 5.

⁴⁰³ Cf. NAÇÕES UNIDAS, *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados de Portugal*, p. 6, texto disponível em <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhss1YTn0qfX85YJz37palgUDozxiAf4SEHemRcLOG%2f1%2briPaMf%2b8Yo92m7M3uqUaJyubo3kf3LOSK7h7bg5kN16phOsGX2eOfrTISCOWTbTvfyRLy1kEKe2N%2f7NhmF2oDaA%3d%3d> [23.06.2022].

⁴⁰⁴ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Relatório da ECRI sobre Portugal*, 2018, p. 7, texto disponível em <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal-portuguese-translation-/16808de7db> [21.07.2021].

ONU em seus relatórios de avaliação). No seguimento, mencionou a ausência de tipo penal para criminalizar organizações racistas que cometem infrações diversas do incitamento ao ódio e a não regulamentação do “motivo racista” como circunstância agravante nos delitos criminais⁴⁰⁵.

No que tange a Lei n.º 93/2017, referente à prevenção e proibição da discriminação racial, indicou a omissão expressa das palavras “raça, língua e religião” como fatores ordinários da discriminação étnico-racial. Outrossim, sustentou a ausência de resguardo legislativo que obrigue as autoridades públicas ao cumprimento do princípio da igualdade e requereu esforços do governo português para implementar iniciativas que facilitem o acesso das vítimas ao sistema judicial para a realização de denúncias pelos crimes de discriminação racial. Isto é, as recomendações da ECRI são no sentido de solicitar ao governo português que harmonize a legislação nacional, penal e civil, conforme os ditames do Protocolo n.º 12 da CEDH e da Recomendação de Política Geral n.º 7 da ECRI. Quanto aos organismos de promoção da igualdade existentes em Portugal, notadamente o ACM, ressaltou a necessidade de transformar a CICDR em um órgão independente, a fim de assegurar a eficácia das decisões julgadas em sua competência⁴⁰⁶.

No que tange ao discurso de ódio, a ECRI referiu a contínua perpetuação de crimes desta natureza em desfavor das comunidades ciganas. E, como meio de solução do problema indicou a necessidade de implementação dos temas de direitos humanos, discriminação e racismo nos currículos escolares, assim como nas campanhas de sensibilização⁴⁰⁷. Da mesma forma, referiu a necessidade de realização de investigações para eliminar a violência e demais comportamentos racistas perpetuados pelas autoridades policiais contra a minoria étnica cigana⁴⁰⁸.

No plano específico das políticas de integração das pessoas ciganas, não obstante os resultados positivos da ENICC, a ECRI constatou que as iniciativas não abarcam todas as comunidades ciganas existentes em Portugal. Nesse contexto, citou como exemplo comunidades ciganas existentes em Lisboa e Loures que não recebiam o apoio das

⁴⁰⁵ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Relatório da ECRI sobre Portugal, op. cit.*, pp. 13-14.

⁴⁰⁶ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Relatório da ECRI sobre Portugal, op. cit.*, p. 17.

⁴⁰⁷ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Relatório da ECRI sobre Portugal, op. cit.*, p. 21.

⁴⁰⁸ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Relatório da ECRI sobre Portugal, op. cit.*, p. 28.

políticas implementadas, haja vista que viviam em condições precárias de alojamento, sem acesso a eletricidade e sem o apoio dos mediadores ciganos⁴⁰⁹. Ou seja, na opinião da ECRI os objetivos da ENICC não foram alcançados. Na oportunidade, recomendou a elaboração de objetivos mais claros, a recolha de dados para avaliação da ENICC, maior envolvimento das populações ciganas na elaboração das estratégias, bem como a necessidade de assegurar a escolaridade obrigatória para todos os jovens até 18 anos⁴¹⁰.

O Comitê Europeu dos Direitos Sociais e o Comitê de supervisão do cumprimento da Convenção-Quadro para a proteção de Minorias Nacionais também produziram relatórios para avaliar Portugal no que tange a aplicação da Carta Social Europeia e da Convenção-Quadro, respectivamente. No relatório do Comitê Europeu Dos Direitos Sociais, este concluiu que Portugal violou os artigos 16, 30 e 31, da Carta Social Europeia, em virtude das condições precárias de habitação no país e à vista da implementação de políticas habitacionais que resultaram na segregação e discriminação de pessoas ciganas⁴¹¹.

Nesse contexto, nos relatórios produzidos em 2018⁴¹² e 2020, o Comitê de supervisão do cumprimento da Convenção-Quadro mencionou os problemas habitacionais vividos pelas populações ciganas, tendo em vista que 37% dos ciganos portugueses habitavam em tendas/barracas e somente 20% gozavam dos programas de realojamento social. Referiu ainda que as comunidades ciganas estavam sujeitas à discriminação, às precárias condições de vida, insucesso escolar e desemprego. Por fim, asseverou que grande parte das famílias ciganas são invisíveis aos olhos das instituições públicas portuguesas⁴¹³.

⁴⁰⁹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Relatório da ECRI sobre Portugal*, op. cit., p. 33.

⁴¹⁰ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Relatório da ECRI sobre Portugal*, op. cit., p. 34.

⁴¹¹ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *No. 61/2010 European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*, 2010, texto disponível em https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-61-2010-european-roma-rights-centre-errc-v-portugal?inheritRedirect=false [23.07.2021]

⁴¹² Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Follow-Up to Decisions on the Merits of Collective Complaints*, 2018, texto disponível em <https://rm.coe.int/findings-2018-on-collective-complaints/168091f0c7> [23.07.2021]

⁴¹³ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Follow-Up to Decisions on the Merits of Collective Complaints*, 2020, pp. 203-204, texto disponível em <https://rm.coe.int/findings-ecrs-2020/1680a1dd39> [23.07.2021].

A partir do relatório de 2020⁴¹⁴, o Comitê também elaborou a Resolução CM/ResCMN(2020)6 sobre a implementação da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais por Portugal. Em síntese, requereu a implementação de políticas contra a discriminação e, nos domínios da educação, emprego e vida econômica-social, o reforço do quadro jurídico-institucional para as denúncias de discriminação. Outrossim, defendeu a necessidade de produção de planos aos níveis nacional e local para o fornecimento de habitações dignas às famílias ciganas, bem como o alargamento do Projeto de Mediadores Municipais Interculturais para mais distritos portugueses⁴¹⁵.

4.3. União Europeia

Os documentos que avaliam as políticas públicas destinadas às comunidades ciganas em Portugal são escassos no âmbito da União Europeia. O documento mais completo e atual sobre o tema foi desenvolvido pela Comissão Europeia a partir de um relatório anual sobre a implementação da atual ENICC nos Estados partes.

Levando-se em conta as cinco áreas principais da ENICC, a Comissão apontou as medidas promissoras desenvolvidas pelos países, bem como as prioridades que ainda deveriam ser abordadas nas estratégias nacionais. Notadamente em relação ao governo português, a Comissão deu destaque para as áreas do emprego, educação e saúde. Nesse contexto, ressaltou que na educação, Portugal implementou programas para diminuir o abandono escolar precoce, através de tutorias e apoio escolar e familiar. No emprego, foram produzidos programas regionais e locais de incentivo ao trabalho e na saúde desenvolveu-se treinamentos para promover o acesso de todas as comunidades ciganas ao sistema médico⁴¹⁶.

⁴¹⁴ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities - Fourth Opinion on Portugal*, 2019, texto disponível em <https://rm.coe.int/4th-op-portugal-en/1680998662> [23.07.2021].

⁴¹⁵ Cf. CONSELHO DA EUROPA, *Resolução CM/ResCMN(2020)6 sobre a implementação da Convenção-quadro para a Proteção das Minorias Nacionais por Portugal*, 2020, texto disponível em <https://rm.coe.int/4th-cycle-resolution-recommendations-po/16809f422e> [23.07.2021].

⁴¹⁶ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Report on National Roma Integration Strategies: Key Conclusions*, 2019, pp. 2 e sgts, texto disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheetroma_integration_strategies_report_2019.pdf [17.07.2021].

No ano de 2017, uma equipa de peritos nomeados pela Comissão Europeia avaliou o desempenho dos Estados membros da União Europeia em matéria de igualdade e não-discriminação, de forma que trouxe como questão específica de análise o estatuto das comunidades ciganas e o desenvolvimento de políticas na União Europeia neste sentido. Nesse contexto, no geral os especialistas classificaram a situação das comunidades ciganas em Portugal como negativa⁴¹⁷. Alguns desafios apontados em Portugal referem-se à escassa jurisprudência em matéria de discriminação étnico-racial; à falta de conhecimento das vítimas sobre seus direitos nos processos de discriminação, às baixas condições socioeconômicas das populações ciganas e à presença de habitações indignas. No que tange aos progressos, os avaliadores indicaram que Portugal apresentou melhoras na legislação antidiscriminação e nas políticas/programas educativos, citando como exemplo os mediadores culturais e as bolsas de estudo⁴¹⁸.

Por fim, em visita a Portugal do órgão consultivo do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) em 2020, o CESE identificou no campo da habitação a presença de bairros segregados de famílias ciganas, que obstaculizam inclusive a busca por emprego. Segundo o Comitê, a eleição de um deputado do partido de extrema-direita tem auxiliado na ascensão dos discursos de ódio contra as comunidades ciganas. Além disso, sustentou a ausência do envolvimento de pessoas ciganas na avaliação das medidas, a não representatividade de pessoas ciganas na política e a necessidade de inclusão da palavra “cigano” no nome do Alto Comissariado para Migrações”. Sob outro ângulo, reconheceu avanços no sistema educacional, a partir de boas práticas e projetos que aumentaram as taxas de sucesso escolar, mas asseverou a necessidade de apoio financeiro para os alunos, assim como treinamento direcionado aos educadores e funcionários não pedagógicos⁴¹⁹.

⁴¹⁷ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Roma and the enforcement of anti-discrimination law*, 2017, texto disponível em <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/605239> [28.07.2021].

⁴¹⁸ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Roma and the enforcement of anti-discrimination law*, *op. cit.*.

⁴¹⁹ Cf. CESE, *The Roma - Mission report from country visit to Portugal*, 2020, texto disponível em <https://www.eesc.europa.eu/pt/documents/report/2020-02-12-14-roma-mission-report-country-visit-portugal> [23.06.2022].

5. A avaliação realizada por acadêmicos e ativistas de direitos humanos

O Roma Civil Monitor se trata de um projeto-piloto financiado em parceria com a Comissão Europeia, DG Justiça e Consumidores e Direcção D e é coordenado pela Central European University (CEU), Rede de Organizações Ciganas Europeias de Base (ERGO Network), European Roma Rights Centre (ERRC) e Fundação Secretariado Gitano (FSG) e o Roma Education Fund (REF). O projeto visa avaliar e monitorar os programas nacionais de integração das pessoas ciganas nos países, a partir da elaboração de relatórios que contêm a participação ativa de diversas ONGs. Em Portugal, o projeto é desenvolvido no âmbito da EAPN Portugal, Associação Letras Nómadas e Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos⁴²⁰.

Nesse sentido, no primeiro relatório sobre Portugal, produzido em 2018, abordou-se as questões relacionadas à governança e políticas sociais, antidiscriminação e anticiganismo. Dentre as recomendações, as ONGs solicitaram ao governo português a elaboração de programas para a promoção da igualdade no sistema educativo, a definição de planos de ação local para a garantia de habitações dignas, a aplicação de sanções mais eficazes ao combate à discriminação, bem como a promoção da mediação intercultural e do associativismo cigano⁴²¹.

Em 2019, no segundo relatório, as principais conclusões das organizações se centraram na análise do andamento da ENICC nas quatro áreas setoriais: emprego, habitação, saúde e educação. Em síntese, no plano do mercado de trabalho, as ONGs reforçaram a necessidade de criar medidas mais específicas e particulares para abranger um maior número das pessoas ciganas. Na opinião das instituições, outro obstáculo à integração das populações ciganas se relaciona com o desconhecimento da cultura cigana dos profissionais que elaboram as medidas⁴²². Campanhas de sensibilização da

⁴²⁰ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Site Roma Civil Monitor*, texto disponível em <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor> [28.07.2021].

⁴²¹ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade civil sobre a Implementação das Estratégias Nacionais de Integração das Comunidades Ciganas em Portugal*, 2018, texto disponível em <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-portugal-2017-eprint-fin-pt.pdf> [27.07.2021].

⁴²² Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil sobre a Implementação da Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas em Portugal*, 2019, pp. 14-16, texto disponível em <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-portugal-2018-eprint-pt-2.pdf> [28.07.2021].

sociedade civil e dos empregadores, assim como a promoção da capacitação dos cidadãos de origem cigana também foram recomendações apresentadas pelos organismos⁴²³.

No plano habitacional, ressaltaram a urgência de intervenção na área, tendo em vista que a maior parte das comunidades ciganas no país residem em locais segregados e sem condições mínimas de habitação⁴²⁴. Diante disso, requereram a elaboração de planos para a construção de habitações dignas e integrativas⁴²⁵. No sistema de saúde, indicaram a necessidade de capacitação dos profissionais da saúde para o conhecimento da cultura cigana/diversidade cultural, visando a prestação de serviços de qualidade e com atenção às especificidades de cada indivíduo. Da mesma forma, ressaltaram a promoção da mediação intercultural nos centros de saúde⁴²⁶. Por último, no sistema educativo, as ONGS indicaram que, não obstante a definição de medidas destinadas ao incentivo da escolarização de crianças e jovens ciganos, estas não foram implementadas corretamente, tendo em vista que ainda presente a discriminação e a segregação escolar⁴²⁷. Sendo assim, recomendaram o desenvolvimento de medidas na área da educação multicultural nas escolas, de mediadores culturais ciganos e na formação dos professores como ferramenta facilitadora para a integração e conquista de redes de sociabilidade interculturais⁴²⁸.

Ademais, no último monitoramento no ano de 2020, os organismos não governamentais focalizaram suas análises no âmbito do anticiganismo e na avaliação dos programas nacionais existentes para inclusão das comunidades ciganas em Portugal. Assim como já mencionado em relatórios de outras organizações, o relatório criticou o procedimento de reclamação administrativa dos casos de discriminação racial em Portugal, realizados através do CICDR. Neste contexto, asseveraram a necessidade de transformar a CICDR em um órgão autônomo e independente, para evitar conflitos de interesses e, por conseguinte, permitir maior eficácia das decisões⁴²⁹. No mesmo

⁴²³ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2019, p. 29.

⁴²⁴ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2019, p. 21.

⁴²⁵ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2019, p. 29.

⁴²⁶ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2019, p. 23.

⁴²⁷ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2019, p. 26.

⁴²⁸ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2019, p. 30.

⁴²⁹ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil sobre a Implementação da Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas em Portugal*, 2020, p. 15, texto disponível

sentido, defendeu a recolha de dados étnicos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) para maior conhecimento da realidade da discriminação no país e a formação intercultural dos profissionais dos meios de comunicação e da sociedade civil para combater estereótipos negativos em desfavor dos ciganos, notadamente da internet⁴³⁰.

Especificamente quanto à implementação da ENICC, a avaliação reconheceu que os programas “são muito circunscritos em áreas específicas e a um nível micro, sendo necessário um alargamento e uma projeção à escala nacional e uma maior abrangência e diversidade de atores e interlocutores”⁴³¹. Dentre os problemas encontrados estão a ausência de programas direcionados às populações ciganas e de um sistema de avaliação para medir o progresso da Estratégia. Sendo assim, recomendaram a criação de um órgão específico para tratar da tutela das políticas públicas das comunidades ciganas, para que não sejam mais tratadas no âmbito do ACM; a adoção de avaliações qualitativas das medidas; implementação de estratégias locais, bem como uma maior abrangência dos programas, notadamente quando ao projeto de mediadores interculturais⁴³².

Além dos relatórios, o Roma Civil Motor desenvolveu uma “ficha” de Portugal, em que apontou as principais barreiras existentes no país a integração das comunidades ciganas. Os elementos identificados não se tratam de novidade em matéria de discriminação, segregação e ineficácia das medidas promovidas. Nesse cenário, ressaltaram a imposição de mediadores interculturais e formação de funcionários e da sociedade civil para conhecimento da cultura cigana, um sistema de monitoramento para avaliar a eficácia das medidas; planos de ação locais de habitação, bem como sanções efetivas para o extermínio das discriminações étnico-raciais⁴³³.

As falhas indicadas pelas organizações no relatório do Roma Civil Motor no que tange a implementação da ENICC em Portugal estão em consonância com a perspectiva da autora Maria José Casa-Nova expressa no Journal of Contemporary European

em <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-portugal-2019-eprint-pt.pdf> [28.07.2021].

⁴³⁰ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2020, p. 16.

⁴³¹ Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2020, p. 19.

⁴³² Cf. ROMA CIVIL MONITOR, *Relatório de Monitorização da Sociedade Civil*, op. cit., 2020p. 27.

⁴³³ Cf. ROMA CIVIL MOTOR, *Country fiche: PORTUGAL*, s/d, texto disponível em <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3172/c3-portugal.pdf> [28.07.2021].

Studies⁴³⁴. Acresce que as áreas da habitação, emprego e educação são as que mais precisam de atenção, sendo “essential to deinstitutionalize racism and call Roma people to participate in this integration process. An equal participation, alongside public policy measures, is essential for the NRIS to work”⁴³⁵. Dentre as medidas de apoio realizadas no âmbito da ENICC em Portugal, a autora ressaltou a criação do FAPE, fundo que financia projetos de intervenção, da PAAC, destinada a promover a criação de associações ciganas e dos Planos Locais para a Integração das Comunidades Ciganas, os quais aproximam a ENICC dos distritos. No campo da mediação intercultural, indicou o programa ROMED e no sistema educativo, as iniciativas dos Programas OPRÉ e Roma Educa⁴³⁶.

Na área laboral, afirmou a existência de nove projetos financiados pelo POISE, com o intuito de garantir formação profissional e conscientização dos empregadores no que se refere a discriminação em desfavor das comunidades ciganas. Além disso, na esfera habitacional, a autora indicou poucas melhoras nas moradias após a ENICC, na medida em que muitas comunidades ciganas ainda vivem em em casas inabitáveis e insalubres e poucos distritos implementam o atual Programa de Apoio ao Acesso à Habitação⁴³⁷. Sendo assim:

In this sense, the development of the NRIS, through training in Roma culture, intercultural education, intercultural mediation and anti-discrimination, carried out for different kinds of social actors through several ONGs, Roma Organisations, ACM and the academy; the development of studies on housing and education has contributed to a reduction in discrimination and racism, but the social and territorial distance between the Roma and non-Roma remains very large. Roma are still the close strangers that the majority society wants to keep socially distant. There is still a long way to go to achieve equal status⁴³⁸.

No que diz respeito à escolarização, Maria José Casa-Nova reconhece o aumento da frequência escolar dos alunos ciganos nos 2º e 3º ciclos entre os anos 1997 e 2019,

⁴³⁴ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Reflecting on public policies for Portuguese Roma since implementation of the NRIS: heoretical and practical issues*, 2021, texto disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14782804.2021.1877119> [14.10.2021].

⁴³⁵ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Reflecting on public policies for Portuguese Roma*, op. cit., p. 9.

⁴³⁶ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Reflecting on public policies for Portuguese Roma*, op. cit., p. 8.

⁴³⁷ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Reflecting on public policies for Portuguese Roma*, op. cit., p. 9.

⁴³⁸ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Reflecting on public policies for Portuguese Roma*, op. cit., p. 11.

notadamente após o desenvolvimento de políticas educativas como o RomaEduca, mas indica a necessidade de melhorar o sucesso escolar dos jovens à nível do ensino médio, considerando que este ainda é muito baixo⁴³⁹.

Contudo, o trabalho de campo realizado por Olga Magano e Manuela Mendes sobre aos impactos das medidas públicas na área da educação indicaram a incapacidade das políticas para o sucesso escolar das comunidades ciganas, notadamente daquelas residentes no Porto e Lisboa, onde o estudo foi realizado. As autoras ressaltaram a ausência de uma estratégia para verificar o progresso dos alunos e avaliar os verdadeiros impactos das políticas, bem como a existência de diferenças entre as lógicas da escola e das famílias ciganas que obstam a continuidade da frequência escolar⁴⁴⁰.

No que diz respeito a monitorização específica da ENIND (Estratégia Nacional para Igualdade e Não Discriminação), a Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres indicou que a Estratégia não aborda a temática das mulheres ciganas, de modo que se limita a dirigir apenas uma medida às meninas ciganas no âmbito escolar⁴⁴¹.

⁴³⁹ Cf. Maria José CASA-NOVA, *Reflecting on public policies for Portuguese Roma*, op. cit., p. 10.

⁴⁴⁰ Cf. Olga MAGANO e Maria Manuela MENDES, *Educational Situation of Portuguese Ciganos: Social Changes versus Social Continuities*, 2021, pp. 21 e 35, texto disponível em https://www.academia.edu/61844350/Educational_Situation_of_Portuguese_Ciganos_Social_Changes_versus_Social_Continuities [22.04.2022].

⁴⁴¹ Cf. PLATAFORMA PORTUGUESA PARA OS DIREITOS DAS MULHERES, CEDAW - Country-specific information – Portugal, 2020, p. 5, texto disponível em https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fICO%2fPRT%2f43548&Lang=en [23.06.2022].

CAPÍTULO IV - O OLHAR DAS MULHERES CIGANAS SOBRE AS POLÍTICAS DO ESTADO PORTUGUÊS

1. Contextualização metodológica

A definição das técnicas metodológicas de investigação utilizadas neste trabalho é essencial para justificar e caracterizar a pesquisa de campo e serão analisadas posteriormente. O objetivo do presente estudo consiste em recolher dados relativos à opinião das mulheres ciganas residentes em Portugal em face das políticas públicas destinadas às comunidades ciganas no país. Nesse contexto, o propósito é trazer a voz das mulheres ciganas e dar a oportunidade para que estas mulheres se manifestem a respeito da influência dessas políticas nas suas vidas e no âmbito da comunidade em que residem, com o fim de procurar aferir os impactos positivos na garantia de direitos e na promoção da sua qualidade de vida, assim como verificar as fragilidades e o que é necessário ser modificado para as políticas públicas do futuro.

A escolha da abordagem qualitativa se justifica por ela auxiliar a “melhor compreender o comportamento e a experiência humana”⁴⁴². Para isso, e em atenção ao objeto de estudo, empregamos a técnica de entrevista, que consiste em uma técnica direta de levantamento de dados, tendo em vista que “são recolhidos em situação e complementados pela informação que se obtém através do contacto directo”⁴⁴³. Nessa ótica, utilizamos a técnica indireta de análise de conteúdo⁴⁴⁴ para a análise de dados que, a partir do “processo de busca e de organização sistemático de transcrições de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados”⁴⁴⁵, permite realizar a análise do conteúdo empírico previamente obtido com as entrevistas.

⁴⁴² Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, Porto, Porto Editora, 1994, p. 70.

⁴⁴³ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, op. cit., p. 47.

⁴⁴⁴ Cf. Franco FERRAROTTI, *Sociologia*, Lisboa, Editorial Teorema, 1985, p. 90.

⁴⁴⁵ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, op. cit., p. 205.

1.1. A Entrevista

Segundo os autores Bogdan e Biklen, a técnica da entrevista consiste numa conversa intencional e tem por objetivo “recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”⁴⁴⁶. Portanto é uma técnica singular e particular de obtenção de dados em que é possível chegar às informações necessárias a partir da comunicação entre sujeitos. Inseridas na corrente dos estudos de motivação, as entrevistas se desenvolveram no domínio da entrevista intensiva, método utilizado para extrair o máximo de informações possível dos entrevistados e, assim, “aprofundar o conteúdo da comunicação”⁴⁴⁷.

Com o objetivo de conseguir melhores resultados para a investigação, seguimos o modelo de entrevista semiestruturada. Considerada uma estrutura relativamente aberta⁴⁴⁸, utilizamos um guião previamente elaborado com temáticas envolvendo o objeto de pesquisa. Segundo Danielle Ruquoy, este guião é utilizado como um sumário e “enuncia os temas a abordar com o objetivo de intervir de maneira pertinente para levar o entrevistado a aprofundar o seu pensamento ou explorar uma questão nova de que não fala espontaneamente”⁴⁴⁹. Sendo assim, trata-se de estrutura flexível que garante a obtenção de “dados comparáveis entre os vários sujeitos”⁴⁵⁰ e possibilita que os entrevistados possam responder aos questionamentos com maior espontaneidade, compartilhando suas opiniões e experiências sem formatos limitantes e respostas fixas. Em razão desta flexibilidade, ainda é possível realizar perguntas aos entrevistados que não estejam no guião com o fim de estimular que estes discorram mais sobre um determinado assunto, explorando o máximo de informações e garantindo a obtenção de dados minuciosos e de qualidade. Ou seja, o procedimento das entrevistas

⁴⁴⁶ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, op. cit., p. 134.

⁴⁴⁷ Cf. Edgar MORIN, *Sociologia*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1984, p. 145.

⁴⁴⁸ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, op. cit., p. 135

⁴⁴⁹ Cf Danielle RUQUOY, “Situação de entrevista e estratégia do entrevistador”, in Jean-Pierre Digneffe, Hiernaux?, Christian Maroy, Danielle Ruquoy e Pierre de Saint-Georges (eds.), *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva, 1995, p. 110.

⁴⁵⁰ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, op. cit., p. 135

semiestruturadas autoriza a “explorar livremente o pensamento do outro, permanecendo ao mesmo tempo no quadro do objecto de estudo”⁴⁵¹.

Portanto, a opção pelo uso da entrevista semiestruturada foi vantajosa nesse sentido, pois a presença de um guião auxilia o entrevistador no direcionamento das temáticas a serem levantadas e, ao mesmo tempo, “permite levantar uma série de tópicos e (oferece) ao sujeito a oportunidade de moldar o seu conteúdo”⁴⁵². No mesmo sentido, proporciona maior riqueza de detalhes e foge de uma entrevista rígida de perguntas e respostas, tendo em vista a liberdade do entrevistador em realizar perguntas sobre assuntos que não estejam no guião e a liberdade do entrevistado de poder discorrer sobre o tópico com mais espontaneidade. Sob outro ângulo, a ausência de um questionário fixo e perguntas fechadas também acarreta algumas desvantagens, tendo em vista que exige do entrevistador maior atenção no controle da entrevista e conhecimento das técnicas metodológicas para não se perder de vista o objeto de estudo, assim como resulta em uma maior dificuldade para a comparação de dados.

Nesse contexto, seguimos um guião de entrevista, anexo à dissertação, com um total de nove perguntas abertas. Na primeira parte, as perguntas diziam respeito à participação político-cívica das entrevistadas, levando-se em consideração o percurso destas como ativistas e o seu eventual envolvimento na definição e reformulação de políticas públicas. Em um segundo momento, as perguntas se destinaram a saber a opinião das mulheres ciganas entrevistadas no que tange a efetividade das políticas públicas dirigidas à integração das comunidades ciganas em Portugal para a garantia de direitos e o combate à discriminação étnico-racial.

Para a realização das entrevistas foi necessário ter atenção a alguns aspetos, notadamente em virtude de o objeto de pesquisa se centralizar nas comunidades ciganas, que são frequentemente vítimas de discriminação. Isso porque é imprescindível que o entrevistador tenha cautela nas palavras e abordagens a serem usadas para evitar generalizações, pensamentos estereotipados e discriminações na fala, com vista a deixar o entrevistado à vontade para falar sobre suas perspectivas. Sendo assim, o que se revela mais importante é que o entrevistador use uma linguagem neutra, livre de preconceitos e opiniões, sendo estritamente fiel à sua função: guiar a entrevista e

⁴⁵¹ Cf. Danielle RUQUOY, “Situação de entrevista e estratégia do entrevistador”, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁵² Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, *op. cit.*, p. 135.

estimular que os entrevistados discorram sobre o tema escolhido, sem que se sintam descontáveis com a entrevista. Portanto:

O interveniente não dá a sua opinião, não avalia, não faz sugestões, não vinca um interesse particular por determinadas afirmações do seu interlocutor, evitando ao mesmo tempo parecer indiferente. Manifesta uma aceitação incondicional dos sentimentos e opiniões do seu parceiro e é caloroso para com ele⁴⁵³.

No que tange à realização das entrevistas, estas foram desenvolvidas entre os meses de fevereiro e maio de 2022. Devido à situação pandêmica da COVID-19 e com o intuito de preservar a integridade das participantes, todas as entrevistas decorreram na modalidade online. Além disso, a distância geográfica entre a entrevistadora e as entrevistadas, bem como a alta demanda de trabalho das entrevistadas também obstaram à realização das entrevistas presencialmente. Em razão de todas as entrevistas terem sido realizadas na modalidade online, via aplicativo zoom, optámos por gravá-las, na medida em que a gravação proporcionaria um registro completo dos dados, para além de nos deixar mais livres para ouvir e não nos preocuparmos em fazer anotações e em memorizar as informações, ficando com a escuta mais ativa e atenta aos pormenores da entrevista. Todas as entrevistadas consentiram na gravação e nos termos da entrevista, consoante o termo de consentimento informado em anexo. A duração das entrevistas oscilou entre 30 e 45 minutos.

1.2. A análise do conteúdo

Na linguagem da metodologia de pesquisa, a terminologia “dados” refere-se “aos materiais em bruto que os investigadores recolhem do mundo que se encontram a estudar, são os elementos que formam a base da análise”⁴⁵⁴. Em atenção a esta definição, e conforme já verificado no ponto anterior, a presente investigação utilizou a técnica de entrevista como fonte direta de obtenção de dados e foi a partir deste material, notadamente das transcrições das entrevistas, que fizemos a análise de

⁴⁵³ Cf Danielle RUQUOY, “Situação de entrevista e estratégia do entrevistador”, *op. cit.*, p. 100.

⁴⁵⁴ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, *op. cit.*, p. 149.

conteúdo. Sendo os dados simultaneamente “as provas e as pistas”, a análise de dados tem como objetivo explorar estes materiais empíricos, o que incluiu:

O trabalho com os dados, a sua organização, divisão em unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta dos aspectos importantes e do que deve ser aprendido e a decisão sobre o que vai ser transmitido aos outros⁴⁵⁵.

O primeiro passo para o processo de análise do conteúdo consiste em separar o material empírico levantado em categorias, isto é, “classificar os dados descritos que recolheu, de forma a que o material contido num determinado tópico possa ser fisicamente apartado dos outros dados”⁴⁵⁶. Para o desenvolvimento das categorias, é necessário analisar os dados e procurar padrões de comportamento, regularidades e singularidades entre as entrevistas e depois classificar o conteúdo em categorias de codificação⁴⁵⁷, que podem ser expressas a partir de palavras ou frases que sejam capazes de representar esses dados analisados. Nesse sentido, as categorias são formuladas a partir do conteúdo disposto nas entrevistas, de maneira que não há uma teoria preexistente para classificar o material. Em virtude desta caracterização é que a pesquisa se enquadra no objetivo descritivo-analítico, na medida em que as “categorias e as suas relações são sugeridas ou descobertas indutivamente a partir dos dados”⁴⁵⁸. Desse modo, o investigador deve “descobrir as categorias pertinentes a partir das quais é possível descrever e compreender a realidade observada”⁴⁵⁹.

Para uma maior eficácia do procedimento de análise qualitativa dos dados das entrevistas e, por conseguinte, para uma maior precisão e coerência no processo de categorização acima referido, seguimos algumas etapas intelectuais de análise, classificadas por Christian Moroy por ser um procedimento semi-indutivo⁴⁶⁰. A primeira fase diz respeito à redução dos dados, que consiste em selecionar os materiais sobre

⁴⁵⁵ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, op. cit., p. 205

⁴⁵⁶ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, op. cit., p. 221.

⁴⁵⁷ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, op. cit., p. 221.

⁴⁵⁸ Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, in Jean-Pierre Digneffe, Hiernaux?, Christian Maroy, Danielle Ruquoy e Pierre de Saint-Georges (eds.), *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva, 1995, p. 120.

⁴⁵⁹ Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, op. cit., p. 121

⁴⁶⁰ Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, op. cit., p. 127.

que o investigador irá se debruçar, de forma a excluir aqueles conteúdos que fogem do objeto de estudo e manter aqueles que são essenciais ao desenvolvimento da investigação⁴⁶¹. Nesta etapa, é imprescindível que o investigador saiba analisar a potencialidade das informações presentes nos materiais das entrevistas, com o objetivo de “descobrir ou testar o fio condutor da análise e, simultaneamente, forjar os meios através dos quais o material recolhido poderá ser reduzido de forma pertinente”⁴⁶².

Seguidamente, a segunda fase auxilia na organização e interpretação dos dados, notadamente a partir da comparação sistemática dos dados recolhidos nas entrevistas, o que “implica, pois, que todos os dados de entrevistas sejam reduzidos e depois apresentados sob uma forma que facilite a comparação”⁴⁶³. Desse modo, a realização desta comparação dá gênese à codificação do material empírico, que se apresenta através da separação do conteúdo das entrevistas em excertos, em que cada excerto será classificado por uma ou mais categorias⁴⁶⁴.

A terceira fase destina-se à interpretação dos dados e, nesta oportunidade, “o investigador esforça-se por atribuir um sentido aos seus dados”. A partir dessa interpretação, é possível ir moldando as conclusões do estudo, de forma a deixá-las mais próximas dos fatos⁴⁶⁵. O principal objetivo desta etapa consiste em “testar a robustez das interpretações ou mesmo das teorias avançadas durante a análise”⁴⁶⁶.

Após a realização do procedimento semi-indutivo de análise dos dados, os resultados obtidos com a investigação foram descritos em forma narrativa, notadamente a partir da transposição de extratos retirados das entrevistas, a fim de demonstrar com maior riqueza⁴⁶⁷ os resultados obtidos com a investigação. Nesse sentido, “a palavra escrita assume particular importância na abordagem qualitativa, tanto para o registro dos dados como para a disseminação dos resultados”⁴⁶⁸.

⁴⁶¹ Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁶² Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁶³ Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, *op. cit.*, p. 146.

⁴⁶⁴ Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, *op. cit.*, p. 143.

⁴⁶⁵ Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁶⁶ Cf. Christian MAROY, “A análise qualitativa das entrevistas”, *op. cit.*, p. 154.

⁴⁶⁷ Cf. Robert BOGDAN e Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, *op. cit.*, p. 48.

⁴⁶⁸ Cf. Robert BOGDAN, Sari BIKLEN, *Investigação Qualitativa em Educação*, *op. cit.*, p. 49.

2. As mulheres entrevistadas

Para o alcance do objetivo de estudo pretendido, inicialmente nos propusemos a entrevistar 15 mulheres ciganas, com preferência por mulheres ativistas, que trabalham de modo ativo na defesa dos direitos das comunidades ciganas. Para a seleção das entrevistadas, levamos em consideração a idade, as habilitações acadêmicas, a profissão, a região em que vivem, o percurso de vida e a participação política-cívica, com o objetivo de trazer à investigação diferentes perspectivas de mulheres ciganas ativistas em face das políticas públicas adotadas pelo Estado português.

A escolha de mulheres ciganas ativistas se justifica pelo fato de que, em razão de atuarem ativamente e diretamente no espaço público-político, a partir de intervenções e participações ligadas ao associativismo, estas estão em maior contato com as políticas públicas, conhecendo melhor os impactos destas medidas nas vidas das comunidades ciganas. Dessa forma, as entrevistas permitem perceber, não só as opiniões individuais, mas também a percepção coletiva das dificuldades e necessidades enfrentadas pelas comunidades ciganas, sendo uma oportunidade para as mulheres entrevistadas manifestarem as suas críticas e fornecerem o seu contributo para o aprimoramento de futuras políticas públicas.

Apesar de termos circunscrito o leque de mulheres ciganas a entrevistar, em atenção aos aspetos acabados de referir, não foi possível realizar as 15 entrevistas inicialmente programadas, tendo em vista que algumas das mulheres ciganas contactadas não responderam ao convite enviado por e-mail, outras estavam ocupadas com o volume de trabalho e uma optou por não se manifestar na modalidade de entrevista (apenas concordou em realizar uma conversa informal). Sendo assim, apenas nos foi possível realizar seis entrevistas, com mulheres ciganas com idades compreendidas entre 20 e 75 anos, residentes nas regiões de Lisboa, Seixal, Almada e Porto, cujas características estão identificadas na tabela 1:

Tabela 1*Caracterização das entrevistas*

Entrevistadas	Faixa etária	Estado Civil	Escolaridade	Profissão	Região
1	20-25 anos	Solteira	Cursando licenciatura em Relações Internacionais, Política e Diplomacia.	Mediadora Sociocultural	Maia/Porto
2	30-35 anos	Casada segundo a lei cigana	Ensino secundário		Almada
3	30-35 anos	Solteira	Licenciatura em Sociologia	Técnica Superior - ACM	Seixal
4	30-35 anos	União de Fato	Cursando licenciatura em educação	Mediadora Sociocultural	Gondomar
5	50-55	Divorciada	6º ano	Ativista e escritora	Porto
6	70-75 anos	Viúva	12º ano de escolaridade	Ativista e escritora	Lisboa

3. Perspectiva das vozes femininas

O olhar feminino e a experiência das mulheres ciganas entrevistadas trazem maior robustez ao presente estudo e são importantes para analisar a efetividade das políticas públicas portuguesas no que diz respeito ao combate à discriminação étnico-racial e à promoção do empoderamento feminino na busca pelo sucesso escolar, pelo ingresso no mercado de trabalho e pela participação ativa nos espaços público e político.

Com vista as temáticas apresentadas, notadamente quanto a efetividade das políticas públicas e a proteção oferecida pelo Estado português às comunidades ciganas foi possível detectar diversas regularidades nos discursos das seis mulheres entrevistadas e que também se alinham às opiniões dos organismos internacionais e dos autores defensores dos direitos humanos.

3.1. A (in)efetividade das políticas públicas segundo as mulheres ciganas entrevistadas

No que tange aos *impactos positivos das políticas públicas*, as mulheres foram unânimes em indicar o *programa OPRÉ* como excelente medida pública na área da educação. Com o objetivo de atenuar as barreiras existentes entre as comunidades ciganas e o sistema de ensino, o programa traz o incentivo para que pessoas ciganas ingressem no ensino superior. Sobre a importância e os reflexos desta política na qualidade de vidas das mulheres ciganas, destacamos os seguintes excertos:

“Isto é uma boa política pública porque está a ajudar financeiramente pessoas que não tem muitas das vezes capacidade para o fazer, a alcançarem algo maior... Estão aqui neste caso, a dar as ferramentas para que depois as pessoas possam se lançar sozinha” (Ent.1).

“Opré é a política pública que mais admiro, permitiu não a muitos, mas a alguns ciganos, atingir algo que não conseguiriam sem este apoio”(Ent.2).

“(...) OPRÉ me marcou bastante, porque se calhar se eu tenho tido um OPRÉ na minha vida eu hoje teria um ensino superior e se calhar, portanto, seria muito maior reconhecida a nível profissional”(Ent.4).

Segundo a entrevistada 6, o Programa OPRÉ também é importante para a *formação de grupos ciganos intelectualizados* para que sejam ativos e intervenham na política e no meio acadêmico:

“O OPRÉ tá agregar, ainda que não seja o suficiente, mas tem agregado e tem criado essa consciência de agregação desse grupo de formar uma massa crítica e já intelectualizada e com consciência do coletivo cigano e da promoção do sentido do coletivo cigano para o envolvimento político, para a criação e envolvimento nas medidas políticas direcionadas para as pessoas ciganas.

(...)

Essa medida do Opré, tenho a expectativa de que venha a possibilitar o que não existe em Portugal, que é um pequeno grupo intelectualizado que faça uma crítica intelectualizada e que tenha a coragem de requisitar estudos a partir dos estudos ciganos na Academia em concluir estudos ciganos feito por ciganos e lecionado por ciganos. Essa é a minha grande segurança para que no futuro em Portugal, as pessoas ciganas, tenham finalmente uma ocupação mais empoderada no meio social e político” (Ent.6).

Das seis entrevistadas, quatro delas estão participando do projeto ou já concluíram a licenciatura com a ajuda do projeto, de forma que sem o programa não conseguiriam ter acesso à Universidade:

“Eu acho que a minha licenciatura já por si só fala a importância, mas se calhar a importância que é a existência de políticas públicas na área da educação para as comunidades ciganas, porque eu posso dizer que dou graças a uma política pública que é de apoio a jovens ciganos que estejam a frequentar o ensino superior, que hoje sou licenciada”(Ent.2).

“O OPRÉ sim, a Universidade, do acesso à Universidade foi através deles que eu consegui aceder à universidade. De outra forma, não conseguia

(....)

Além de incentivar também aqui os jovens a entrarem na universidade, é uma ajuda que sem ela, muitos de nós não conseguimos ter acesso ao ensino superior. Eu posso falar por mim e se não fosse esta bolsa e nunca conseguiria entrar no ensino superior, porque não tenho meios monetários para isso, porque já tenho uma família constituída e etc.” (Ent.3).

“Mas eu sei perfeitamente que há muitas pessoas lá no programa que só conseguem estudar por causa daquele programa”(Ent.5).

E assim como as mulheres entrevistadas, outras mulheres ciganas acederam ao ensino superior através do Programa OPRÉ:

“Várias mulheres já estão comigo lá no OPRÉ. Muitas de nós, algumas já se conseguiram formar, outras ainda estão na luta como eu, não é? Porque isto também não é nada fácil, temos que gerir aqui muitas coisas, e então temos que dar um grito e prontos. Mas sim conheço outras mulheres que também tiveram acesso ao ensino superior através desta medida, efetivamente conseguiram”(Ent.3).

Além da ajuda pecuniária, os bolsistas também contam com uma equipe de assistência durante a trajetória académica:

“Esse programa ajuda os indivíduos explorarem essas complexidades. Se o pai não diz por causa disso, se não tem dinheiro, se precisa de computador, precisa de ajuda em algumas cadeiras, por exemplo, oferecem, como se chama, explicações” (Ent.5).

Esta assistência proporcionou uma *mediação* entre uma bolsista e sua família, que estava relutante em deixá-la estudar:

“Além da bolsa oferece ali uma ligação entre a família e o aluno e eu sei o caso de uma rapariga que, ela já não está no programa, já acabou, mas que na altura queria estudar, os pais não deixaram e ela saiu de casa com 16 anos, teve a ajuda de familiares e quando entrou na faculdade, foi esse programa que fez com que ela pagasse um quarto perto da faculdade” (...)“la dizer que através dessa mediação também conseguiram criar maior ligação entre os pais e a rapariga”(Ent.5).

Da mesma forma, conforme relatado por algumas entrevistadas, o programa também dinamiza *encontros de capacitação* “que tem como objetivo trabalhar a área da cidadania ativa e trabalhar as soft skills das/os participantes, indispensáveis para o sucesso no ensino superior”⁴⁶⁹. Isto é, não se trata apenas de dar a oportunidade de acender à Universidade, mas também oferece o suporte e a formação necessária para a garantia do sucesso no ensino superior:

“Eu me licenciarei assim, com esse apoio, com o apoio pecuniário de 1.500 euros anuais e também com o apoio de uma equipa que nos acompanhava em encontros de capacitação e que nos orientava naquela que era, que poderia ser nosso futuro académico e conheci e tínhamos acesso com outras pessoas ciganas que também estavam na mesma situação que eu, a frequentar a licenciatura e que isso nos dá outra força porque não nos sentimos tão sós, seguimos mais acompanhados, sentimos que não estamos a fazer o caminho sozinhos e isso é muito importante”(Ent.2).

Estes encontros de capacitação oportunizam que os bolsistas se conheçam, troquem experiências e prestem auxílio mútuo, o que garante uma ligação entre as pessoas ciganas que estudam. Conforme relatado pela entrevistada 5:

“Nós temos três encontros todos os anos, que cria algo também que nunca pensei que fosse surgir que é uma ligação enorme entre a própria comunidade cigana que estuda, porque eu não conhecia quase ninguém que estuda. Precisamos de ajuda, por exemplo, houve um rapaz que precisava de ajuda porque ele ia terminar o 12º com exames e eu já havia acabado...” (Ent.5).

⁴⁶⁹ Cf. Berill BARANYAI e Nóra KISS, *Opré Chavalé – Quebrar as barreiras que separam as comunidades ciganas do ensino superior*, 2014, p. 29, texto disponível em <https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2016/07/Opre-Chavale-publicacao.pdf> [08.06.2022].

Ademais, este coligamento entre os estudantes ciganos acaba por gerar um incentivo para a continuidade dos estudos e o exemplo para que outros membros da comunidade também invistam na educação:

“Esses programas são muito importantes porque dão aqui a possibilidade destes bolsheiros estarem juntos, de partilharem suas experiências e de não se sentirem sozinhos no caminho que estão a seguir. Porque isso ainda que acontece nas comunidades ciganas, muitos das suas famílias, ou quase todos, são os pioneiros numa faculdade e se nós sabemos que tudo aquilo que é pioneiro traz evidentemente um peso acrescido nas nossas costas e saber que não somos os únicos, que estão ali outros ciganos, que é o filho de não sei quem, o filho de não sei quem mais, porque os ciganos falam muito em familiares... isso dá-nos outra força e outra vontade.

(...)

É um apoio não só a nível pecuniário. Não vou dizer que não é pelos 1500 euros, também é, (...), Mas também o acompanhamento, não sermos os únicos... Porque pode ser que não, mas tudo que é diferente é vítima de censura e até censura interna inclusiva, e ninguém gosta, não é? Quem gosta de ser apontado, acusado, censurado e saber que não estamos sozinhos nisto, estamos pelo menos 40 nesta edição, 40 na anterior, 40 na outra, 25 na outra, dá-nos outra lente completamente diferente e eu acho que sim que fazem toda a diferença”(Ent.2).

No mesmo sentido, a *exemplaridade dentro das comunidades ciganas* se trata de ferramenta essencial para a conquista do sucesso escolar de estudantes ciganos:

“Eu sei que vou mudar, que de alguma forma eu ajudei na vida de alguém, a comunidade cigana atua muito em conjunto do gênero, se minha prima vai à escola, eu também vou, para irmos juntas”.

(...)

porque já sei que ao ela ir, e sendo ela do bairro onde estava grande parte da família dela, mais primas vão, mais primos vão”.

(...)

É o efeito dominó, um puxa o outro”(Ent.5).

O programa também proporcionou novas oportunidades para estas mulheres, a partir do ingresso no mercado de trabalho. A entrevistada citou a si e uma rapariga que estudou com ela como exemplo:

“De trabalho também, por exemplo, conheço uma rapariga que começou comigo, que é a Ana⁴⁷⁰, que na altura trabalhava no supermercado tinha acho que ela tinha o 6º ou 9º ano, nem sequer tinha o 12º feito e também entrou no Opré quando eu entrei, que é o Opré Chavelé, que era o projeto. E a Ana hoje está a tirar seu mestrado, está a trabalhar no projeto e graças ao Opré, ela conseguiu isto” (...). (Ent.2)

No âmbito da educação, a entrevistada 4 também ressaltou *a importância do Rendimento Social de Inserção (RSI)* como medida pública. Isso porque um dos requisitos formais para ter direito ao RSI é a inscrição das crianças e jovens no sistema de ensino, o que incentiva que os pais a encaminhem seus filhos à escola:

“Mas na minha ótica, enquanto pessoa cigana, foi uma ótima política pública porque nos obrigou, a nós comunidade cigana, a metermos os nossos filhos na escola.

(...)

As crianças têm que estar na escola. Portugal a partir daí é uma ótima política pública

(...)

uma troca saudável e que facilita, portanto, os nossos meninos nos estudos. E então de qualquer das maneiras aqueles que não podiam ou que não tinham essa oportunidade, através do rendimento social de inserção conseguiram fazê-lo” (Ent.4).

Outra política pública mencionada entre as entrevistadas diz respeito a formação dos *mediadores socioculturais*, que segundo a entrevistada 2 se trata:

“No meu ponto de vista o mediador sociocultural ou intercultural serve essencialmente para facilitar o diálogo. (...)o mediador cigano, vai ser ali um elo de ligação entre as partes, para que os outros se entendam melhor naquilo que vão fazer”(Ent.2).

Ainda sobre as competências e a importância da presença dos mediadores socioculturais nas relações interpartes:

“A gente, pelo menos eu, enquanto mediadora, quero chegar aqui junto dos serviços em que a população cigana tem acesso, o que é a habitação, os serviços gerais, saúde. Muitas vezes as pessoas chegam lá e só pelo facto de serem ciganas, não são bem tratadas.

⁴⁷⁰ Nome fictício.

(...)

É necessário efetivamente que exista aqui mediação entre a comunidade cigana e a comunidade majoritária. Porque, infelizmente há alguma da população cigana tem pouca liderança e então o acesso aos serviços para eles é muito mais difícil, porque muitas vezes eles não entendem como é que aquilo é feito. E então aqui o papel do mediador serve para isso mesmo, para ajudá-los a ter acesso a serviços, que eles de outra forma teriam muito mais dificuldade em aceder, percebes? Porque os serviços sociais não conseguem dar resposta a todas as problemáticas que lhes vão surgindo”(Ent.3).

“E agora que estamos no início, é algo muito recente, a inclusão que está tendo é algo que, sei lá, nem 10 anos deve ter, é algo muito recente, ainda temos que ter essa ligação, se calhar, daqui 10 anos já não vai ser necessário sequer mediadores”(Ent.5).

A importância da presença de mediadores socioculturais nas escolas reflete na criação de uma *relação de confiança mútua* entre a família do estudante cigano e a escola:

“E depois o mediador tem aqui outra função, por exemplo, se for um mediador escolar, tem a função de as pessoas chegarem à escola e terem uma pessoa cigana a trabalhar numa escola que ainda é único, é uma coisa muito impensável para nós.

(...) E vai trazer a representatividade dentro da escola quer para os ciganos, quer para os não ciganos. E isso, só a figura em si, já é super importante”(Ent.2).

“Muda tudo muda tudo até as próprias meninas ciganas havendo uma mediadora cigana numa escola secundária as próprias mães têm confiança e mandam as filhas à escola, porque para lá uma cigana que toma conta delas entre aspas, não é? E que olha por elas e as meninas ciganas mesmo provas que não vamos fazer asneiras está aqui a tia o está aqui a prima pode ser ... Há uma grande diferença, não é?” (Ent.4).

Além importância e funcionalidade da política dos mediadores socioculturais, esta proporcionou o emprego para uma das entrevistadas:

“Eu fui em uma conferência na altura dar meu testemunho etc., ouviram e precisavam de uma mulher cigana para aquele projeto, por isso, tecnicamente foi decorrente das políticas públicas porque obrigou eles a ter que procurar uma mulher cigana”(Ent.5).

Ademais, a entrevistada 4 realçou progressos após a criação da política, tendo em vista que atualmente a mediação sociocultural se enquadra como uma profissão

formal, com estatuto próprio, que garante a segurança jurídica necessária e o gozo de direitos trabalhistas:

“E então havendo o estatuto do mediador aí já há uma profissão formal que eventualmente quem necessita dela já vai recorrer aos centros de emprego precisam mediador e se um dia dor tem o seu portanto estatuto já bem definido”(Ent.4).

Contudo, em que pese a formação de mediadores socioculturais tenha sido classificada pelas entrevistadas como uma boa medida pública, a entrevistada 4 referiu o desinteresse do Estado na continuidade da política, tendo em vista que deixou de disponibilizar verbas públicas para a sua manutenção:

“Os mediadores socioculturais também têm sido uma boa política pública, embora os municípios não a tenham absorvido como deveriam ter absorvido, portanto foi a partir do ACM que houve várias ações de formação sobre mediadores municipais onde havia um contrato com os municípios que faziam parte deste programa e que realmente o ACM pagavam um X no primeiro ano, supostamente 75% do ordenado do mediador e o município pagava só 25%. No segundo ano já era 50/50. No terceiro ano já era 75% as câmaras aos municípios e 25% o ACM e depois quando o ACM deixou de pagar, a maioria das autarquias dos municípios desistiram do trabalho do mediador (...) (Ent.4).

Inclusive, esta entrevistada trabalhou como mediadora sociocultural e perdeu o emprego pela ausência de verba:

“Por acaso foi como mediadora já tinha trabalhado durante 4 anos no município do Seixal, no gabinete de ação social, mas depois como eu lhe disse, terminou o pagamento através do ACM e acabou o meu emprego” (Ent.4).

Por outro ângulo, as entrevistadas afirmaram que *existem fragilidades na promoção de políticas públicas referente ao ingresso no mercado de trabalho e na aquisição e arrendamento de imóveis*. Sob a ótica do emprego, as entrevistadas confirmam a dificuldade de acesso de pessoas ciganas em empregos formais, que decorre principalmente do preconceito e da discriminação dos empregadores em contratar indivíduos da cultura cigana:

“Muita das vezes o que acontece, que é uma tristeza, é um absurdo, surge uma vaga de emprego, e não estou a falar de empregos assim por ir além, é uma coisa que é para ir para caixa de supermercado, uma coisa que qualquer um consegue. E é sim, tudo bem, manda currículo, sim ótimo, tem estudos e agora a entrevista. E quando chega a entrevista, eles percebem que são ciganos e dizem “nós não estamos a contratar afinal”. É muito triste porque é ver pessoas a estudar, a se esforçar e dar o dinheiro deles, o suor e as lágrimas, para chegar ao fim e sofrer discriminação só pelo fato de falar de forma diferente” (Ent.5).

Na maioria dos casos, o principal motivo da não contratação é meramente a pertença a cultura cigana, tendo em vista que são desconsiderados as qualificações e experiências do candidato de origem étnica cigana:

“Outro caso, porque a nível do emprego essa é a primeira que eu digo a nível do emprego teremos grandes dificuldades. Nunca, é muito difícil muito difícil mesmo que um cigano ou uma cigana seja empregue mesmo que tenha a competência certa ou conclusão maior do que o outro que não é cigano, mas é sempre preterida por uma pessoa que não é cigana, só porque somos ciganos” (Ent.4).

As crianças e jovens ciganos já crescem sabendo dos obstáculos que irão enfrentar para a busca de emprego. Conforme exemplo dado pela entrevistada 3:

“Juntamente com a EAPN, criou-se também um produto na altura que, até minhas filhas fizeram parte, que eram “eu também posso sonhar”. E então ele perguntava, o que é que as crianças queriam ser e as crianças respondiam, queria ser futebolista, queria ser médica, sei lá, diversas profissões e depois eu estava a conversar e eu vi uma parte em que eles perguntavam, e tu achas que era possível? e muitas crianças ficam em standby ficavam a pensar percebes?” (Ent.3).

Estas práticas discriminatórias, muitas das vezes, acabam por desestimular as pessoas ciganas na busca por qualificação e empregos formais, tendo em vista que não são reconhecidos:

“Quantos casos eu conheço de pessoas que me dizem (...): Para que que vou estudar se meu primo que estudou está nas feiras porque ninguém deu emprego porque é cigano?
(...)

“Por que vamos ter um diploma? Para fixá-lo na parede? Colar assim na casa de banho para olhar sempre para ele? As pessoas não entendem que não é só estudar, é que também temos que perceber que muitas pessoas não estudam porque não vão arranjar emprego” (Ent.5).

A presença da discriminação em face das pessoas ciganas ocorre não somente quando das entrevistas de emprego, como também no próprio ambiente laborativo, tendo em vista que o funcionário da etnia cigana precisa demonstrar mais eficiência e serenidade em relação a outros empregados. Isto é, a pessoa cigana sempre está a ser vigiada:

“E quando nós temos essa capacidade e a oportunidade de estarmos incluídas num emprego nós sempre temos que ser melhores do que o outro que está ao nosso lado.
(...) E se desaparecer uns óculos ou uma coisa qualquer, olha com os olhos, mesmo que não se não tenha nada a ver conosco pronto” (Ent.4).

No mesmo sentido, diante do preconceito e com vista a evitar constrangimentos, as entrevistadas relatam que pessoas ciganas se camuflam e não assumem que são de origem étnica cigana no ambiente laboral:

“(...) E aqueles que existe e muitas vezes, infelizmente, também querem passar despercebidos porque têm medo dessa discriminação”(Ent.3).

“No emprego temos que nos camuflar e dizer que não somos ciganos para poder obter, . Eu conheço muitos miúdos ciganos que estão a trabalhar, mas não se assumem como ciganos, o que é triste. Nós temos que nos assumir como ciganos, nós temos muito orgulho da nossa vida, não é? E havia de haver então o quê? Talvez incentivos, portanto, dos empregadores a partir de portanto de cotas para terem trabalhadores ciganos a trabalhar”(Ent.4).

No que se refere à habitação, a entrevistada 4 critica as *políticas habitacionais* destinadas a criação de bairros sociais para as famílias ciganas mais vulneráveis:

“Nos bairros sociais não é bom para ninguém porque cada vez que excluía mais cada vez estamos mais excluídos cada vez estamos mais à parte cada vez estamos mais sozinhos e depois para além de uma

cultura cigana, existe uma cultura de bairro que ainda nos fecha mais, continuando cada vez mais fechados”(Ent.4).

A entrevistada ainda afirma que os bairros apartados auxiliam na manutenção da segregação das famílias ciganas e, inclusive, no acesso das crianças e jovens ciganos ao sistema de ensino, tendo em vista que as residências ficam longe da escola:

“E os bairros sociais são feitos o mais longe possível da área urbana. Isto é terrível Isto é..

(..)

As escolas ficam há 4, 5, 6 km, quem não tem carro, não vai a pé para lá subir para falar com os filhos não é? Os transportes passam de hora a hora não combinam com as entradas e saídas de carros, pronto. Tudo Isto dificulta cada vez mais não é?”(Ent.4).

Como solução, a entrevistada indica a necessidade da incidência de políticas públicas habitacionais em que haja a inclusão das comunidades ciganas e não-ciganas nos mesmos espaços sociais:

“Agora à medida que deveria ser implementada seria, é, a dispersão pela malha urbana, com rendas sociais, as várias pessoas, as várias famílias. Portanto aí já há, é uma forma de partilhar saberes com outro e de receber saberes do outro...

(...)

Portanto é a única forma de nós podermos partilhar com o outro é esta inclusão e nunca a exclusão em bairros sociais. Nós temos que conviver em conjunto”(Ent.4).

Além da inefetividade das políticas públicas habitacionais indicadas pela entrevistada 4, a entrevistada 2 ainda refere a presença da discriminação étnico-racial na concessão de arrendamentos às pessoas ciganas:

“Vim sozinha alugar uma casa que era para mim e para minha mãe. Porque eu consigo passar por não cigana e a minha mãe não consegue. E eu sabia que se eu viesse com minha mãe não tinha casa, isto para arranjar uma casa hoje é impossível para qualquer um”(Ent.2).

Notadamente quando questionadas a respeito da *efetividade da Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas (ENICC)* em Portugal, as entrevistadas relataram que a política pública deveria ser reformulada:

“Porque depois também tem muita política, muita coisa que sai e que é divulgada e que não passam apenas de documentos em cima de mesas de secretaria”(Ent.1).

“Acho que tem que ser pensada diferente e tem que a ver um maior envolvimento ainda das instituições, que acompanham a estratégia...”(Ent.2).

“Eu acho que aquilo precisa ser tudo reformulado, deve pensar. Eu acho que sim. Eu acho que sim e precisa ter pessoas envolvidas...” (Ent.3).

Um dos motivos diz respeito ao *reduzido envolvimento de pessoas ciganas na formulação destas medidas públicas* integrantes da ENICC. Isso porque sendo políticas destinadas para às comunidades ciganas é imprescindível a participação de pessoas ciganas no desenvolvimento de políticas, pois elas sabem de suas necessidades e dificuldades:

“Eu acho que é muito importante darmos voz a quem sofre com a discriminação, a quem sofre com a segregação, porque somos nós que passamos por isso todos os dias e então acho muito importante que nós sejamos ouvidos e que estejam envolvidos na preparação destas políticas para nós. (...) A comunidade cigana ainda não está envolvida o suficiente nestas políticas que são feitas para nós.
(...)”

Tem que ser o visto pelas pessoas da comunidade cigana, mas que vivem o dia a dia de uma pessoa cigana, entendes? (...) Para que haja verdade naquilo que se diz tem que ser uma pessoa da comunidade cigana, mas que participa, entendes? E tem que ser ambos os géneros representados, não só um”(Ent.3).

No mesmo sentido, as entrevistadas expõem que *as pessoas ciganas desconhecem os seus direitos e os programas públicos* em desenvolvimento em Portugal, o que obsta a efetividade da ENICC:

“Sim, mudaria. Só agora que tenho acesso a ela, desde que trabalho no (...) . Isto é outra coisa que nós temos que ter noção é que os ciganos portugueses pouco sabem do que existe, muito pouco.”(Ent.2).

O sentido da discussão ainda é muito vago e muito pouco acessível, não é? Se é para um número de pessoas, e mesmo assim, para as pessoas que já tem suas associações, que estão nos cargos associativos, portanto, que já desenvolvem essa ligação com as políticas. Eu como ativista e pessoa e cidadã portuguesa, ainda tem

muita coisa que não chega. E não chegando eu não posso fazer uma apresentação de proposta, não é?” (Ent.6).

No que concerne as políticas públicas e a ausência de informação acessível as pessoas ciganas:

“Tu vais aqui uma instituição qualquer, que seja de Estado e tu nunca vens lá com uma informação detalhada da coisa, não é? Ou seja, usam ou fazem uma comunicação com uma linguagem muito intelectualizada, não é? E que as pessoas não entendem, então tu ficas sempre refém de que terceiros te vão fazer essa leitura e com os ciganos existe isso, muito isso. Há uma informação que continuamos sempre muito reféns da informação que não é clara, que não é específica e gera preconceito e medo”. (Ent.6)

ainda relativamente às políticas públicas, a entrevistada 6 afirma que a forma como são transmitidas, seja pelo Estado, seja pela própria mídia, auxilia diretamente na manutenção da discriminação em face das comunidades ciganas. Portanto, ela defende a necessidade do esclarecimento social das políticas públicas:

“Em Portugal, a informação da, ou seja, todas as políticas não são passadas corretamente ou horizontalmente para população, é o que gera muito preconceito”(Ent.6).

Na oportunidade, a entrevistada citou o exemplo da política pública do RSI, tendo em vista que a forma como é divulgada auxilia e agrava a prática de discriminação em face das pessoas ciganas:

“Como por exemplo aqui o RSI, que é tipo a bolsa família no Brasil, dizem que só os ciganos usufruem, em que só os ciganos têm essa medida, oferecem valores altíssimos, gera tudo preconceito, ai ficou feita a informação. Aí eu culpo o Estado, culpo os mídia, porque não têm um trabalho feito nesse sentido de esclarecimento social sobre as medidas, ou seja, um esclarecimento eficaz e que chega a esta população” (Ent.6).

A impossibilidade de dimensão dos resultados obtidos com as políticas públicas, também obsta à avaliação e, por conseguinte, a análise da efetividade da ENICC:

“E parece-me que tem coisas que são importantes, mas que são pouco mensuradas, ou seja, não conseguimos medir o efeito. Conseguimos perceber que foram cumpridos ok, nesta... Por exemplo, uma das medidas com o CPCJ, atingir 100% da formação sobre a história da cultura cigana a 100% das CPCJs. Mas se for uma pessoa por cada CPCJ, está a atingir essa coisa, está muito difícil atingir, mas está a atingir. Agora você pergunta, você acha que faz diferença uma pessoa?”(Ent.2).

No que diz respeito *as políticas de apoio ao associativismo cigano* houve respostas semelhantes quanto a importância do investimento em associação ciganas para que elas tenham oportunidade de se capacitar e, por conseguinte, participar de candidaturas e desenvolver seus projetos destinados às pessoas ciganas:

“Nós sabemos que muitas dessas associações fazem trabalhos excelentes com pessoas ciganas mesmo não sendo pessoas ciganas, mas nós queremos que haja aqui um maior envolvimento”(Ent.2).

Segundo as entrevistadas, as *associações ciganas* ainda são inferiores em comparação com as associações não-ciganas, as quais, muitas vezes, por possuírem mais experiência e estrutura, ficam responsáveis por desenvolver projetos com pessoas ciganas:

“Principalmente do conhecimento de sabedoria do terreno, que é só fingir que fazem trabalho, mas que não fazem trabalho e nós fazemos, nós não temos grande sabedoria em fazer projetos, mas temos ideias como ninguém, porque a gente é quem sabe o que é.

(..) Nós é que sabemos, portanto, isto deveria ser valorizado e não é. Supostamente se a, vamos supor, se o ACM faz um plano de 20 candidaturas e que deixam para as associações ciganas supostamente e que deixam para as associações não ciganas, eventualmente as associações não ciganas passam todas e recolhem aquele dinheiro, não para trabalhar no terreno, mas para aquilo que eles entenderem, muitas vezes, para pagar ordenados aos quadros, não é? E as associações ciganas calhar passam só cinco, porque não temos aquela qualidade ainda de projetar. Eu chamo estas instituições grandes são os tubarões de todos estes projetos, que são direcionados para as comunidades ciganas.” (Ent.4).

Diante desta diferença existente entre as associações ciganas e não-ciganas e como forma de nivelar e dar oportunidades para que associações ciganas participarem ativamente na elaboração de programas, criou-se o programa PAAC:

“Nós reparamos do FAPE (...) que as candidaturas das associações ciganas por uma forma de, por uma questão de falta de prática estavam muito abaixo daquela que era as candidaturas das associações não ciganas e então criou-se aqui um novo fundo que se chama o PAAC.

(...)

o Programa de Apoio ao Associativismo Cigano, assim é que é, que é exclusivo para associações ciganas, ou seja, aí só se pode candidatar associações ciganas porque o objetivo é que elas treinem, possam ser apoiadas na mesma, possam desenvolver seus projetos e tenham mais capacidade de fazer as suas candidaturas a outros fundos posteriormente. Então também temos o Programa de Apoio ao Associativismo Cigano também financia projetos de associações ciganas que queiram desenvolver seus projetos”(Ent.2).

Contudo, não obstante a criação do PAAC, na opinião da entrevistada 4 é necessário a criação de mais políticas destinadas ao apoio ao associativismo cigano:

“Eu acho que esta projectos essa candidatura porque associações ciganas fazem, deveria haver políticas públicas que tivessem também aqui o conhecimento do trabalho destas associações ciganas e que lhes dessem também algum fundo para elas poderem trabalhar porque depois termina um projeto de duração de 1 ano ou 2 e depois não há fundo de maneiio para nós...

E então não é um ano ou dois que nós temos resultados que deveríamos ter em 4 ou 5 ou 6 e como não temos fundo de maneiio para é só aquele dinheiro que vem do projeto e depois morre ali. Isto era uma política também que deveria ser bem pensada e bem estruturada e que deveria partir lá de cima, para apoiar as associações ciganas que são muito pobrezinhas e que fazem o trabalho daquelas que têm muito dinheiro e que não fazem o trabalho”(Ent.4).

As entrevistadas defendem o *maior envolvimento de pessoas ciganas e, notadamente, das associações ciganas na promoção de programas*, pois estas possuem a real concepção do que ocorre dentro das comunidades ciganas, pois trabalham diretamente no terreno:

“Nós fundamos a Associação há cerca de 3 anos e nós quisemos sempre o contacto direto com o público, ou seja, com as comunidades.

Nós não quisemos trabalhar a partir de um escritório, não quisemos fazer relatórios. Muitas das vezes os relatórios que se apresentam são relatórios, não sei se a palavra soa um bocadinho mal, mas são relatórios um pouco criados na ilusão daquilo que pode ser e quando estamos no terreno e trabalhamos com o terreno e conhecemos as pessoas e trabalhamos diretamente com as mesmas, nós temos uma percepção real daquilo que se passa”(Ent.1).

E não só trabalham diretamente no terreno, como também integram a mesma comunidade e compartilham da mesma cultura, o que auxilia na promoção de políticas públicas mais efetivas:

“Trabalhavam para a comunidade cigana nunca com, porque se elas tivessem trabalhado com a comunidade cigana a diferença era muito grande, porque nós é que sabemos o que é melhor para nós...(...)”(Ent.4).

3.2 Reduzida proteção do Estado português para com as comunidades ciganas

Todas as mulheres entrevistadas evidenciaram que *não se sentem protegidas pelo Estado português*. A entrevistada 1 faz uma crítica a atual força política como fator impeditivo da garantia de direitos:

“É para rir ou para chorar? (...) “Não não, de forma alguma, porque desde o momento em que temos em Portugal um partido que faz políticas sempre no racismo obviamente não me sinto protegida, muito pelo contrário, sinto-me cada vez mais exposta. Esse mesmo partido assumiu a terceira força política de Portugal e algo gravíssimo, quando um partido faz política sempre no racismo, sem comentários. (...)

E se houvesse uma proteção não se permitia fazer campanha política racista que ele tem feito. Racista direta. Não estamos a falar de um racismo dissimulado, estamos a falar de um racismo direto e agressivo” (Ent.1).

A entrevistada 5 indica a ausência de uma legislação que resguarde direitos e inclua todas às comunidades ciganas:

“Por isso acho que não são só os ciganos, mas eu acho que todas as pessoas que são minorias não se sentem protegidas, porque não há essa abrangência. Recentemente no resto da Europa começou a

discutir-se os crimes de ódio, nem 8 anos atrás é que começou a se falar nisso, por isso acho que é recente para proteger alguém”(Ent.5).

A ineficácia das leis antirracistas em Portugal, notadamente da criminalização da discriminação racial, também foi ressaltada pela entrevistada 3. Na oportunidade citou o exemplo de um caso de discriminação ocorrido nas redes sociais e ao ser encaminhado à justiça, este foi arquivado sob o argumento de que o indiciado estava exercendo o seu direito da liberdade de expressão:

“Uma pessoa que foi discriminada e apresentar uma queixa, por norma essa queixa é arquivada. Infelizmente, nunca vai para frente. A pessoa leva uma multa, mas penas efetivas nunca, nunca existem. Porque a pessoa diz “ah, mas é liberdade de expressão e não sei o que. (...)

Depois acontece isto e é muito frustrante para nós também enquanto defensores da comunidade vemos que o nosso próprio país não nos protege. Afinal de contas, nós somos ciganos, mas também somos portugueses. Nós somos primeiro portugueses, porque essa é nossa cidadania e depois somos ciganos que é a nossa cultura. E as pessoas ainda não sabem distinguir essas duas coisas, o que me entristece muito”(Ent.3).

A ausência de proteção por parte do Estado também se verifica quando os discursos feitos pelas mulheres ciganas são uníssonos ao referir a presença da *discriminação em face dos ciganos nos espaços públicos*:

“Assim, muitas vezes quando atendem, infelizmente assim, muito mal atendidas com mal cara e tratam-nas mal não diretamente, mas de forma indireta, percebes? Pronto, tratam-nos mal, percebe? Infelizmente, acontece muito disso. Inferiorizam nas pessoas e as pessoas às vezes acabam por não querer voltar ao mesmo sítio e deixar as situações prolongar-se por causa de uma única pessoa que está cheia de preconceitos, percebes? O que dificulta muitas vezes aqui a inserção destas pessoas”(Ent.3).

“Porque as pessoas são assim, o português e todas as pessoas brancas são assim, tem um conflito com outro português, outra pessoa, não ficam chateados “oh pá foi aquela pessoa que”, se for com um cigano ou um brasileiro “ aí os brasileiros são assim, ou ciganos são assim porque foi assim”, o criatura tiveste uma experiência com uma pessoa, porque está a generalizar?” (Ent.5).

“Eu acho que cada vez mais e as pessoas têm que encarar, porque as pessoas, é uma coisa que tem crescido, é o discurso de ódio contra as comunidades ciganas não é, e as pessoas só consideram os ciganos

portugueses 100% quando há uma política pública para os ciganos, mas eles não são portugueses? Por que que eles têm que ter uma coisa a mais?

(...) Mas eu acho que cada vez mais as pessoas têm que ter noção que o ponto de partida não é o mesmo. Se o ponto de partida não é o mesmo, os incentivos têm que ser outros, os apoios têm que ser outros”(Ent.2).

Da mesma forma, a presença do *racismo estrutural* é mencionada mais de uma vez pelas entrevistadas:

“O racismo existe em Portugal, mas eu acho que é estrutural, é das pessoas... Se eu for sozinha e ninguém passa por cigana, que é o que acontece, a algum lado, a alguma circunstância, eu sinto direitos que os portugueses têm na sua generalidade, se for notada como cigana já me sinto um pouco desprotegida. As vezes até pode nem ser, pode nem acontecer, mas eu já vou com uma atrás, vou com aquele receio, é verdade”(Ent.2).

“Os ciganos não querem integrar, mas muitas vezes não é isso que acontece. Muitas vezes há impedimentos entendes? Do racismo estrutural aqui é muito, muito, muito forte”(Ent.3).

E segundo a entrevista 6, o combate ao racismo não é de interesse público:

“Somos o Estado, mas o acesso a este Estado é votado em função da tua condição racial, é inegável. Agora não pode se tornar num espaço de, ou seja, este a minha verdade, a nossa razão não pode, ou seja, o que nós, nós não requeremos retaliação, nós queremos direitos. O interesse Público, portanto, o racismo e o antirracismo não são vistos com interesse público nunca” (Ent.6).

As entrevistadas também culpabilizam as *mídias*, por serem mantenedores da propagação do racismo e discriminação:

“Aí estão os órgãos sociais da imprensa que também ajudam muito aqui a disseminar este preconceito, percebes? Porque, por exemplo, quando existem notícias boas, eles nunca aparecem, mas quando existe aquela notícia que o cigano fez ou que o cigano aconteceu, eles não dizem o indivíduo, aparece logo a cultura da pessoa, não é? Não dizem o indivíduo, o Fulano X não, eles dizem, indivíduos da comunidade cigana fez ou aconteceu ou não sei que e isso dissemina aqui a questão da discriminação e do racismo, não é?

(....) E então acaba por nos dificultar, muitas vezes acesso a tudo, a tudo aquilo que é essencial para termos uma vida com dignidade”(Ent.3).

“O cigano em Portugal serve para espoletar, por exemplo, visualizações de um jornal que faz uma boa publicação online. Pôs o nome a palavra cigano, as pessoas automaticamente associam algo negativo. E o número de visualizações e de comentários e de ataques racistas traz visualização. Traz capitalização para o jornal, mas não traz capitalização para as comunidades ciganas”(Ent.6).

As premissas do racismo e discriminação também estão presentes no sistema judicial, nos casos envolvendo pessoas de etnia cigana:

“Se a justiça quando se trata de julgar uma pessoa da etnia cigana se é imparcial ou não. O que muitas das vezes e infelizmente a pessoa só por ser da etnia cigana tem de logo o princípio de que é culpado” (Ent.1).

Do mesmo modo e para além das discriminações vivenciadas pelas comunidades ciganas, as mulheres entrevistadas fazem uma crítica fundada na *falta de representatividade cigana nos espaços públicos*, tendo em vista que não existe a figura cigana retratada nos programas e séries de televisão e, quando existem, ilustram uma imagem distorcida da cultura cigana:

“Nesse sentido eu falo como mulher cigana, 22 anos que nunca viu numa série, num filme, nada representado ciganos. O que existe é o Notre Dame e ela é ladra e só dança (...) Como se chama, sempre exuberante e exóticos, e é uma estupidez porque nós temos muito mais a oferecer.

(...)

E a única vez em que vi essa representatividade, apesar de ter sido indiretamente, foi nesse programa, porque encontrei mais como eu” (Falando do Programa OPRÉ) (Ent.5).

No âmbito cultural também se verifica esta ausência de representatividade, como é no caso do teatro:

“É quase um ato, uma situação isolada. Tu não conheces atrizes em Portugal. Não há, não há pelo, porque não por vários fatores e perderíamos muito tempo a perceber porque é que não há. Mas basta ver o contexto histórico das instituições e do racismo, das instituições e das estruturas a perceber o que é que não há pessoas ciganas nas ciganas a fazer teatro e estar nos lugares da cultura em Portugal” (Ent.6).

A história das comunidades ciganas em Portugal, assim como contributo cultural deixado por elas ao país também não são reconhecidos e sequer se encontram nos livros de história ou são lecionados nas escolas:

“Nós fazemos parte deste país, fazemos parte desta história, porque nós trabalhamos também para que Portugal existisse, juntamente com os reis e etc. percebes? E não somos valorizados por isso e nem sequer a nossa participação está escrita nos livros, ou seja, foi apagada, entendes? Só recentemente, por causa de nós, grupos ativo e ativistas e isso e pessoas já letradas, de antropólogos e etc., e outras pessoas que, como a Professora Maria José, é que isso tem vindo ao de cima, porque era história que estava escondida, que não era divulgada, entendes? De certa forma, estava segregada dos livros de história e continua tanto que na escola, quando se fala daquilo que é a história de Portugal, nunca se fala, nunca, se refere a comunidade cigana. Dizem que é um povo vindo de não sei da onde, com trajes e tradições a diferentes, mas, efetivamente...” (Ent.3).

Assim como nos espaços públicos, no âmbito da política, as entrevistadas defendem substancialmente o *ingresso de pessoas ciganas nos altos cargos políticos* para lutar por direitos e para representar as comunidades ciganos na política:

“Mas assim representatividade mesmo em que digam-se: Não, não é esse o caminho que nós vamos seguir, é aquele. Não não, não existe. Pronto, agora há uns anos para cá, temos começado a ver mais pessoas das comunidades ciganas a ser contratada, por principalmente pelos municípios, que é para trabalhar em escolas e a tomar diversas posições em diversos sítios, mas a assim altos cargos mesmo eu não conheço quase ninguém...” (Ent.3).

“A que eu participei em tudo o que é preciso e em tudo o que sou convidada para, mas eu gostaria muito que tivesse presente portanto na própria Assembleia da República uma pessoa cigana.

(...)

Há vários ciganos que pertencem a vários partidos e não tem oportunidade de dar o passo de entrada portanto na Assembleia da República, ficam sempre preteridos por outros que não são ciganos.

(...)

Assim como deveria haver cotas também para a entrada na Assembleia da República de pessoas ciganas”(Ent.4).

Inclusive, a entrevistada 4 mostrou o interesse em intervir na política de forma mais ativa, mas reconhece os obstáculos existentes para isso, principalmente por ser mulher e cigana:

“E queria muito ter essa participação ativa, visto que aqui é a um partido que se entendesse eu poderia me envolver muito mais...
(...) E que poderiam eles próprios até ficar a ganhar com isso, não é? Mas aqui nós também sabemos que a vida política também se faz de vários nuances e agora alguns pode não agradar a outros, não é? E então é uma vida também bastante difícil da gente conseguir entrar principalmente uma mulher cigana como eu, não é?” (Ent.4).

Ademais, houve uma narrativa da entrevistada 6 que colocou em pauta a forma como o Estado português conduz as políticas públicas destinadas as comunidades ciganas no país. Conforme relatado no capítulo III desta dissertação, o ACM é a organização governamental responsável pela implementação e coordenação de políticas públicas de integração aos migrantes e minorias étnicas. Ocorre que, não obstante seja uma organização que apoie e faça um trabalho de extrema importância para comunidades ciganas, o ACM é um instituto público que, ainda que possua competências destinadas as minorias étnicas e a diversidade cultural está inserida no âmbito das migrações, o que faz transparecer de que as comunidades ciganas são imigrantes e, não, cidadãos portugueses:

“É um setor do Estado que trabalha com a migração, como se nós fossemos portugueses migrantes e é aquilo a que eu quero voltar, nós não estamos, nós somos daqui. Portanto, falar de em políticas direcionadas para os ciganos, eu não posso falar quando nós ainda estamos nessa envolvimento e remetidos a esse lugar de imigrantes
(...)
não é uma crítica destrutiva. Eu reconheço como eu disse, a intervenção do ACM tem sido, tem tido algumas medidas que são efetivamente necessárias porque é preciso fazer. É preciso pontes”
(Ent.6).

Com vista as narrativas, os principais temas abordados pelas mulheres entrevistadas incluíram os impactos positivos dos projetos destinados a formação escolar de pessoas ciganas, a partir do Programa OPRÉ e, indiretamente, através do RSI. Contudo, os discursos foram unânimes em indicar a necessidade de reformulação da atual ENICC e, notadamente, no desenvolvimento de políticas efetivas nas áreas do emprego e habitação, como também maior investimento no associativismo cigano e no envolvimento de pessoas ciganas no setor político, notadamente, na Assembleia da

República. Da mesma forma, consoante visto a partir de exemplos práticos, as entrevistadas não se sentem protegidas pela legislação portuguesa no que se refere a garantia de direitos e na proteção contra a discriminação étnico-racial, dada a presença do racismo estrutural existente na sociedade majoritária portuguesa e na inefetividade dos meios jurídicos para resolução de casos envolvendo pessoas ciganas. Por oportuno, ilustra-se a partir das tabelas 2 e 3, as dimensões mais importantes referidas nos discursos das mulheres entrevistadas:

Tabela 2

Quadro-síntese dos discursos das mulheres entrevistadas

	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3
Início da intervenção no espaço público?	- Fundação de uma associação cigana.	- Não se considera ativista, mas tem conquistas: cigana, licenciada, trabalho assalariado e carta de condução. - Ingresso no OPRÉ.	- De forma particular há muitos anos: poder de voto; participação ativa nas redes sociais. - Participação de uma campanha de sensibilização do SOS Racismo.
Momento marcante no percurso ativista?	- Hastear a bandeira e o hino cigano em um evento público.	- Entrada num Instituto Público.	- Ingresso na Universidade. - Projeto em Florença/IT – Visita à uma comunidade cigana em Florença.
Envolvimento na definição/reformulação de políticas públicas?	- Ser ativista – fazer com que a ouçam para que algo seja mudado.	- Sem resposta.	- Participação em eventos para criação de recomendações para a definição de políticas públicas. - Participação no Projeto “Mais jovens Líderes”. - Participação Reunião Conselho de Ministros.
Conhecimento das políticas públicas destinadas às comunidades ciganas	- Sem resposta.	- OPRÉ; RomaEduca; ROMED; FAPE; PAAC; POISE; Mediadores Socioculturais;	- OPRÉ; Mediadores Socioculturais.

adotadas pelo Estado português?		Planos Locais para a Integração das Comunidades Ciganas	
Efetividade das políticas públicas?	- Roma Educa e OPRÉ	- ENICC muito recente para avaliar. - Admira o OPRÉ.	- OPRÉ.
Oportunidades em resultado de uma política pública?	- Não	- Sim, OPRÉ.	- OPRÉ.
Conhecimento de mulheres ciganas que receberam oportunidades em resultado de uma política pública?	- Conhece duas pessoas que participaram do OPRÉ.	- Conhece várias mulheres que receberam a bolsa do OPRÉ.	- Sim, mulheres que estão consigo no projeto OPRÉ.
Proteção do Estado português?	- Não se sente protegida. Política e partidos políticos racistas. Racismo direto.	- Não se sente protegida. Racismo estrutural. - Discriminação no arrendamento de apartamento.	- Não se sente protegida. - Lei antidiscriminação não aplicada – exemplo de denúncia encaminhada à justiça e que foi arquivada.
Mudanças na ENICC?	Experiência boa – Criação do NACI.	- Sim, mudaria. - Não é possível medir os efeitos das políticas implementadas. - Maior maior envolvimento das instituições.	- Sem resposta.

Nota: Dados da pesquisa (2022)

Tabela 3

Quadro-síntese dos discursos das mulheres entrevistadas (continuação)

	Entrevista 4	Entrevista 5	Entrevista 6
Início da intervenção no espaço público?	<ul style="list-style-type: none"> - Com 19 anos. - Sempre deu entrevistas para dar oportunidade a outras mulheres ciganas. - Em 2000 fez o curso de formação de mediadora e nunca mais parou. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desde sempre, por incentivo do pai que também é ativista. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sempre teve uma consciência e um posicionamento político antirracista. - A partir de 2000 começou no teatro e surgiu a possibilidade de ocupação do espaço público através de uma associação portuguesa.
Momento marcante no percurso ativista?	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do OPRÉ e da associação cigana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalho com a mediação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sem resposta.
Envolvimento na definição/reformulação de políticas públicas?	<ul style="list-style-type: none"> - Gostaria de ser mais ativa. Inserção na vida política é difícil por ser cigana e ser mulher. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sem resposta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há envolvimento direto. O Estado não dá a si o poder de ação, a ocupação dos lugares/cargos.
Conhecimento das políticas públicas destinadas às comunidades ciganas adotadas pelo Estado português?	<ul style="list-style-type: none"> - Mediadores socioculturais. - RSI. - OPRÉ. 	<ul style="list-style-type: none"> - OPRÉ. 	<ul style="list-style-type: none"> - OPRÉ; RSI.
Efetividade das políticas públicas?	<ul style="list-style-type: none"> - OPRÉ e RSI. - As áreas da habitação e emprego precisam melhorar. - Criação de políticas que incentivem a inserção de pessoas ciganas na política. 	<ul style="list-style-type: none"> - OPRÉ. 	<ul style="list-style-type: none"> - OPRÉ - As políticas não são passadas corretamente ou horizontalmente para população – gera discriminação em face das pessoas ciganas (exemplo do RSI)
Oportunidades em resultado de uma política pública?	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidade de emprego: Mediador sociocultural. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidade de emprego: Mediador sociocultural. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não.

Conhecimento de mulheres ciganas que receberam oportunidades em resultado de uma política pública?	- Oportunidade de habitação: bairros sociais. - Oportunidade de emprego: em associações (poucos casos).	- Entrevistada pioneira nos estudos. - Não há oportunidade de emprego - discriminação no mercado de trabalho.	- Sim, cerca de duas a quatro pessoas ciganas que trabalham num Instituto Público .
Proteção do Estado português?	- Sem resposta.	- Não, pois a legislação não é abrangente para todas as minorias.	- Não se sente protegida.
Mudanças na ENICC?	- Sem resposta.	- Sem resposta.	- Acesso a informação limitado; não há dados para visualizar os efeitos.

Nota: Dados da pesquisa (2022)

Portanto, em que pese o Estado português esteja a implementar diversas medidas públicas com vista a integração das comunidades ciganas e, ainda que estas medidas, notadamente na área da educação, estejam a dar resultados positivos, estas precisam ser melhoradas e reforçadas. É preciso maior investimento do Estado português, seja no associativismo cigano, seja na formulação de políticas públicas, notadamente nas áreas do emprego, habitação e no combate à discriminação, seja no desenvolvimento de leis em que as pessoas ciganas se sintam protegidas.

Nesse sentido, diante das entrevistas foi demonstrado a importância da participação ativa das pessoas ciganas na formulação de políticas, da intervenção de pessoas ciganas no meio público e na inserção de pessoas ciganas nos cargos políticos. Isso porque além das comunidades ciganas se sentirem representadas, estas conhecem mais do que ninguém os obstáculos que enfrentam, de modo que as suas intervenções, tanto no espaço público como político, auxiliam na elaboração de políticas públicas efetivas que promovam a conquista de direitos às pessoas ciganas.

No que tange aos setores sociais, investir em políticas que garantam o acesso de pessoas ciganas nos trabalhos formais, com maior conscientização dos empregadores e demais funcionários no combate à discriminação no ambiente laborativo, assim como no âmbito da habitação criar medidas que auxiliem na integração das pessoas ciganas e

não-ciganas, de forma a combater a discriminação na busca por arrendamento de imóveis, bem como a eliminar os programas mantenedores da exclusão social, notadamente aqueles que promovem a criação de bairros sociais para pessoas ciganas mais vulneráveis. Quanto a escolaridade, continuar investindo em políticas para a conquista da frequência escolar e no acesso ao ensino superior.

Ademais, como cidadãos portugueses, as comunidades ciganas devem gozar dos direitos previstos na legislação portuguesa, principalmente no que se refere a garantia da dignidade humana, igualdade e direitos de cidadania, de forma que o Estado português e o sistema judiciário estejam em consonância com estes princípios e forneçam o suporte necessário às pessoas ciganas no combate à discriminação e na proteção dos seus direitos. Frequentemente, por efeitos da discriminação e do racismo, o exercício dos direitos torna-se muito difícil.

CONCLUSÃO

No decorrer deste estudo, observou-se que as políticas públicas adotadas pelo Estado português não satisfazem os parâmetros internacionais de direitos humanos e, têm ainda reduzidos reflexos positivos na qualidade de vida das pessoas ciganas em Portugal.

A nível internacional, existe um conjunto de tratados, declarações, resoluções e recomendações dirigidos à garantia dos direitos humanos das pessoas pertencentes a minorias e, notadamente, das comunidades ciganas. Em consonância com os instrumentos normativos, as Nações Unidas, a OSCE, o Conselho da Europa e a União Europeia adotaram planos de ação para melhorar a qualidade de vida das pessoas ciganas nos Estados membros que são, respectivamente, a Agenda 2030, Plano de Ação da OSCE para a Melhoria da Situação dos Ciganos e Sinti, Plano de Ação Estratégico para a Inclusão dos Ciganos e dos Viajantes do Conselho da Europa e o Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos, dentre outras ações direcionadas especificamente às mulheres e contra o racismo e a discriminação. De modo geral, não obstante se reconheça os esforços dos Estados e se constate progressos ao nível da promoção de políticas públicas e de campanhas de sensibilização, os relatórios de avaliação indicam a permanência das discriminações contra as comunidades ciganas (incluindo por parte dos agentes policiais); as condições precárias de habitação, os altos índices de desemprego e a ausência de pessoas ciganas envolvidas na política. Apesar de as avaliações serem globalmente negativas na área educativa, verificou-se que os números de frequência escolar e de ingresso na universidade de pessoas ciganas estão a aumentar, ainda que as taxas de insucesso escolar continuem a ser elevadas.

A partir da elaboração do Quadro Estratégico no âmbito da União Europeia, Portugal adotou a atual ENICC, que integra as principais políticas públicas atualmente adotadas. Os relatórios de monitorização indicam que os objetivos estratégicos estão a ser alcançados, com exceção do acesso à habitação e da promoção da igualdade de gênero. Dentre as políticas públicas integrantes da ENICC, são de sublinhar o Programa Escolhas, o Programa de Apoio ao Associativismo Cigano (PAAC), o Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (FAPE) e o Programa de Mediadores Municipais. Além disso, importa referir, na área da educação, o Programa

Opré e RomaEduca; no setor laborativo, o Contrato Emprego-Inserção, e, no âmbito habitacional, o Programa Primeiro Direito.

Neste trabalho, analisámos as pronúncias dos organismos internacionais de supervisão em matéria de direitos humanos, notadamente da ONU, do CoE e da União Europeia, de académicos e ativistas de direitos humanos, e procurámos auscultar as opiniões de mulheres ciganas, através da realização de entrevistas em que partilharam conosco as suas experiências e perspectivas quanto às políticas públicas adotadas pelo Estado português. De um modo geral, os organismos internacionais de supervisão requerem maior empenho de Portugal na adoção de políticas públicas, na proteção contra a discriminação e no combate aos crimes de ódio, no reforço do quadro jurídico-institucional e na melhoria na recolha de dados para uma avaliação efetiva da atual ENICC. Reconhecem os resultados positivos do Programa Opré, na área da educação, mas chamam a atenção para os problemas presentes no setor habitacional.

À semelhança dos organismos internacionais, os académicos e ativistas de direitos humanos sublinham a necessidade de ampliação das medidas públicas na área do mercado de trabalho para contratar mais pessoas ciganas nos empregos formais e de intervenção no setor habitacional diante da segregação espacial e condições de habitação desumanas enfrentadas por muitas famílias ciganas. São frequentes as críticas ao mecanismo de denúncia dos casos de discriminação étnico-racial e as chamadas de atenção para a necessidade da recolha de dados étnicos para avaliar a eficácia da ENICC. O trabalho desenvolvido na área da educação também é avaliado positivamente, de um modo geral.

As mulheres ciganas que entrevistámos partilham da mesma perspectiva dos organismos internacionais e dos académicos e ativistas de direitos humanos. A maioria das mulheres entrevistadas referiram a importância do Programa OPRÉ para o ingresso na universidade. Mencionaram também o Programa RomaEduca, a importância do Programa dos Mediadores Socioculturais e a necessidade de investimento no associativismo cigano, para que as pessoas ciganas tenham mais oportunidades de participar e intervir na discussão e nos processos de adoção de medidas públicas. Em contrapartida indicaram, de forma uníssona, a imprescindibilidade da reforma da atual ENICC, devido à reduzida participação cigana na formulação das políticas, à falta de publicidade e conhecimento das políticas por parte das pessoas ciganas, bem como à

impossibilidade de avaliar os progressos da ENICC. Especificamente quanto aos setores sociais, as mulheres ciganas entrevistadas indicaram principalmente a necessidade de adotar programas para inclusão das pessoas ciganas no mercado de trabalho e de promover o acesso a habitações dignas e integrativas junto da sociedade maioritária. No que tange a proteção do Estado português às pessoas ciganas, as entrevistadas foram unânimes ao relatar o racismo estrutural e a discriminação ainda vivenciada pelas pessoas ciganas, a fragilidade das normas jurídicas e do sistema judiciário na garantia contra a discriminação, e a não representatividade das pessoas ciganas nos altos cargos políticos e nos espaços públicos.

No que respeita especificamente ao estatuto das mulheres ciganas e consoante a doutrina e os relatórios dos organismos internacionais, os resultados da investigação constataam a discriminação múltipla vivenciada por elas, que se justifica pela pertença a uma minoria estigmatizada, por ser mulher em uma sociedade patriarcal e pelos costumes culturais ciganos que, muitas vezes, à depender da comunidade em que faz parte, são limitadas à prosseguir nos estudos, intervir nos espaços públicos e buscar sua autonomia financeira com a admissão em empregos formais. A atenção às necessidades específicas das mulheres ciganas com vista à promoção do empoderamento feminino cigano é algo recente, quer no plano nacional quer no plano internacional, pelo que são poucos os estudos e políticas específicos sobre esta matéria. No âmbito internacional, somente o Conselho da Europa desenvolveu uma estratégia específica para as mulheres ciganas (Estratégia para o Avanço das Mulheres e Meninas Romani 2014-2020), sendo que a União Europeia não incluiu como um dos objetivos do Quadro da União Europeia para Integração dos Ciganos especificamente às mulheres ciganas. No contexto nacional, Portugal está ainda a dar os primeiros passos quanto à questão feminina cigana, a partir da elaboração da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND) – Portugal + Igual, que apenas traçou um objetivo destinado a escolarização das crianças ciganas. Não existem políticas públicas pensadas especificamente para promover o empoderamento das mulheres ciganas, ainda que existam avanços na escolarização das meninas ciganas, como resultado dos Programas Roma Educa e OPRÉ.

No decurso desta investigação, deparámo-nos com algumas dificuldades que obstaculizaram na qualidade das informações prestadas. A situação pandêmica no

mundo foi um grande obstáculo para o desenvolvimento da pesquisa, seja para produção textual, seja para a realização de pesquisas na biblioteca, seja para marcação das entrevistas. Em que pese os resultados obtidos com o estudo tenham sido lineares e uníssonos no que se refere a perspectiva dos diversos sujeitos quanto a efetividade das políticas públicas adotadas por Portugal, o número de entrevistas realizadas foi aquém do planejado, o que dificultou demonstrar a realidade de diferentes comunidades ciganas.

Tendo em atenção a análise normativa, os relatórios produzidos pelos organismos internacionais e os discursos das mulheres ciganas, consideramos que as políticas públicas adotadas por Portugal precisam de ser repensadas antes da sua materialização, que inclua a participação ativa das pessoas ciganas na criação das medidas e que Portugal trate a questão com prudência e com a devida importância que às comunidades ciganas têm para a sociedade portuguesa. Para além disso, que as políticas possam ser desenvolvidas levando-se em conta o caráter heterogêneo das comunidades ciganas, reconhecendo as peculiaridades e as diferenças culturais existentes entre elas, de forma a abranger o máximo de pessoas ciganas possível.

Da mesma forma, consideramos ser necessário que se crie mecanismos para que as comunidades ciganas tenham conhecimento das políticas públicas disponíveis e que essa informação chegue com clareza à sociedade, com o intuito de evitar a manutenção da discriminação. Levando-se em conta que o ponto de partida não é o mesmo, sugerimos esforços do Estado para sensibilizar e consciencializar a sociedade majoritária no combate ao racismo e discriminação em face da minoria étnica cigana. Para além das campanhas de sensibilização, acreditamos que a mudança vem através da real integração das comunidades ciganas na sociedade, em esforço conjunto de todos distritos de Portugal, a partir da imposição de medidas que incentivem e levem pessoas ciganas a ingressarem no mercado de trabalho formal, bem como que dinamizem projetos para criar pontes entre proprietários dos imóveis e as comunidades ciganas, de forma a abolir a segregação espacial das mesmas. A representatividade das comunidades ciganas nos espaços político e social também é um fator importante, tendo em vista que devem ter a oportunidade de intervir e de integrar os altos cargos políticos, de participar da criação de políticas, de estar presente nos setores social e cultural e de que seja reconhecido o contributo das comunidades ciganas para a história

de Portugal, de maneira que se sintam integradas e reconhecidas como cidadãos portugueses e, não, como uma minoria étnica presente em Portugal.

Sendo assim, concluímos que as políticas públicas existentes se mostram insuficientes, principalmente nas áreas do mercado de trabalho, da habitação e no combate à discriminação, que impedem que as comunidades ciganas em Portugal avancem concretamente no acesso a direitos e garantias fundamentais. Sob outro ângulo, no sistema educativo verificamos que a frequência escolar das pessoas ciganas aumentou exponencialmente nos anos mais recentes, assim como o sucesso escolar. Isso demonstra que os programas educativos estão a dar resultados, principalmente a partir dos Programas Roma Educa e Opré, de modo que se revela necessário dar continuidade à estas políticas públicas educativas para que mais pessoas ciganas tenham a oportunidade de continuidade do seu percurso escolar. . Por fim, no que tange o suporte legislativo relativo ao combate à discriminação, concluímos que este deveria ser mais robusto e efetivo com vista à proteção das comunidades ciganas portuguesas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMUCIP, *Opré Chavalé – Quebrar as barreiras que separam as comunidades ciganas do ensino superior*, 2015, texto disponível em <https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2016/07/Opre-Chavale-publicacao.pdf> [07.07.2021].

ARENA, Maria do Céu Pinto, *As Nações Unidas: a sociedade internacional e os desafios da governança global*, Braga, Uminho Editora, 2019.

BARRETO, Ana Carolina Rossi, “Artigo III”, Wagner Balera (coord.), *Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos*, São Paulo, Conceito Editorial, 2011, pp. 23-31.

BASTOS, José Gabriel Pereira, “Que futuro tem Portugal para os portugueses ciganos”, in Mirna Montenegro (ed.), *Ciganos e Cidades*, Lisboa, Cadernos ICE, n.º 9, 2007, pp. 61-96, texto disponível em <https://adcmoura.pt/pareescuteolhe/wp-content/uploads/2015/09/que-futuro-para-portugueses-ciganos.pdf> [25.05.2021].

BOGDAN, Robert, e BIKLEN, Sari, *Investigação Qualitativa em Educação*, Porto, Porto Editora, 1994.

CASA-NOVA, Maria José, “Reflecting on public policies for Portuguese Roma since implementation of the NRIS: Theoretical and practical issues”, *Journal of Contemporary European Studies*, 2021, pp. 20-32, texto disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14782804.2021.1877119> [14.10.2021].

CASA-NOVA, Maria José, *Etnografia e Produção de Conhecimento: Reflexões Críticas a Partir de Uma Investigação com Ciganos Portugueses*, Lisboa, ACIDI, 2009.

CASA-NOVA, Maria José, *Etnicidade, Género e Escolaridade – Estudo em torna das socializações familiares de género numa comunidade cigana da cidade do Porto*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 2002.

CASTRO, Alexandra, *Na Luta pelos Bons Lugares: Visibilidade Social e Controvérsias Espaciais*, Lisboa, ISCTE-IUL, 2013, texto disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7017/1/TeseNovembro2013_final.pdf [24.06.2021].

COELHO, Adolfo, *Os ciganos de Portugal – Com um estudo sobre o calão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1995.

COSTA, Eduardo, “Os ciganos em Portugal: Breve história de uma exclusão”, in Luiza Cortesão e Fátima Pinto (coords.), *O Povo Cigano: cidadãos na Sombra – Processos explícitos e óculos de exclusão*, Porto, Edições Afrontamento, 1995, pp. 13- 20.

COSTA, Elisa Maria Lopes da, *Contributos para o Conhecimento da História e da Cultura do Povo Cigano em Portugal (Séculos XVI-XX)*, Coimbra, E.N.L.C., 2003.

FAÍSCA, Luís Miguel, e JESUÍNO, Jorge Correia, *Comunidades Ciganas: Representações Sociais da Comunidade Cigana na Sociedade Portuguesa*, Lisboa, ACIME, 2006.

FERRAROTTI, Franco, *Sociologia*, Lisboa, Editorial Teorema, 1985.

FRASER, Angus, *História do Povo Cigano*, Lisboa, Teorema, 1998.

JERÓNIMO, Patrícia, "Direitos humanos e diferença cultural na prática dos tribunais", in Patrícia Jerónimo (org.), *Temas de Investigação em Direitos Humanos para o Século XXI*, Braga, Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar, 2016, pp. 303-328.

JERÓNIMO, Patrícia, "Direito Público e Ciências Sociais: O contributo da Antropologia para uma densificação 'culturalista' dos direitos fundamentais", *Scientia Iuridica*, tomo LX, n.º 326, 2011, pp. 345-383, texto disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/21457> [14.06.2022].

JERÓNIMO, Patrícia, "Direitos das minorias", in Jorge Bacelar Gouveia (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3.º suplemento, Lisboa, Coimbra Editora, 2007, pp. 372-391.

JERÓNIMO, Patrícia, "Dos tratados filosóficos aos tratados internacionais: Uma breve história dos direitos humanos", in Carlos Serra (dir.), *O que são Direitos Humanos?*, Lisboa, Escolar Editora, 2019.

JERÓNIMO, Patrícia, "O princípio da diversidade e o Direito da União: Breves notas sobre o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", *Revista da Faculdade e Direitos da Universidade do Porto*, 2013, pp. 245-282, texto disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/21650/4/26%20Artigo%2c%20%20princípio%20da%20diversidade%20e%20o%20Direito%20da%20Uniao.pdf> [19.04.2022].

JERÓNIMO, Patrícia, "Notas sobre a discriminação racial e o seu lugar entre os crimes contra a humanidade", in António Cândido de Oliveira (coord.), *Estudos em Comemoração do 10.º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Braga, Almedina, 2004, texto disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/22316/4/22%20Capitulo%2c%20Notas%20sobre%20a%20discriminacao%20racial%20e%20os%20crimes%20contra%20a%20humanidade.pdf> [19.04.2022].

JERÓNIMO, Patrícia, e CUNHA, Manuela Ivone, "A jurisprudência multicultural dos tribunais portugueses", in AAVV, *Multiculturalidade e Direito*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, Coleção Formação Contínua, 2022, pp. 41-73.

JERÓNIMO, Patrícia, e GRANJA, Inês, "O estatuto das minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas na Convenção Europeia dos Direitos Humanos", *InclusiveCourts*

Working Paper Series, n.º 1/2019, texto disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/66324> [05.04.2021].

KISS, Nora, *Juventude e Igualdade - Comunidades Ciganas*, Lisboa, Centro de Juventude de Lisboa do IPJ, 2017.

LICÍNIO, Tiago Lobo-Dos-Santos, FERNANDES, Mateus e PEREIRA, Benedita Ayres, *Um cerco educativo-alternativo (1-cea) - projeto de trabalho educativo de rua*, Lisboa, ACM, 2021, texto disponível em <https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/1521796/Cole%C3%A7%C3%A3o+Projetos+e+Pr%C3%A1ticas+de+Inova%C3%A7%C3%A3o+Social+1/fadc1438-6fc0-4905-af98-47962106c5fb> [28.05.2021]

LIMA, Télia, “Ciganos: breve definição e análise dos movimentos sociais e políticas públicas no Brasil até 2014”, *Humanidades em diálogo*, vol. 6, 2014, pp. 225-237.

LOPES, Daniel Seabra, *Deriva Cigana: um estudo etnográfico sobre os ciganos em Lisboa*, Lisboa, ICS, 2008.

MACHADO, Fernando Luís, “Etnicidade em Portugal: contrastes e politização”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 12, 1992, pp. 123-136.

MAGANO, Olga, “Mulheres Ciganas, Desigualdade de Género e Discriminação na Sociedade Portuguesa”, in Sofia Neves e Dália Costa (coords.), *Violências de Género*, Lisboa, ISCSP, 2017, pp. 153-187, texto disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/10142/1/Magano%20Olga%20Mulheres%20Ciganas%20desigualdades%20de%20g%C3%A9nero%20e%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20na%20sociedade%20portuguesa.pdf> [20.08.2021].

MAGANO Olga, “Percurso de integração de mulheres ciganas na sociedade portuguesa”, *AGIR - Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Humanas*, vol. 1, n.º 1, 2013, pp. 223-252, texto disponível em https://www.academia.edu/8324032/Percurso_de_integra%C3%A7%C3%A3o_de_mulheres_ciganas_na_sociedade_portuguesa [05.05.2022].

MAGANO, Olga, *Tracejar vidas normais: estudo qualitativo sobre a integração social de indivíduos de origem cigana na sociedade portuguesa*, 2011, texto disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1750/1/TESE%20Doutoramento%20OlgaMagano.pdf> [23.09.2021].

MAGANO, Olga, MENDES, Maria Manuela, e GOMES, Silvia, “Constrangimentos e oportunidades para a continuidade e sucesso educativo das pessoas Ciganas em Portugal”, *Configurações*, vol. 18, 2016, pp. 8-26, texto disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/12864/5/configuracoes_3546_artigo.pdf [07.04.2022].

MAGANO Olga, e MENDES Maria Manuela, “Educational Situation of Portuguese Ciganos: Social Changes versus Social Continuities”, in AAVV, *Social and Economic Vulnerability of Roma People*, 2021, pp. 19-38, texto disponível em https://www.academia.edu/61844350/Educational_Situation_of_Portuguese_Ciganos_Social_Changes_versus_Social_Continuities [22.04.2022].

MAGANO, Olga, e MENDES, Maria Manuela, *Mulheres ciganas na sociedade portuguesa: tracejando percursos de vida singulares e plurais*, 2014, texto disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/4038/1/144-546-1-PB.pdf> [20.08.2021].

MAROY, Christian, “A análise qualitativa das entrevistas”, Jean-Pierre Digneffe, *et al.*, *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva, 1997, pp. 117-155.

MATKOWSKA, Justyna, “Representations of Romani Women in Contemporary Polish and Romani Literature”, *Roma LGBTI, Feminist Movement and Scholarship, Critical Romani Studies*, vol. 4, n.º 1, 2021, pp. 56-73, texto disponível em <https://crs.ceu.edu/index.php/crs/article/view/150> [07.05.2021].

MENDES, Maria Manuela, *Nós, os Ciganos e os Outros – Etnicidade e exclusão social*, Lisboa, Livros Horizonte, 2005.

MENDES, Manuela, MAGANO Olga, e CANDEIAS Pedro, *Estudo nacional sobre as comunidades ciganas*, Lisboa, ACM, I.P, 2014.

MENDONÇA, Jonathan, *Os ciganos sob as mudanças geopolíticas do continente europeu no final do século XX e início do XXI: duas décadas de perseguições e falta de direitos*, s/d, texto disponível em https://www.historiaeparcerias2019.rj.anpuh.org/resources/anais/11/hep2019/1570547674_ARQUIVO_91d4abfb8b92baabea6e9cc3ca64acf2.pdf [28.09.2021].

MOREIRA, Vital, e GOMES, Carla de Marcelino, *Compreender os direitos humanos. Manual de educação para os direitos humanos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

MORIN, Edgar, *Sociologia*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1984.

NUNES, Olímpio, *O Povo Cigano*, Lisboa, edição do autor, 1996.

PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 12.ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2011.

POGÁNY, István, “Pariah peoples: Roma and the multiple failures of law in Central and Eastern Europe”, *Social & Legal Studies*, 2004, pp. 375-393.

REA, Caterina Alessandra, “Redefinindo as fronteiras do pós-colonial. O feminismo cigano no século XXI”, *Revista Estudos Feministas*, vol. 25, n.º 1, 2017, pp. 31-50.

RUQUOY, Danielle, “Situação de entrevista e estratégia do entrevistador”, Jean-Pierre Digneffe, *et al.*, *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva, 1997, pp. 84-116.

SANFELICE, Patrícia de Mello, “Artigo I”, Wagner Balera (coord.), *Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos*, São Paulo, Conceito Editorial, 2011, pp. 15-17.

SEQUEIRA, Mónica, *Exclusão sócio-espacial dos ciganos de Tomar*, 2014, texto disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/23043> [14.03.2021].

SILVA, Manuel Carlos, “Desigualdades de género”, *Configurações*, n.º 4, 2008, pp. 65-89, texto disponível em <https://journals.openedition.org/configuracoes/370> [19.08.2021].

VICENTE, Maria José, e HELENO, Armandina, *Guia de Intervenção Social com a População Cigana sob a Perspectiva de Género*, Porto, EAPN Portugal, 2014.

ANEXOS

ANEXO I - GUIÃO DE ENTREVISTA

A presente entrevista insere-se num projeto de dissertação de Mestrado em Direitos Humanos, que está a ser desenvolvido na Escola de Direito da Universidade do Minho, e tem por objetivo conhecer a perspetiva de mulheres ciganas ativistas sobre as políticas públicas adotadas pelo Estado português com vista à integração social da população cigana.

A sua opinião é fundamental, pelo que agradecemos a máxima sinceridade. A sua identidade não será revelada.

1. Dados pessoais

- 1.1. Nome:
- 1.2. Estado Civil
- 1.3. Idade
- 1.4. Habilitações académicas
- 1.5. Profissão

2. Participação político-cívica

- 2.1. Consegue identificar a altura em que começou a intervir no espaço público e porquê?
- 2.2. Há algum momento que considere marcante, no seu percurso como ativista?
- 2.3. Como definiria o seu envolvimento na definição ou reformulação de políticas públicas, tendo em vista o processo de integração?

3. Políticas públicas para a integração

- 3.1. Quais são as políticas públicas destinadas às comunidades ciganas adotadas pelo Estado português que conhece?
- 3.2. Em que medida considera que essas políticas estão a dar resultados?
- 3.3. Recebeu alguma oportunidade de trabalho, ensino, habitação ou outra em resultado de uma dessas políticas públicas? Se sim, qual? Não
- 3.4. Conhece mulheres ciganas, integrantes da sua família ou da sua rede de amigos, que receberam oportunidades de trabalho, ensino, habitação ou outra em resultado de uma política pública?
- 3.5. Sente-se protegida pela legislação e pelas medidas adotadas pelo Estado português?
- 3.6. Se a decisão fosse sua, o que mudaria na Estratégia Nacional para a integração das comunidades Ciganas?

Gostaria de acrescentar alguma reflexão para além do que foi perguntado?

Muito obrigada pela sua participação.

**ANEXO II – MODELO TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO PARA AS
ENTREVISTAS**

PESQUISA: Políticas públicas para integração das comunidades ciganas em Portugal:
Discussão dos seus contributos para o empoderamento das mulheres ciganas

Eu _____, concordo em participar na pesquisa intitulada “Políticas públicas para integração das comunidades ciganas em Portugal: Discussão dos seus contributos para o empoderamento das mulheres ciganas”, da responsabilidade da Licenciada Louise Massochini Zwartjes, orientada pela Prof.^a Doutora Patrícia Jerónimo e pela Prof.^a Doutora Maria José Casa-Nova, no âmbito da dissertação de Mestrado de Direitos Humanos, na Universidade do Minho, em Braga, Portugal.

A pesquisa tem por objetivo conhecer a perspetiva de mulheres ciganas sobre as políticas públicas adotadas pelo Estado português com vista à integração da população cigana. A minha participação na pesquisa consiste na concessão de uma entrevista de 40 a 90 minutos de duração. Tenho consciência de que os resultados da pesquisa serão divulgados em reuniões científicas e em publicações especializadas, sem que os nomes dos participantes sejam revelados. Ou seja, estou ciente de que os meus dados estão protegidos por sigilo e anonimato. Tenho conhecimento de que a minha participação na pesquisa é voluntária e que, a qualquer momento, durante a realização da entrevista, eu poderei decidir deixar de participar. Sei também que, em caso de dúvida, poderei entrar em contato com a pesquisadora responsável pelo trabalho, cujos dados estão indicados neste documento.

Declaro que fui devidamente esclarecida sobre a natureza desta pesquisa e da minha participação, nos termos deste documento, e que concordo em participar por livre e espontânea vontade.

Local e data:

Nome da participante:

Assinatura:

Responsável pela pesquisa: Louise Massochini Zwartjes (Telefone +351 932008633)

Assinatura: