



22 de dezembro de 2020

REUNIÃO DE ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO-QUADRO PARA A PROTEÇÃO DAS MINORIAS NACIONAIS POR PORTUGAL

LISBOA, PORTUGAL, 29 DE SETEMBRO DE 2020

ATA DOS DEBATES E INFORMAÇÃO DE FUNDO PARA OS PARTICIPANTES

RESUMO

Foi organizada pelo governo português uma reunião de acompanhamento após a publicação do [Quarto Parecer](#) do Comité Consultivo sobre a implementação da Convenção-quadro para a Proteção das Minorias Nacionais por Portugal (ver a agenda no Anexo 1). Este evento proporcionou uma oportunidade muito bem-vinda para o Comité Consultivo se inteirar das medidas já tomadas ou planeadas pelas autoridades no sentido de implementar as recomendações apresentadas na [Resolução sobre a implementação da Convenção-quadro por Portugal, adotada pelo Comité de Ministros em 17 de junho de 2020](#). Ofereceu ainda o ensejo de discutir novas medidas que poderiam ser introduzidas para melhorar a situação das comunidades ciganas portuguesas,¹ e partilhar boas práticas implementadas noutros Estados-membros.

A reunião foi aberta por Mariana Vieira da Silva, Ministra de Estado e da Presidência, Cláudia Pereira, Secretária de Estado para a Integração e as Migrações, e Marie B. Hagsgård, Presidente Interinado Comité Consultivo da Convenção-quadro para a Proteção das Minorias Nacionais. Foi uma reunião híbrida, que contou com a presença de 40 participantes (ver a lista de participantes no Anexo 2), incluindo representantes das seguintes entidades: gabinetes da Secretária de Estado para a Integração e as Migrações e da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Direção-Geral da Educação, Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e o seu Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI), Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR), Observatório das Comunidades Ciganas (ObCig), Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), representantes das associações de ciganos, mediadores e estudantes ciganos, o SOS Racismo e o Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS), assim como representantes dos municípios do Porto, Moura, Torres Vedras e Figueira da Foz, que tinham sido visitados pelo Comité Consultivo durante a sua visita de monitorização de 28-31 de maio de 2019. Membros do Parlamento pertencentes às comunidades afrodescendentes e representantes da Associação de Língua e Cultura Mirandesa (ALCM) juntaram-se, de tarde, à sessão de sensibilização para os princípios e disposições fundamentais da Convenção-quadro.

ACOMPANHAMENTO DO PARECER SOBRE O QUARTO CICLO DE MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO-QUADRO POR PORTUGAL

Notas introdutórias

Mariana Vieira da Silva, Ministra de Estado e da Presidência, deu as boas-vindas aos participantes e informou-os de que o 22º Governo Constitucional (2019-2023) tinha criado, pela primeira vez, o cargo de Secretário de Estado para a Integração e as Migrações. A ministra salientou que esta iniciativa deve ser considerada um reconhecimento claro dos contributos das populações ciganas e de imigrantes e refugiados para a sociedade portuguesa e da prioridade atribuída pelo governo à integração e à promoção da equidade e da coesão social. Para os membros das comunidades ciganas, isto significa o empenho em alcançar o pleno acesso à educação, emprego, habitação e serviços de saúde. E frisou ainda o equilíbrio necessário entre assegurar o acesso dos ciganos aos serviços regulares e a implementação de medidas positivas para corrigir as desigualdades existentes. Em 2021, Portugal assumirá a presidência do Conselho da UE e as suas prioridades terão como foco as políticas sociais, uma abordagem social à crise da Covid-19 e a luta contra as desigualdades.

¹ Em Portugal, documentos políticos, tais como a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, ou instituições tais como o Observatório das Comunidades Ciganas, utilizam o plural "comunidades" para sublinhar a diversidade entre os ciganos; a redação deste relatório reflete esta prática.

Cláudia Pereira, Secretária de Estado para a Integração e as Migrações, lembrou os participantes das políticas direcionadas para a integração dos ciganos portugueses vulneráveis, no quadro da implementação da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) e apresentou alguns dos seus eixos:

- assegurar um maior sucesso escolar, especialmente no ensino secundário e superior;
- promover a participação dos ciganos;
- empoderar as mulheres ciganas;
- reforçar a mediação intercultural;
- promover o reconhecimento e valorização da cultura cigana.

Cláudia Pereira mencionou os seguintes exemplos específicos de políticas de *mainstreaming* para potenciar a integração das comunidades ciganas portuguesas:

- reforçar o apoio financeiro para a frequência do ensino superior, destinado a beneficiários economicamente desfavorecidos;
- desafiar os alunos ciganos e as suas famílias a beneficiar das vantagens de estudar e viver nas regiões do interior;
- assegurar que as soluções habitacionais beneficiam efetivamente as pessoas pertencentes às comunidades ciganas que vivem em condições de pobreza, através da Nova Geração de Políticas de Habitação;
- assegurar que a informação, especialmente relacionada com as medidas de saúde pública no contexto da pandemia de Covid-19, chega às populações em risco, que a informação é fornecida numa língua compreendida por todas as comunidades e que as pessoas confiam e utilizam cada vez mais os serviços de saúde; tendo esse fim em vista, promover a participação dos ciganos utilizando meios formais e informais;
- criar redes de municípios para a partilha de boas práticas no campo da integração da população local, incluindo os ciganos portugueses.

Marie B. Hagsgård, Presidente Interinado Comité Consultivo da Convenção-quadro, saudou esta primeira oportunidade de realizar um evento de acompanhamento da implementação da Convenção-quadro por Portugal. Saudou também a oportunidade proporcionada aos participantes, tanto de “minorias” como da maioria, de receberem informação sobre as disposições e os princípios consagrados na Convenção-quadro. Recordou aos participantes que Portugal aplica a Convenção-quadro às comunidades ciganas portuguesas,² apesar de não reconhecer o conceito de “minorias nacionais” no seu quadro jurídico, e que, após a apresentação do seu relatório nacional do quarto ciclo de monitorização,³ as autoridades convidaram o Comité Consultivo a visitar Portugal pela primeira vez desde a ratificação da Convenção-quadro, em maio de 2002. Esta visita, que teve lugar em maio de 2019, revelou-se útil para realizar encontros no terreno com as autoridades estatais e locais, assim como com representantes da sociedade civil, entre eles várias associações e mediadores ciganos e membros de grupos de ação comunitária ciganos, e para discutir medidas políticas e projetos concretos, implementados a nível nacional ou local, e outras medidas adicionais que poderiam ser implementadas em resposta às recomendações do Comité de Ministros.

A reunião de acompanhamento organizada a convite das autoridades portuguesas ofereceu a ocasião para discutir o [Quarto Parecer](#) do Comité Consultivo sobre Portugal,⁴ adotado a 28 de junho de 2019 e publicado a 27 de janeiro de 2020, juntamente com os comentários submetidos pelo governo português,⁵ e mais especificamente as recomendações para acionamento imediato e recomendações adicionais contidas na [Resolução CM/ResCMN\(2020\)6](#) do Comité de Ministros.⁶ Marie B. Hagsgård acentuou que a Resolução baseia-se nas recomendações do Comité Consultivo. Salientou que o trabalho de monitorização do Comité Consultivo deve ser visto essencialmente como de apoio aos Estados Partes na aplicação das disposições da Convenção-quadro. Marie B. Hagsgård acolheu com agrado a oportunidade deste diálogo para discutir as medidas práticas possíveis para implementar estas recomendações com representantes do governo português, autoridades estatais e locais e representantes das comunidades ciganas. E informou ainda os participantes de que, para o próximo ciclo de monitorização, a Resolução do Comité de Ministros, juntamente com as medidas tomadas pelas autoridades portuguesas, constituirá a base do próximo relatório nacional, que deverá ser apresentado no dia 1 de setembro de 2023.

² Para informação sobre como os Ciganos são protegidos pela Convenção-quadro noutros Estados Partes, ver o Anexo 3.

³ Ver o quarto relatório nacional recebido em 8 de outubro de 2018, disponível em [inglês](#).

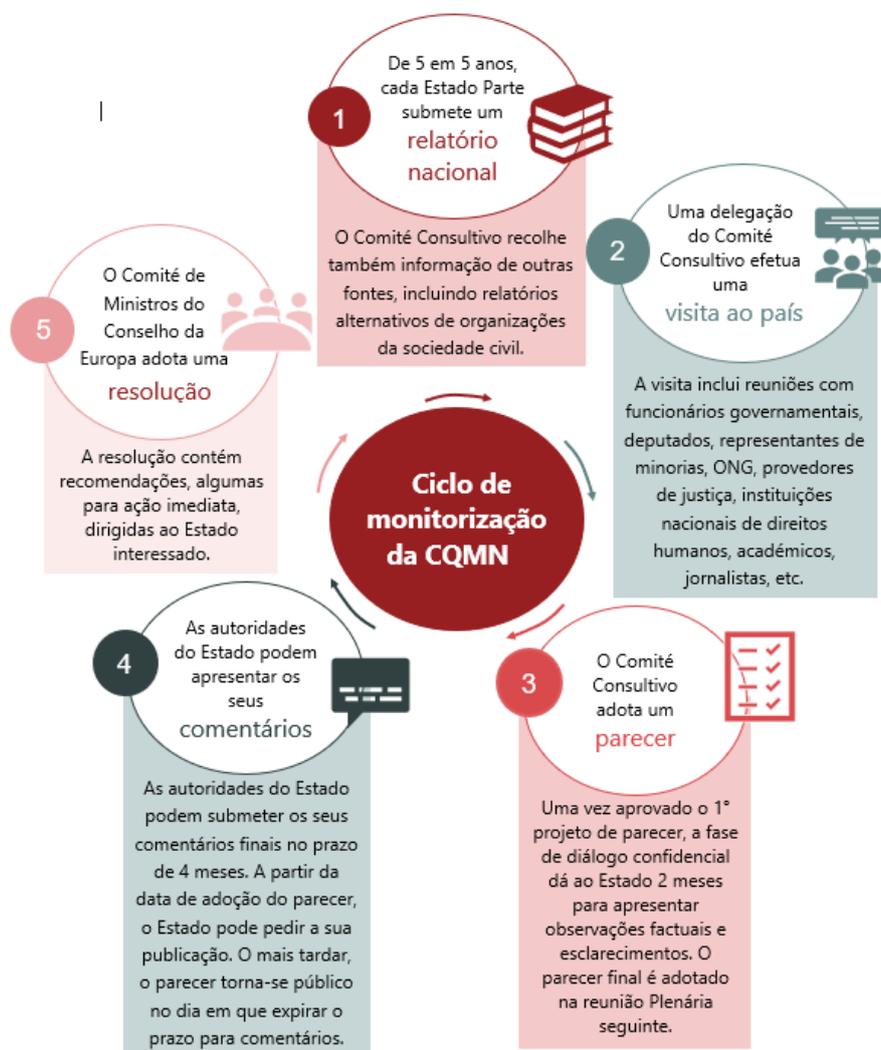
⁴ O Quarto Parecer está disponível em [inglês](#) e [francês](#). Está também disponível um resumo do Parecer em [português](#).

⁵ Os comentários do governo português, recebidos em 15 de janeiro de 2020, estão disponíveis em [inglês](#) e [francês](#).

⁶ O texto integral da Resolução está também disponível em [francês](#) e as suas recomendações estão disponíveis em [português](#).

Ciclo de monitorização da Convenção-quadro

A cada cinco anos, inicia-se um novo ciclo de monitorização, esquematizado abaixo:



Os participantes foram informados de que, no seguimento de uma reforma do mecanismo de monitorização da Convenção-quadro, que entrou em vigor em janeiro de 2020, as autoridades têm agora a possibilidade de submeter *observações* (i.e. *correções factuais* e *pedidos de esclarecimento*) sobre a versão do projeto de parecer *aprovada* pelo Comitê Consultivo.⁷ Na sua reunião plenária seguinte, o Comitê Consultivo examina estas observações e *adota* o seu parecer. Nessa fase, o parecer adotado já não pode ser alterado, mas as autoridades têm ainda a possibilidade de enviar comentários por escrito⁸, que serão então publicados em conjunto com o parecer adotado no website da Convenção-quadro, quatro meses após a sua adoção. No âmbito das práticas padrão, estes documentos deverão também ser publicados nos websites oficiais relevantes do Estado Parte interessado. Este novo procedimento não pôde ser aplicado ao Quarto Parecer sobre Portugal, o que explica o facto de o Comitê Consultivo não ter podido tomar em consideração algumas das observações formuladas pelas autoridades portuguesas quando estas enviaram os seus comentários. O Comitê Consultivo tomou nota destes comentários para o próximo ciclo de monitorização.

⁷ O Comitê Consultivo concede normalmente um prazo de dois meses ao governo para apresentar as suas *observações*.

⁸ As autoridades têm um prazo de quatro meses para submeter os seus *comentários*, que podem ser de uma natureza mais aprofundada.

Esclarecimentos e discussão das recomendações dirigidas a Portugal

Marie B. Hagsgård e Michaël Guet, do Secretariado da Convenção-quadro, esclareceram com mais pormenor as recomendações contidas na [Resolução CM/ResCMN\(2020\)6](#) do Comité de Ministros e destacaram algumas boas práticas implementadas noutros Estados-membros que poderiam servir de fonte de inspiração.⁹ Estes esclarecimentos e o debate que se seguiu estão resumidos abaixo, sendo elencados pela ordem dos artigos da Convenção-quadro que tratam os tópicos discutidos na reunião de acompanhamento:

Quadro jurídico para combater a discriminação direta e indireta, e organismos antidiscriminação e pela igualdade

Numa das suas recomendações para ação imediata, o Comité Consultivo frisou a importância da sensibilização para as normas legislativas de combate à discriminação direta e indireta e os organismos para o combate à discriminação e apoio à igualdade existentes. Sublinhou também a necessidade de adaptar as ferramentas de comunicação para chegar até às minorias e aos migrantes que possam viver em áreas remotas. No seu Parecer, o Comité Consultivo assinalou a existência em Portugal de várias instituições às quais se pode apontar uma alegada discriminação, o que se pode tornar confuso para o público em geral e para os ciganos em particular. As alegadas vítimas de discriminação nem sempre sabem a que instituição se dirigir para apresentar queixa. O facto de a instituição que recebe a queixa poder encaminhá-la para outra instituição competente cria demoras desnecessárias e alguns queixosos não sabem em que ponto está o processamento da sua queixa. É importante que os organismos de promoção da igualdade e as instituições de direitos humanos sejam vistos como independentes, que tenham um mandato claro, tenham poderes suficientes e possam impor sanções.¹⁰ A criação de provedorias regionais¹¹ e o estabelecimento de equipas móveis ou carrinhas para chegar até às comunidades isoladas – tal como delineado pelo Provedor de Justiça português – seriam soluções possíveis.

Devido ao facto de em Portugal existirem várias instituições no domínio da antidiscriminação com diferentes poderes, seria pertinente divulgar mais os diversos mecanismos de apresentação de queixas junto dos membros das comunidades ciganas e outros grupos vulneráveis. Isto poderia ser feito através de atividades de sensibilização e formação, envolvendo membros destas comunidades. O Comité Consultivo recomenda também a participação de membros das minorias nacionais na formação em direitos humanos e não-discriminação fornecida por e a profissionais do setor jurídico (provedores, juizes e advogados) para assegurar uma boa compreensão da legislação, mecanismos e procedimentos. Representantes das associações de ciganos insistiram também na necessidade de desenvolver programas de literacia para garantir uma melhor compreensão destas matérias pelos membros das comunidades ciganas. Marie B. Hagsgård observou que ninguém deve partir do princípio de que os procedimentos são suficientemente claros e considerados justos pelas pessoas externas ao sistema judicial.¹²

Outra boa prática que poderia ser considerada com maior profundidade pelas autoridades portuguesas – no seguimento da visita de estudo de uma delegação portuguesa a Salónica, em finais de 2019 – é o estabelecimento das chamadas “clínicas legais”, em áreas habitadas por comunidades ciganas, que foram implementadas no âmbito do “JUSTROM”, um programa conjunto do Conselho da Europa e da União Europeia visando melhorar o acesso à justiça para mulheres ciganas e *vijantes*. A primeira implementação deste programa foi concebida para oferecer aos grupos alvo aconselhamento, auxílio e/ou representação jurídicos, assim como para facilitar o acesso ao tribunal e aos procedimentos do tribunal, nomeadamente quando em liberdade condicional ou na prisão.¹³ Cada clínica legal contava com uma equipa composta por um advogado, um assessor jurídico e um mediador cigano, que cooperavam estreitamente com instituições de direitos humanos, gabinetes de auxílio jurídico e ordens de advogados. As duas fases seguintes do programa JUSTROM tinham como objetivo reforçar as capacidades dos profissionais da justiça e dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei para responder adequadamente às necessidades das mulheres ciganas e *vijantes* através de formação sobre não-discriminação e igualdade de género.

⁹ Este relatório não contém uma lista exaustiva de boas práticas. Os exemplos nacionais são mencionados a vermelho e negrito (bold) nas notas de rodapé. Para mais informação ou dados de contacto, por favor submeta os seus pedidos ao Secretariado (michael.guet@coe.int).

¹⁰ O Provedor de Justiça na **Irlanda** e o Conselho Nacional para o Combate à Discriminação na **Roménia** são exemplos de organismos de direitos humanos equipados com poderes suficientes para aplicar sanções, nomeadamente a altos funcionários públicos, por declarações racistas ou discurso de ódio.

¹¹ Várias Comunidades Autónomas em **Espanha** têm a sua própria Provedoria de Justiça, além do Provedor nacional, sediado em Madrid. A Provedoria de Justiça da **Croácia** estabeleceu três escritórios regionais, aumentando assim a sensibilização e a recolha de dados.

¹² Ela deu o exemplo da **Suécia**, onde os juizes, só depois de uma consulta com pessoas de minorias nacionais que tiveram de lidar com a justiça, compreenderam que a sua forma de interagir com estas pessoas nem sempre era considerada suficientemente clara e equilibrada.

¹³ Na sua primeira fase, de outubro de 2016 a março de 2018, o programa JUSTROM foi implementado na **Bulgária, Grécia, Irlanda, Itália e Roménia**. Para mais pormenores, consultar o [website do JUSTROM](#).

Durante os debates, a Secretária de Estado para a Integração e as Migrações destacou as mudanças introduzidas no quadro jurídico para combater o racismo, a fim de reforçar as disposições de luta contra a discriminação, apoiando a formação de profissionais chave (por exemplo, autoridades responsáveis pela aplicação da lei) e implementando ações preventivas, tais como projetos locais em bairros desfavorecidos. Além disso, a Lei 93/2017, que alterou o regime jurídico para a prevenção, proibição e combate à discriminação, aumentou os poderes do CICDR e os poderes investigativos do ACM, simplificou os procedimentos para receber queixas de discriminação das associações e proibiu a discriminação múltipla. Péricles Pina, chefe da equipa de apoio à CICDR, referiu-se às prioridades identificadas para o trabalho desta Comissão, nomeadamente a promoção da educação cívica, a luta contra o discurso do ódio e a proteção das vítimas de discriminação. Ele notou que a Secretária de Estado para a Integração e as Migrações e a Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade estão ambas representadas na Comissão. Mamadou Ba do SOS Racismo confirmou a complexidade do sistema jurídico antidiscriminação em Portugal e sugeriu que seja adotada uma legislação-quadro antidiscriminação para harmonizar o atual sistema.

Como já foi comentado no Quarto Parecer, foi discutida em mais pormenor a prática de discriminação indireta de expor sapos cerâmicos em restaurantes e lojas para desencorajar as pessoas pertencentes às comunidades ciganas de lá entrarem. Para os ciganos, estes objetos têm conotações negativas e culturalmente muito enraizadas. Os jovens ciganos presentes na reunião confirmaram a existência dessa prática. Embora a geração mais jovem já não acredite nesta superstição (apesar de lhes dizerem, desde a mais tenra idade, que não devem pronunciar a palavra “sapo”), sentem-se pouco à vontade quando veem esses sapos em cerâmica nas montras das lojas. No seu Parecer, o Comité Consultivo saudou projetos, tais como o que foi levado a cabo em Moura, com o intuito de persuadir os proprietários de lojas e restaurantes a retirar estes objetos. O Comité incentivou as autoridades a desenvolver ou apoiar iniciativas ou campanhas similares noutros pontos do país, alertando contudo para o risco de estas iniciativas resultarem na realidade numa chamada de atenção para o impacto negativo desta prática sobre os ciganos e no aumento do número de sapos de loiça em lojas e restaurantes cujos proprietários sentem hostilidade para com os ciganos.

Quadro institucional e medidas políticas para apoiar a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas

A recomendação do Comité Consultivo relativamente à mudança de nome do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) foi discutida na reunião. A este respeito, Marie B. Hagsgård e Michaël Guet tranquilizaram Sónia Pereira, a Alta Comissária para as Migrações, de que esta recomendação não estava a colocar em questão o trabalho do ACM com as comunidades ciganas portuguesas, mas reiteraram, tal como indicado no Quarto Parecer do Comité Consultivo, que este nome não reflete suficientemente todo o âmbito do trabalho desta instituição, que inclui na sua estrutura um Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI) dedicado a esta missão e responsável, entre outras coisas, por supervisionar a implementação de planos de ação locais da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas. E, o que é mais importante, cria uma confusão desnecessária entre a população em geral sobre o estatuto dos ciganos em Portugal.

Bruno Gonçalves, Vice-Presidente da Letras Nómadas e facilitador e mediador do ROMED, confirmou que as pessoas pertencentes às comunidades ciganas gostariam que o nome do ACM mudasse, visto que os ciganos portugueses não são migrantes, mas sim cidadãos de pleno direito e estão presentes em Portugal há pelo menos cinco séculos.

Marisa Horta, responsável do Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI), indicou que a metodologia para o Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (FAPE), a nível municipal, melhorou desde que o Comité Consultivo visitou Portugal: os municípios inscritos têm dois anos para implementar planos de intervenção e é agora necessária uma avaliação de acompanhamento. Estão a participar novos municípios e estão a ser desenvolvidas atividades para intercâmbio de experiências entre os municípios.

Ana Umbelino, vereadora da Área do Desenvolvimento Social da Câmara Municipal de Torres Vedras, realçou a importância do trabalho em rede entre as autarquias locais para uma aprendizagem mútua. Os participantes foram também informados de que foi introduzido um novo Programa Bairros Saudáveis, uma iniciativa concebida para desenvolver projetos comunitários para reforçar a mensagem sobre como prevenir o “contágio pela Covid-19”. Os municípios tinham até ao fim de outubro de 2020 para submeter os seus projetos.

Diálogo intercultural: Os mediadores ciganos

O Comité Consultivo reconheceu a prática positiva do Projeto de Mediadores Municipais Interculturais que existe em Portugal desde 2009 e tem vindo a melhorar ao longo dos anos graças à inspiração do programa conjunto do Conselho da Europa/União Europeia, ROMED.¹⁴ Durante a sua visita a Portugal, o Comité Consultivo teve o gosto de se encontrar com mediadores ciganos e também migrantes, por exemplo no Porto e em Moura. Além disso, alguns municípios portugueses, tais como Figueira da Foz, Moura e Torres Vedras, criaram ainda Grupos de Ação Comunitária (GAC), inseridos no programa conjunto do Conselho da Europa/União Europeia, ROMED2, sobre a [“Governança Democrática e Participação Comunitária através da Mediação”](#).¹⁵

Nos seus comentários sobre o Quarto Parecer, as autoridades portuguesas apontaram para planos legislativos para assegurar a continuação da sustentabilidade do Projeto de Mediadores Municipais Interculturais e a institucionalização do estatuto profissional dos mediadores socioculturais. Durante o debate, Marie B. Hagsgård e Michaël Guet indicaram que o Comité Consultivo esperava desenvolvimentos positivos neste aspeto, recordando aos participantes que muitos países na Europa tinham conseguido ultrapassar barreiras institucionais e outras (por exemplo, o nível de escolaridade dos mediadores).¹⁶

Preservação da identidade e cultura ciganas e empoderamento dos ciganos, especialmente as mulheres e jovens ciganos

A importância da partilha das tradições culturais ciganas foi abordada por Marie B. Hagsgård, que sublinhou as boas práticas que encontrou em Torres Vedras, nomeadamente uma exposição sobre tradições ciganas de um artista não-cigano que estava aberta ao grande público no edifício da câmara municipal.

A Secretária de Estado para a Integração e as Migrações chamou a atenção para a importância de promover os modelos positivos de entre a comunidade cigana. Citou um artigo de jornal publicado em fevereiro de 2019¹⁷ falando de uma jovem cigana da Torre de Moncorvo que se tornou advogada e contribuiu muito para melhorar a imagem dos ciganos mais preponderante entre o grande público. A secretária de Estado destacou também que se tem registado um aumento no número de estudantes ciganos nos últimos anos em Portugal, em grande parte graças à oferta de bolsas de estudo (programa OPRE). Dois jovens estudantes ciganos bolsistas do OPRE (Israel Paródia, que está a estudar medicina, e Teresa Vieira, que agora trabalha no Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas do Alto Comissariado para as Migrações) estiveram presentes na reunião e partilharam a sua experiência. Apontaram a dificuldade que os jovens ciganos sentem em expor a sua identidade étnica por receio dos preconceitos. Michaël Guet respondeu que, embora seja uma decisão individual declarar a sua identidade étnica, tal como consagrado no artigo 3º da Convenção-quadro, se as pessoas que poderiam servir de modelos positivos não o fizerem, isto deixa mais margem para os *media* se concentrarem nos estereótipos negativos.

Durante o debate, os “Círculos de Fala de Mulheres Ciganas” foram mencionados como um bom exemplo de atividades direcionadas para o empoderamento das mulheres ciganas. Organizadas pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), estas reuniões oferecem um espaço para as mulheres ciganas discutirem tópicos difíceis, tais como a discriminação, a educação dos filhos, etc. Marie B. Hagsgård e Michaël Guet congratularam-se com esta iniciativa e sugeriram o casamento precoce como tópico para uma futura reunião, visto que esta questão sensível é mais abertamente discutida entre as mulheres.

Discurso de ódio, representação negativa dos ciganos nos *media*, policiamento e respeito pelos direitos humanos

No seu Quarto Parecer, o Comité Consultivo encorajou as autoridades a tomar todas as medidas necessárias no combate aos estereótipos e preconceitos contra os ciganos, tratando o “anticiganismo” como uma forma específica de racismo, para que as pessoas pertencentes às comunidades ciganas se sintam mais seguras ao identificarem-se como tal. Durante o debate, sugeriu-se que a polícia comece a recolher dados sobre o anticiganismo e os crimes motivados por ódio contra os ciganos.¹⁸ Outras boas práticas incluem a criação de aplicações para telemóveis que permitam às alegadas vítimas de

¹⁴ Entre 2011 e 2016, foram treinados um total de 1 479 mediadores, na sua maioria ciganos, foram formados em 22 países (**Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, República Checa, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Lituânia, Macedónia do Norte, Portugal, Roménia, Federação Russa, Sérvia, Espanha, Ucrânia, Reino Unido**). Para mais pormenores, ver o [programa ROMED1](#).

¹⁵ O ROMED 2 investiu em processos locais, visando aumentar a participação dos ciganos na tomada de decisão local. Estimulou a auto-organização das comunidades ciganas em Grupos de Ação Comunitária (GAC), que contribuem para a identificação de prioridades e sugerem iniciativas para lhes dar resposta. De abril de 2013 a fevereiro de 2017, e tem estado ativo em 54 municípios de 11 países: **Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Macedónia do Norte, Portugal, Roménia, República Eslovaca, Ucrânia**.

¹⁶ Ver, por exemplo, a institucionalização dos mediadores comunitários na **República da Moldávia**, ou os mediadores de saúde na **Macedónia do Norte**.

¹⁷ Ver, no jornal *Público* de 10 de fevereiro de 2019, o artigo: [“Advogada e cigana, um rosto do princípio da mudança”](#).

¹⁸ A recolha deste tipo de dados já se efetua em alguns Estados-membros, tais como a **Finlândia, Alemanha e Espanha**.

discriminação ou discurso de ódio denunciá-los online,¹⁹ e criar websites de fácil utilização para denunciar os crimes de ódio sem ter que ir à esquadra da polícia.²⁰

Péricles Pina, Coordenador do Gabinete de Apoio Técnico à CICDR, informou os participantes de que existe agora um formulário de queixa disponível online e é possível apresentar uma queixa anónima.

Mamadou Ba criticou a insuficiência da atual legislação para combater o discurso de ódio, em particular nos *media*, em parte devido à falta de uma definição clara do que é o discurso de ódio. O incitamento ao ódio não está abrangido na legislação existente. Vários participantes confirmaram casos de ódio contra os ciganos e estereótipos negativos nos *media* e na TV.

Susana Silveira, da Costume Colossal - Associação para a Integração das Comunidades Ciganas, destacou especialmente a discriminação e as atitudes racistas no seio da polícia e questionou a eficácia da formação oferecida às autoridades responsáveis pela aplicação da lei: “tirar tatuagens racistas dos braços dos agentes da polícia não os torna menos racistas”.

Educação

Em vários pareceres recentes, o Comité Consultivo incentivou os Estados Partes a conduzir pesquisa independente e a recolher dados desagregados baseados no género sobre as causas profundas do absentismo e abandono escolar precoce das crianças ciganas; portanto Portugal não constitui uma exceção neste aspeto. Os fatores podem ser externos (por ex., segregação escolar, *bullying*) ou internos (por ex., falta de motivação, casamento precoce). Relativamente a este último, o Comité Consultivo observou em vários Estados um possível impacto dos casamentos precoces no absentismo e abandono escolar, especialmente na fase de transição do ensino básico para o ensino secundário. Tendo presente que esta é uma questão sensível, o Comité Consultivo convida as autoridades a envolver membros da comunidade cigana nesta pesquisa, em particular mulheres e raparigas ciganas. Pode também reduzir-se o absentismo e abandono escolar assegurando que as crianças ciganas se sentem felizes e bem-vindas na escola, por exemplo ensinando a história dos ciganos, promovendo modelos positivos ciganos e convidando-as a falar nas escolas, celebrando “dias dos ciganos”.²¹ É também crucial que os pais ciganos participem no ambiente escolar.²²

Foram citados exemplos de medidas afirmativas no campo da educação, direcionadas ou não exclusivamente para as comunidades ciganas, tais como a oferta de refeições gratuitas,²³ transporte gratuito,²⁴ manuais escolares gratuitos, ou bolsas para alunos ciganos.²⁵ A inscrição gratuita das crianças ciganas na pré-escola ou a introdução de um ano de educação pré-primária obrigatória²⁶ são outras medidas que melhoram o desempenho escolar global das crianças ciganas. A introdução da história cigana nos currículos escolares – para além do contributo para o diálogo intercultural e a aquisição geral de conhecimentos sobre as minorias nacionais por todos os alunos – é mais outra forma de motivar as crianças ciganas a frequentarem a escola.²⁷ Esta questão foi recentemente objeto de uma recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa.²⁸

¹⁹ Em **Espanha**, a Federação Espanhola das Mulheres Ciganas, KAMIRA, criou uma ferramenta online que facilita o tratamento de todos os tipos de queixas relacionadas com alegados crimes de ódio, como, por exemplo, a aplicação SOS KAMIRA para telemóveis. Com esta ferramenta, a KAMIRA pretende canalizar as queixas por crimes de ódio e discriminação e contribuir para alcançar uma cidadania dignificada e igualitária. Para mais informação, consultar o website da KAMIRA: <http://federacionkamira.es/presentada-la-app-sos-kamira-para-la-tramitacion-de-denuncias-de-odio/>.

²⁰ No **Reino Unido**, foi criada a plataforma [True Vision](#), que permite denunciar os crimes de ódio online, sem ter que ir a uma esquadra de polícia.

²¹ Datas como o dia **8 de abril** (Dia Internacional dos Ciganos), **16 de maio** (Dia da Resistência Cigana), **2 de agosto** (Dia Europeu em Memória dos Ciganos, Sinti e Yenishes Vítimas do Holocausto), e **5 de novembro** (Dia Mundial da Língua Romani).

²² Ver, por exemplo, incubadoras de educação de ciganos na **Eslóvenia**.

²³ Por exemplo, no **Reino Unido**. Na **Hungria**, para incentivar os pais a enviar os seus filhos ao infantário, é paga ajuda financeira aos pais para a compra de roupa e outros artigos e as crianças recebem refeições gratuitas.

²⁴ Por exemplo, na **Bulgária**.

²⁵ Por exemplo, na **Albânia**, são atribuídas todos os anos 80 bolsas sociais (30 Euros/mês) às crianças ciganas e egípcias que concluem o nono ano, para lhes permitir prosseguir a sua educação em estabelecimentos do ensino secundário. Em **Montenegro**, as crianças ciganas e egípcias têm direito a manuais escolares gratuitos e a bolsas de estudo para o ensino secundário e superior. Na **Hungria**, a generalidade das crianças ciganas beneficia de diversos planos de bolsas de estudo criados no âmbito do Programa de Bolsas de Estudo Útravaló – MACIKA. Foi introduzido, em 2011, um requisito de que pelo menos 50% dos beneficiários dos programas de promoção de igualdade de oportunidades (“Caminho para a Escola Secundária”, “Caminho para o Exame Final da Escola Secundária” e “Caminho para a Vocação Profissional”) do Programa de Bolsas de Estudo Útravaló – MACIKA sejam de origem cigana (autodeclarada). Na **República Checa**, foram concedidas mais de mil bolsas de estudo anuais a alunos ciganos. Na **Macedónia do Norte**, estão disponíveis bolsas de estudo para alunos ciganos que se matriculem no ensino secundário e superior, graças ao financiamento do Fundo para a Educação Cigana (*Roma Education Fund – REF*).

²⁶ Por exemplo, na **Croácia**.

²⁷ O ensino da história dos ciganos já foi introduzido, entre outros países, na **Finlândia**, **Roménia** e em algumas Comunidades Autónomas de **Espanha**, tais como Castela e Leão, Catalunha e, em breve, Navarra.

²⁸ Ver [Recomendação CM/Rec\(2020\)2 do Comité de Ministros aos Estados-membros sobre a inclusão da história dos Ciganos \(Roma\) e/ou Travellers \(“Viajantes”\) nos currículos escolares e nos materiais didáticos](#) e a [tradução portuguesa da recomendação CM/Rec\(2020\)2](#).

Durante o debate, Lina Varela, Chefe de Divisão de Educação Pré-Escolar e do Ensino Básico, da Direção Geral de Educação, indicou que o Ministério da Educação defende políticas de educação inclusiva e que, desde julho de 2018, foi introduzida até 25% de flexibilidade no currículo do ensino básico e secundário, com vista a fomentar o trabalho interdisciplinar e enriquecer as competências essenciais do currículo. Isto permite às escolas ensinar tópicos específicos, que poderiam ser, por exemplo, história e cultura cigana. Cláudia Costa, Chefe da Divisão Municipal de Gestão da Rede Social da Câmara Municipal do Porto, salientou a necessidade de formar os professores nesta vertente.

Maria José Casa-Nova, Coordenadora do Observatório das Comunidades Ciganas (OBCIG), referiu-se ao impacto positivo do Programa Escolhas, que inclui medidas para acabar com a discriminação contra os ciganos no acesso à educação e para prevenir o absentismo e abandono escolar precoce das crianças ciganas. Este programa foi desenvolvido pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM) para aumentar o sucesso académico e promover a inclusão social das crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, em particular os descendentes de imigrantes e minorias étnicas. Durante a pandemia de Covid-19, o Programa Escolhas facilitou ainda o ensino à distância.²⁹ Maria José Casa-Nova referiu-se também aos dados desagregados por género sobre o decréscimo do absentismo escolar entre os alunos ciganos, que foram recolhidos através do projeto *Roma Inclusive School Experiences* (Experiências Escolares Inclusivas para os Ciganos – RISE), financiado pelo programa *Rights, Equality and Citizenship* (Direitos, Igualdade e Cidadania – REC) da União Europeia.³⁰

Habitação

O Comité Consultivo aplaudiu os esforços envidados no passado pelas autoridades estatais e locais portuguesas com o intuito de resolver as condições de habitação inadequadas nas quais muitas pessoas pertencentes às comunidades ciganas viviam, progresso que tinha sido alcançado nomeadamente mudando estas famílias para habitação social. Contudo, há diversas famílias ciganas que continuam a viver em condições habitacionais deficientes. No seu Parecer, o Comité Consultivo encorajou as autoridades a reverem a sua política de habitação, visto ter notado os seus efeitos negativos, i.e. que, em certos municípios portugueses, a concentração de pessoas ciganas é tal que algumas turmas das escolas são compostas, totalmente ou em grande medida, por crianças ciganas. Este é um efeito secundário frequente e a curto prazo das políticas de realojamento dos últimos anos, devido à concentração de famílias vulneráveis a residir em habitações sociais em certas áreas municipais, criando efetivamente guetos. As crianças destas famílias tendem a ser matriculadas na escola local, levando assim, na prática, à constituição de “escolas ciganas”.

A par de medidas para melhorar as condições habitacionais dos ciganos, alguns Estados Partes da Convenção-quadro tomaram igualmente medidas para assegurar um ambiente com uma população mais heterogénea nas unidades de habitação social. Esta meta pode ser alcançada, entre outros métodos, através da inclusão dos ciganos na lista dos “grupos vulneráveis” com direito a ação afirmativa, nomeadamente a atribuição prioritária de habitação social;³¹ a adoção de critérios que não sejam na realidade discriminatórios ou excluam famílias ciganas;³² a introdução de um sistema de quotas para a atribuição de habitação social, segundo o qual se presume que uma certa percentagem de famílias serão ciganas.³³ Outras medidas positivas concretas incluem a participação de futuros residentes ciganos na renovação das casas ou apartamentos quando

Para outras recomendações, do Comité de Ministros aos Estados-membros do Conselho da Europa, relacionadas com os ciganos, ver o Anexo 5.

²⁹ Para mais informação, consultar o [website do Programa Escolhas](#).

³⁰ Os objetivos deste projeto implementado na Itália, Portugal e Eslovénia são promover uma escola mais acolhedora e inclusiva para as crianças ciganas na faixa etária dos 6 aos 14 anos; combater a discriminação na educação e prevenir e reduzir o absentismo e o desinteresse pela educação entre as crianças ciganas.

³¹ Como exemplo, no seu último parecer sobre a **Espanha**, o Comité Consultivo lamentou que os ciganos não estivessem incluídos na lista de “grupos vulneráveis” que poderiam beneficiar de medidas afirmativas no campo do emprego (só as pessoas com deficiência podiam beneficiar destas medidas). Na **Albânia**, a Lei n.º 22/2018 sobre a Habitação Social inclui agora os ciganos e os egípcios como grupos vulneráveis prioritários para a atribuição de habitação social.

³² Os critérios para a atribuição de habitação social são por vezes indiretamente discriminatórios: por exemplo, pedir prova de salário para pagar a renda quando várias famílias ciganas pobres vivem da economia informal / empregos não declarados e não conseguem apresentar essa prova; ou solicitar prova de cidadania ou residência num determinado município quando os ciganos não dispõem de documentos de identificação. Os critérios devem ser adaptados com flexibilidade e é por vezes oferecida a alternativa de uma carta de recomendação ou vários testemunhos, como na **Bósnia e Herzegovina**.

³³ Na **Macedónia do Norte**, é reservada uma quota de 10% de unidades habitacionais para as famílias ciganas³³, assegurando que as famílias ciganas, especialmente as que se encontram nas situações mais vulneráveis e que não conseguiriam preencher os requisitos, beneficiam dos programas de habitação social. Além destes 10%, as famílias ciganas podem beneficiar de uma unidade de habitação social se satisfizerem os critérios para a sua atribuição. Na **Albânia**, o artigo 80 da Lei n.º 22/2018 sobre a Habitação Social estipula que todos os programas de habitação social devem incluir no mínimo 5% das unidades para famílias ciganas e egípcias.

as famílias ciganas que vivem em assentamentos precários são realojadas em edifícios municipais desabitados,³⁴ ou a oferta de microcréditos às famílias ciganas para a renovação das suas próprias casas.³⁵

Um aspeto importante de qualquer política de habitação é a consulta regular com as comunidades ciganas interessadas em todas as fases do processo, para tomar em consideração as tradições culturais dessas comunidades e evitar que boas intenções redundem em fracasso.³⁶ Programas de realojamento de sucesso incluem também medidas de acompanhamento a curto e médio prazo para ajudar as famílias que estão habituadas a viver em condições informais a habituarem-se às suas novas condições de habitação (pagamento de contas de eletricidade e água, etc.).³⁷ É também crucial envolver futuros vizinhos nos projetos de realojamento antes de mudar as famílias ciganas.³⁸ Os despejos forçados não são soluções a longo prazo, especialmente quando não são oferecidas soluções de habitação alternativa aos que são expulsos.³⁹ O modo de vida nómada ou seminómada dos que ainda viajam deve ser respeitado e devem ser adaptadas medidas políticas específicas para estes grupos e a sua cultura.⁴⁰

Durante os debates, a Secretária de Estado para a Integração e as Migrações recordou os participantes de que o governo português fixou o prazo de 2024 para a erradicação do défice habitacional. Embora acolhendo favoravelmente esta meta, alguns participantes pensam que o prazo é muito ambicioso. Cláudia Costa, Chefe da Divisão Municipal de Gestão da Rede Social da Câmara Municipal do Porto, sublinhou a dificuldade das comunidades ciganas em aceder à habitação: mesmo quando têm possibilidades de arrendar um apartamento no mercado local, não lhes é frequentemente dada esta oportunidade. Por outro lado, foram mencionados alguns desenvolvimentos positivos, tais como a ajuda para a renovação de edifícios em Coimbra ou a adesão da Câmara Municipal da Amadora, nos arredores de Lisboa, ao programa URBACT, concebido ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional da União Europeia, que visa combater a pobreza urbana e melhorar a integração local.

Emprego

Marie B. Hagsgård agradeceu a informação adicional fornecida pelas autoridades portuguesas nos seus comentários sobre as medidas de incentivo ao emprego. Michaël Guet apresentou exemplos de medidas afirmativas tendo ou não como alvo exclusivo as comunidades ciganas, incluindo feiras de emprego,⁴¹ validação de aprendizagem ou experiência profissional anteriores para os que não conseguiram concluir cursos,⁴² reduções fiscais para empresas privadas que empregam ciganos, microcréditos para ciganos estabelecerem os seus próprios negócios,⁴³ programas de formação pensados para as necessidades e especificidades locais destas comunidades,⁴⁴ mediadores ciganos nas agências de emprego locais,⁴⁵ etc. Durante o debate, foi mencionado o Pacto Territorial para a Empregabilidade do Ave como uma inovação institucional baseada no “planeamento negociado”, no qual diferentes atores a nível local assumem papéis e responsabilidades complementares e interligados, visando as oportunidades de emprego. Este Pacto envolve parcerias para melhor ligar a política de emprego com outras políticas para melhoria da situação de emprego a nível regional e local.

³⁴ Ver o projeto Il Dado, na cidade de Turim, **Itália**.

³⁵ Por exemplo, na **Macedónia do Norte**.

³⁶ No caso, por exemplo, da **Finlândia**, os projetos de habitação para os Kaale (ciganos finlandeses) fracassaram no passado, pois não tinham tomado em conta uma tradição cultural desta comunidade, segundo a qual as gerações mais jovens não podem viver num apartamento situado num piso acima de outro onde vivam os idosos.

³⁷ Ver, por exemplo, os programas de realojamento para ciganos em **Espanha**.

³⁸ Neste aspeto, foram identificadas boas práticas na **Sérvia** e em **Espanha**.

³⁹ Sobre esta matéria, ver a [OPRE Declaração conjunta do Conselho da Europa, FRA, OSCE/ODIHR, OHCHR, Equinet e ENNHRI sobre as expulsões dos Ciganos e Travellers/Viajantes na Europa](#). Na **Albânia**, o artigo 5 da Lei n° 22/2018 sobre a Habitação Social inclui um princípio que proíbe a expulsão forçada de indivíduos e famílias dos seus assentamentos e um artigo separado define os procedimentos para as entidades do governo autónomo local realojarem famílias que tenham que ser despejadas devido a obras públicas imperativas.

⁴⁰ Em **França**, os municípios com mais de 5 000 habitantes são obrigados por lei a fornecer zonas de paragem para os ciganos. Os cantões na **Suíça** também proporcionam estas zonas de paragem, embora em ambos os casos estes locais sejam insuficientes. Na Flandres, na **Bélgica**, e nos **Países Baixos**, os ciganos locais vivem em unidades com o aspeto de casas típicas, mas montadas em eixos para respeitar a sua identidade cultural de viajantes, apesar de estas famílias estarem agora sedentarizadas. Por razões similares, na **Irlanda**, é normalmente fornecida uma zona para caravanas perto das casas quando os ciganos são realojados.

⁴¹ Por exemplo, na **Roménia** são organizadas feiras de emprego em que os ciganos candidatos a emprego podem encontrar-se com empresas interessadas em recrutar.

⁴² Este sistema existe também em **França**, onde é frequentemente aplicado a ciganos que não concluíram os seus estudos.

⁴³ São fornecidos microcréditos a ciganos, por exemplo na **Macedónia do Norte**.

⁴⁴ Por exemplo, em algumas regiões de **França**, os programas de formação são adaptados e divididos em vários módulos para se adaptarem ao estilo de vida nómada dos ciganos.

⁴⁵ Existem mediadores de emprego ciganos na **Bulgária**.

SESSÃO DE SENSIBILIZAÇÃO SOBRE A CONVENÇÃO-QUADRO

Introdução à Convenção-quadro para a Proteção das Minorias Nacionais

Marie B. Hagsgård lembrou os participantes de que a Convenção-quadro entrou em vigor em 1998. À presente data, foi já ratificada por 39 (dos 47) Estados-membros do Conselho da Europa.⁴⁶ Enquanto tratado internacional para a proteção dos direitos das minorias nacionais, é um instrumento com características únicas; o seu mecanismo de monitorização requer visitas aos Estados Partes. E salientou também que a Convenção-quadro melhorou a proteção legal dos direitos das minorias, e nomeadamente dos seus direitos humanos. O Comité Consultivo tem assistido a uma maior aceitação dos resultados da sua monitorização e à implementação de ações públicas dela decorrentes. Os Estados Partes reconheceram a relevância do seu mecanismo de monitorização como meio de estabelecer um diálogo construtivo, em particular durante as visitas e eventos de acompanhamento entre os relatórios periódicos. Michaël Guet introduziu alguns dos princípios gerais fundamentais da Convenção-quadro:

- Artigo 3º: o direito à livre autoidentificação;
- Artigo 4º: o princípio da não-discriminação; é necessária ação positiva dos Estados para alcançar a igualdade de direitos;
- Artigo 5º: a identidade, a língua e o património cultural das minorias nacionais devem ser promovidos e valorizados como parte integrante do património cultural nacional;
- Artigo 6º: a promoção do diálogo intercultural, respeito mútuo, compreensão e cooperação entre todas as pessoas residentes no seu território; o diálogo constante entre a maioria e as minorias nacionais; as minorias nacionais devem ser protegidas contra a hostilidade, discurso do ódio e crimes de ódio; a representação nos meios de comunicação social não deve ser estereotipada;
- Artigo 7º: a proteção da liberdade de associação;
- Artigo 8º: a proteção da liberdade de religião e de manifestar a sua religião ou a sua convicção;
- Artigo 9º: os meios de comunicação social como ferramenta importante de integração na sociedade;
- Artigos 10º/11º: os direitos linguísticos;
- Artigos 12º/14º: a educação inclusiva e de qualidade, acessível a todos; a história das minorias nacionais e do seu contributo para a sociedade deve ser incluída nos materiais e programas de ensino;
- Artigo 15º: a participação efetiva nos assuntos públicos e na vida socioeconómica; as pessoas pertencentes a uma minoria nacional devem ter voz e poder influenciar as decisões que lhes dizem respeito;
- Artigos 17º/18º: a cooperação transfronteiriça.

O que é uma “minorias nacional”?

Marie B. Hagsgård fez lembrar aos participantes que não existe uma definição do termo “minorias nacional” na Convenção-quadro. Em resumo, a principal característica de uma pessoa que pertence a uma minorias nacional é que a pessoa decidiu que quer manter a sua cultura e identidade, além de ser tratada em pé de igualdade com o resto da população. E acrescentou que as “minorias”, à luz do direito internacional, têm um conjunto de direitos diferentes, dependendo de serem: naturais do país (população indígena),⁴⁷ minorias nacionais ou imigrantes. Permanecem questões em aberto, tais como debates sobre: “minorias nacionais” versus “novas minorias” ou “direitos individuais” versus “direitos coletivos”.

Resumo do debate

Deputadas, membros da comunidade afrodescendente em Portugal, Beatriz Gomes Dias, Romualda Fernandes e Joacine Katar Moreira, representada pelo seu assessor João Faria Ferreira, expuseram a situação da sua comunidade. A perceção de que a sociedade portuguesa é de forma geral homogénea está a mudar gradualmente e a eleição de três deputados que são membros da comunidade afrodescendente é um sinal positivo. Alguns problemas persistem, no entanto, incluindo desigualdades sociais, segregação espacial e discurso de ódio racista. Os parlamentares apelaram para a implementação de políticas para ultrapassar estes obstáculos e destacaram a necessidade de mais justiça social, redistribuição económica equitativa, reconhecimento da diversidade cultural e igual participação na esfera pública.

⁴⁶ Para mais pormenores, consultar o website da Convenção-quadro.

⁴⁷ Tais como os sami, que são considerados um povo indígena, na **Finlândia** e na **Suécia**.

Os participantes da comunidade afrodescendente em Portugal estavam particularmente interessados em conhecer melhor os critérios aplicados pelos Estados Partes da Convenção-quadro, na ausência de uma definição de “minorias nacionais”. Michaël Guet explicou que existem critérios geralmente aceites – tanto objetivos como subjetivos – para o reconhecimento de uma minoria nacional, tais como o reconhecimento formal de uma minoria nacional, a cidadania, o tempo de residência, a territorialidade, número substancial, apoio de um “estado afim” (“kin state”) ou marcadores identitários específicos e classificação por categorias. Os Estados Partes tendem a estabelecer os seus critérios próprios; contudo, nenhum destes critérios pode ser aplicado a todas as situações. Para a implementação mais inclusiva, o Comité Consultivo tende a encorajar uma abordagem flexível ao âmbito de aplicação da Convenção-quadro. A lista indicativa de critérios acima mencionada foi abordada pelo Comité Consultivo no seu [Comentário Temático N° 4 sobre o Âmbito de Aplicação da Convenção-quadro para a Proteção das Minorias Nacionais](#), adotado em maio de 2016.⁴⁸ Tendo em consideração o interesse expresso pelos participantes e que não existe ainda uma tradução deste Comentário Temático em português, está disponível um resumo da análise do Comité Consultivo, com alguns exemplos de países, no Anexo 6.

Durante esta sessão, Beatriz Gomes Dias mencionou o facto de as comunidades imigrantes não serem frequentemente reconhecidas como minorias nacionais, referindo-se à posição das autoridades francesas. Michaël Guet respondeu que a França não reconhece de facto o conceito de “minorias nacionais” e aplica uma abordagem universal aos seus cidadãos, no entanto, na prática, adotou políticas e mecanismos de consulta específicos para os “viajantes” (“*gens du voyage*”). Foi ainda observado que vários Estados Partes não reconhecem este conceito, mas adotam uma abordagem flexível e Portugal é um destes exemplos, além de países como a Bulgária, a Espanha ou o Reino Unido.

Embora os participantes da comunidade afrodescendente, na capacidade de membros do parlamento ou funcionários da administração pública, não tivessem chegado a uma posição comum sobre se seria vantajoso para eles que a Convenção-quadro se aplicasse no seu caso, registou-se interesse em acompanhar a discussão desta matéria, tendo em conta que as suas características culturais específicas e critérios tais como cidadania, número substancial ou tempo de residência poderiam aplicar-se no seu caso. Marie B. Hagsgård convidou-os a examinar melhor a Convenção-quadro e o [Comentário Temático N° 4 sobre o Âmbito de Aplicação da Convenção-quadro para a Proteção das Minorias Nacionais](#) do Comité Consultivo, e recordou-os da possibilidade – se a comunidade afrodescendente assim o desejar – de se dirigirem às autoridades para virem a estar abrangidos futuramente pela Convenção-quadro. No que respeita aos falantes do mirandês, Michaël Guet observou que não houve qualquer pedido desta minoria linguística no sentido de ser protegida no âmbito da Convenção-quadro, apesar de este instrumento incluir a proteção dos direitos linguísticos, nos termos dos seus artigos 10º e 11º, mas fez lembrar às autoridades que os falantes do mirandês desejam que Portugal ratifique a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias e que este instrumento se aplique ao mirandês.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Marie B. Hagsgård e Michaël Guet agradeceram às autoridades portuguesas, e em particular a Mariana Vieira da Silva, Ministra de Estado e da Presidência, e a Cláudia Pereira, Secretária de Estado para a Integração e as Migrações, pela sua calorosa hospitalidade, abertura nos debates e atitude virada para o futuro. Agradeceram ainda a Cristina Milagre, Assessora da Secretária de Estado para a Integração e as Migrações e Ponto Focal Nacional da Convenção-quadro, pela organização prática desta reunião, apesar das condições sanitárias. O Comité Consultivo encoraja sempre os Estados Partes a organizar um evento de acompanhamento após a publicação de cada parecer como forma de reforçar o diálogo. Marie B. Hagsgård congratulou-se com a oportunidade oferecida pelas autoridades de realizar a presente reunião de acompanhamento, que constitui já uma resposta a uma das recomendações contidas no Quarto Parecer do Comité Consultivo. Ao agir assim, Portugal dá um bom exemplo aos outros Estados da Convenção-quadro.

Embora relembrando que, nesta fase, não tinha havido um compromisso por parte das autoridades portuguesas no sentido de ampliar o âmbito de aplicação da Convenção-quadro, receberam com agrado a possibilidade oferecida pelas autoridades de apresentar os princípios e disposições da Convenção-quadro a um painel alargado e saudaram assim a participação nesta reunião de membros do Parlamento da comunidade afrodescendente e de falantes de mirandês.

Marie B. Hagsgård recordou os participantes de que o Comité Consultivo está pronto a apoiar as autoridades na identificação das formas mais eficazes de implementar as recomendações contidas no Quarto Parecer sobre Portugal. Convidou também participantes da sociedade civil a submeter relatórios alternativos (sombra), antes ou pouco depois da visita, que podem ser baseados no relatório estatal ou nos artigos da Convenção-quadro, ou ainda consistir em informação mais concisa, na forma de cartas.⁴⁹

⁴⁸ Ver, no Anexo 4, a lista de todos os Comentários Temáticos do Comité Consultivo.

⁴⁹ Para mais informação, consultar a página web do site da Convenção-quadro sobre o [papel das ONGs](#) no processo de monitorização. Os contributos podem ser enviados para minorities.fcnm@coe.int.

Encerrando esta reunião, Cláudia Pereira, Secretária de Estado para a Integração e as Migrações, recordou o compromisso das autoridades portuguesas em continuar a fomentar a integração dos ciganos portugueses através da oferta de habitação, educação e emprego condignos e agradeceu ao Conselho da Europa e ao Comité Consultivo pelo seu aconselhamento relativamente à forma de alcançar estas metas, assim como pela partilha de boas práticas. Confirmou também a intenção das autoridades portuguesas de convidar o Comité Consultivo durante o quinto ciclo de monitorização. Mesmo no final da reunião, Cláudia Pereira propôs que cada participante escolhesse uma palavra que encapsulasse os debates e/ou as lições aprendidas. Foi este o resultado:

Diálogo – Humildade – Identidade – Diversidade – Abertura – Falar – Vozes – Disseminação – Equidade – Luz – Reflexão Conjunta – Participação – Dignidade Humana – Conhecimento – Justiça – Compromisso – Resistência – Emergência – Abordagem Intersectorial – Desafio – Transição – Colaboração – Luta contra o Racismo – Harmonia Social – Consulta – Integração – Boas Práticas

* * *

ANEXOS

Anexo 1 – Agenda da reunião de acompanhamento em Portugal (Lisboa, 29 de setembro de 2020)



Agenda final
(PT).doc

Anexo 2 – Lista de participantes



Lista de
participantes (PT).dc

Anexo 3 – Os Ciganos e *Viajantes* e a Convenção-quadro



Roma e viajantes
no âmbito da CQMN

Anexo 4 – Comentários temáticos adotados pelo Comité Consultivo sobre a Convenção-quadro

- Comentário Temático N° 4 (2016) do CCCQ “Âmbito de Aplicação da Convenção-quadro para a Proteção das Minorias Nacionais “ (*versão em [inglês](#)*)
- Comentário Temático N° 3 (2012) do CCCQ – Os direitos linguísticos (*versão em [inglês](#)*)
- Comentário Temático N° 2 (2008) do CCCQ – Participação (*versão em [inglês](#)*)
- Comentário Temático N° 1 (2006) do CCCQ – Educação (*versão em [inglês](#)*)

Anexo 5 – Recomendações do Comité de Ministros aos Estadosmembros do Conselho da Europa relacionadas com os ciganos

- [Recomendação CM/Rec\(2020\)2 sobre a inclusão da história dos Ciganos e/ou Travellers \(“Viajantes”\) nos currículos escolares e nos materiais didáticos \(ver a tradução portuguesa da CM/Rec\(2020\)2\)](#)
- [Recomendação CM/Rec\(2017\)10 sobre o melhoramento do acesso à justiça para os Ciganos e Travellers \(“Viajantes”\) na Europa](#)
- [Recomendação CM/Rec\(2012\)9 sobre a mediação como ferramenta eficaz para a promoção do respeito pelos direitos humanos e a inclusão social dos Ciganos](#)
- [Recomendação CM/Rec\(2009\)4 sobre a educação dos Ciganos e Travellers \(“Viajantes”\) na Europa](#)
- [Recomendação CM/Rec\(2008\)5 sobre políticas para Ciganos e/ou Travellers \(“Viajantes”\) na Europa](#)
- [Recomendação Rec\(2006\)10 sobre o melhoramento do acesso aos cuidados de saúde para os Ciganos e Travellers \(“Viajantes”\) na Europa](#)
- [Recomendação Rec\(2005\)4 sobre o melhoramento das condições de habitação dos Ciganos e Travellers \(“Viajantes”\) na Europa](#)
- [Recomendação Rec\(2004\)14 sobre os movimentos e acampamento dos Travellers \(“Viajantes”\) na Europa](#)
- [Recomendação Rec\(2001\)17 sobre o melhoramento da situação económica e de emprego dos Ciganos e Travellers \(“Viajantes”\)](#)
- [Recomendação Rec\(2000\)4 sobre a educação das Crianças Ciganas na Europa](#)

Anexo 6 – Resumo das páginas 12-16 do Comentário Temático N° 4 (2016) do CCCQ sobre os critérios aplicados pelos Estados Partes⁵⁰

▪ **Reconhecimento formal.** O reconhecimento formal de uma minoria nacional enquanto tal é necessário em diversos Estados Partes para que as pessoas pertencentes a estes grupos acedam aos direitos das minorias. O Comité Consultivo criticou sistematicamente esta abordagem por a considerar por natureza excludente e incompatível com os princípios contidos na Convenção-quadro. A existência de minorias não depende de uma declaração governamental, mas sim da situação factual no país. Embora alguns Estados Partes tenham reconhecido explicitamente que é pouco realista remeter-se a um reconhecimento formal para a aplicação dos direitos das minorias, vários outros Estados ultrapassaram efetivamente a exigência do reconhecimento formal e alargaram assim o campo de aplicação da Convenção-quadro na prática.⁵¹ Tais desenvolvimentos são sempre bem acolhidos pelo Comité Consultivo e entendidos como esforços para corrigir as insuficiências que decorrem da aplicação de critérios formais demasiado rígidos ou que deixaram de corresponder à situação real. O Comité Consultivo observou que a proteção efetiva de um determinado grupo, nos termos da Convenção-quadro ou de alguns dos seus artigos, inscreve-se frequentemente num processo evolutivo que pode eventualmente conduzir a um reconhecimento formal. Este processo começa geralmente com a livre autoidentificação de pessoas reconhecidas pela sociedade como formando uma minoria distinta – mas considerada de igual valor – a quem o acesso aos direitos é então concedido para promover e preservar as práticas pelas quais este grupo se define; em certos casos, esta última etapa é a inclusão da minoria nos mecanismos formais de proteção das minorias nacionais.⁵² O reconhecimento oficial de uma minoria nacional ou a concessão de um estatuto específico não são portanto determinantes para desencadear o processo de proteção dos direitos das minorias nem são essenciais para que a Convenção-quadro ou alguns dos seus artigos possam ser aplicados. O reconhecimento enquanto minoria nacional tem um caráter declaratório mais do que constitutivo. O acesso das minorias aos seus direitos não deveria assim depender do seu reconhecimento formal.

▪ **Cidadania.** Vários Estados Partes exigem que as pessoas pertencentes às minorias nacionais sejam cidadãos nacionais para poderem beneficiar da proteção da Convenção-quadro. O Comité Consultivo observou a este respeito que a condição prévia de ser cidadão nacional poderia ter um efeito restritivo e discriminatório, pois são frequentemente os membros das minorias e dos grupos particularmente desfavorecidos, nomeadamente por serem vítimas de um conflito ou estarem deslocados em consequência de um conflito, que têm dificuldade em obter a nacionalidade e são portanto afetados por esta restrição. O Comité Consultivo chamou sistematicamente a atenção para as dificuldades específicas enfrentadas pelas pessoas pertencentes às minorias nacionais que estão apátridas *de jure* ou *de facto*.⁵³ O Comité Consultivo sempre se congratulou com os casos em que os Estados Partes alargaram os direitos concedidos às minorias às pessoas que não eram cidadãos nacionais, pondo de parte, na prática, a precondição ainda oficialmente existente da cidadania.⁵⁴ Em alguns casos, recomendou expressamente a aplicação mais consistente dos direitos das minorias aos “não-cidadãos”.

⁵⁰ Estes extratos nem sempre são uma citação. Para obter o texto exato, consultar as páginas 12-16 do [Comentário Temático N° 4 do Comité Consultivo da Convenção-quadro \(CCCQ\)](#).

⁵¹ Por exemplo no **Chipre**, os ciganos foram de facto incluídos na proteção oferecida pela Convenção-quadro, apesar de não serem oficialmente reconhecidos como uma “minoria nacional”. **Espanha** – tal como Portugal – aplica a Convenção-quadro aos ciganos, apesar do facto de a legislação nacional não reconhecer o conceito de uma “minoria nacional”.

⁵² Por exemplo, grupos de imigrantes, tais como os somalis na **Finlândia**, estão também representados em mecanismos de consulta cultural e recebem apoio estatal para as suas atividades. Na **República Checa**, os direitos das pessoas que pertencem às minorias nacionais são apenas protegidos se estiverem representados no Conselho Governamental para as Minorias Nacionais, um órgão consultivo governamental permanente. Foi alargado, em 2013, aos representantes dos bielorrussos e vietnamitas.

⁵³ Em várias regiões da Europa (ex-União Soviética, ex-Checoslováquia e ex-Jugoslávia), as pessoas pertencentes a minorias nacionais perderam a sua cidadania ou ficaram mesmo apátridas com a criação de novos estados, apesar dos seus vínculos de longa data com os seus locais de residência.

⁵⁴ Os residentes na **República Checa** que não são cidadãos nacionais podem participar em atividades de organizações das suas minorias afins tradicionalmente estabelecidas no país. Assim, pessoas com nacionalidade croata e sérvia que se mudaram para a República Checa nas últimas duas décadas, independentemente da sua cidadania, podem ser abrangidas por medidas tomadas para a proteção de minorias nacionais e assim beneficiar da proteção da Convenção-quadro. A **Finlândia** estende as garantias oferecidas aos “antigos russos” também a recém-chegados de língua russa. Apesar do arrojado e explícito critério da cidadania na declaração interpretativa da **Suíça** após a ratificação da Convenção-quadro, é aplicada uma abordagem inclusiva para com os ciganos não suíços, por exemplo tomando em consideração as suas necessidades ao planear a criação de novas zonas de paragem.

▪ **Tempo de residência.** Na sua definição de minorias nacionais, vários Estados fazem referência ao tempo de residência de um determinado grupo no território do Estado.⁵⁵ Foi assim que foram introduzidas neste contexto tentativas de definições de limites de tempo, tais como “antes do século XX”,⁵⁶ ou “cerca de 100 anos”.⁵⁷ Conceitos menos absolutos e sujeitos a interpretação foram também desenvolvidos, em particular as noções de “residência tradicional”, “minorias tradicionais” ou “minorias nacionais autóctones”.⁵⁸ Em alguns casos, o critério de “ligações de longa data com uma região particular” é aplicado, nomeadamente aos não-residentes que expressem a vontade de regressar a esta região e de beneficiar da proteção da Convenção-quadro.⁵⁹ O Comité Consultivo considera que, na medida em que apenas os artigos 10(2), 11(3) e 14(2) da Convenção-quadro oferecem garantias específicas às pessoas que residem em áreas tradicionalmente habitadas por pessoas pertencentes a minorias nacionais, o tempo de residência no país não deve ser considerado um fator determinante para efeitos da aplicação geral da Convenção-quadro. O Comité Consultivo tem também sistematicamente defendido que todas as restrições temporais devem ser consideradas com flexibilidade e que o tratamento diferente de grupos que são noutros aspetos similares, com base apenas no seu tempo de residência no território, poderá ser injusto.⁶⁰

▪ **Territorialidade.** Alguns Estados Partes aplicaram também critérios territoriais para identificar os titulares dos direitos garantidos pela Convenção-quadro, estabelecendo que os direitos das minorias só podiam ser exercidos em áreas específicas. O Comité Consultivo sustentou que, nesta matéria, convinha dar provas de flexibilidade e que as pessoas pertencentes a uma minoria nacional que residiam fora destas áreas não deveriam ser desproporcionalmente prejudicadas. Em particular, o facto de apenas alguns direitos – isto é, os artigos 10(2), 11(3) e 14(2) – preverem limitações territoriais significa, mais uma vez, que a aplicabilidade de outros direitos não deveria em princípio ser restrita a certas regiões. Além disso, as restrições territoriais podem constituir uma exclusão *a priori* de pessoas pertencentes a minorias nacionais do âmbito de aplicação da Convenção-quadro, o que é incompatível com os princípios por esta garantidos. O Comité Consultivo criticou, por outro lado, situações nas quais as diferenciações impostas entre os membros de um mesmo grupo, com base nas características territoriais, conduziram ao enfraquecimento do grupo e acabaram por resultar na limitação do acesso das pessoas pertencentes a esta minoria nacional aos seus direitos.⁶¹ Em particular defendeu que as evoluções demográficas observadas ao longo do tempo devem ser tidas em conta. Devido ao aumento da mobilidade em inúmeros países, muitas pessoas pertencentes a minorias nacionais saíram das suas regiões de implantação tradicional para outras regiões que oferecem condições económicas ou oportunidades de educação mais favoráveis, como as regiões industrializadas ou os centros urbanos. Embora a residência numa determinada área possa assim permitir usufruir de maneira mais efetiva de certos direitos específicos das minorias, isso não deve resultar na negação arbitrária do gozo de todos os direitos das minorias.

▪ **Número substancial.** Várias interpretações foram feitas pelos Estados Partes. Em alguns casos, foi utilizado o conceito de “região de forte implantação de uma minoria/densamente povoada por uma minoria” para definir as pessoas detentoras de direitos específicos.⁶² Embora reconhecendo que poderá ser mais problemático assegurar o acesso a certos direitos das minorias nacionais quando os interessados vivem dispersos por todo o país, o Comité Consultivo repetiu muitas vezes que a aplicação de critérios numéricos não deve constituir obstáculo ao reconhecimento das pessoas como pertencentes a minorias nacionais nem ao exercício geral dos seus direitos. O Comité expressou a sua profunda preocupação quando, por exemplo, os ciganos foram completamente excluídos do âmbito de aplicação da Convenção-quadro, sendo assim privados de qualquer proteção enquanto minoria nacional, pelo simples motivo de viverem dispersos pelo território e não residirem em qualquer parte do país em número substancial.⁶³

⁵⁵ Entre outros, a **Áustria, Dinamarca, Alemanha, Hungria e Suíça**. Por exemplo, o pedido de acesso aos direitos das minorias pela minoria polaca, na **Áustria**, foi rejeitado com base no argumento de que não houve residência ininterrupta e “tradicional”. Na **Suíça**, o cantão de Neuchâtel expressou a opinião de que “as comunidades oriundas da imigração” podiam ser consideradas minorias nacionais depois de determinado “o seu período de ligação à Suíça”.

⁵⁶ A **Suécia**, por exemplo. Igualmente, na **Suíça**, para os ciganos serem reconhecidos como uma minoria nacional nos termos da Convenção-quadro, as organizações ciganas devem provar a sua presença na Suíça desde pelo menos o fim do século XIX.

⁵⁷ A **Áustria**, por exemplo.

⁵⁸ Ver “as minorias nacionais italianas e húngaras autóctones” na **Eslovénia**. Os sami na **Suécia** e na **Finlândia** são considerados indígenas.

⁵⁹ Por exemplo, a abordagem da **Geórgia** para com os cidadãos da Meskhetia e Ossécia, que foram deportados ou deslocados devido a conflitos.

⁶⁰ Na **Dinamarca**, os ciganos não são reconhecidos como minorias nacionais, com o argumento de que “não têm qualquer associação histórica ou de longa data e ininterrupta com a Dinamarca”.

⁶¹ Ver, por exemplo, a diferenciação entre os croatas de Burgenland e os croatas estabelecida na **Áustria**.

⁶² Uma abordagem seguida pela **Áustria**, pelo **Azerbaijão** e pela **Alemanha**.

⁶³ Esta é uma das razões pelas quais os Países Baixos não incluem os ciganos no âmbito da Convenção-quadro.

▪ **Apoio de um “Estado afim” (“kin-state”).** Um certo número de Estados Partes definem as “minorias nacionais” como os grupos que têm um vínculo com um “Estado afim”, sendo os grupos sem esse vínculo (tais como os ciganos) classificados como “minorias étnicas”⁶⁴ ou “grupos etnolinguísticos”.⁶⁵ O Comité Consultivo considera que a questão de saber se o apoio de outro Estado está ou não disponível não pode ser utilizada como um elemento de diferenciação pertinente para fins de reconhecimento ou acesso aos direitos. Embora não mostrando preferência por uma terminologia em particular, o Comité lamentou o facto de a classificação por categorias distintas conduzir a uma hierarquização das minorias e poder levar a fazer distinções injustificadas no que respeita aos direitos aplicáveis. O Comité Consultivo saudou os acordos bilaterais concluídos tendo em vista facilitar a cooperação e as relações transfronteiriças, por exemplo relativamente ao fornecimento de manuais escolares e a intercâmbios de professores, a fim de assegurar um ensino de qualidade nas escolas de línguas minoritárias. Por outro lado, desaprovou os acordos que delegam aspetos tão fundamentais da proteção das minorias a outro Estado. Com efeito, decorre do princípio fundamental da soberania do Estado, tal como disposto no direito internacional, que os Estados exercem a sua competência exclusiva sobre o seu território e população, competência que só pode ser restrita dentro dos limites do direito internacional. De uma maneira geral, a proteção dos direitos das minorias, enquanto parte integrante dos direitos humanos, incumbe fundamentalmente ao Estado no qual reside a minoria em questão. O Comité Consultivo interpreta o artigo 17 como significando que os Estados Partes não devem entravar o direito das pessoas pertencentes a minorias nacionais a gozar os benefícios oferecidos por outros países, mas considera que os Estados Partes não devem apoiar-se nesses benefícios para se absterem de tomar as medidas necessárias para realizar os direitos das minorias.

▪ **Marcadores identitários específicos e classificação por categorias.** Em diversos Estados Partes, a compreensão do conceito de “minorias nacionais” assenta nas características particulares que são muitas vezes consideradas representativas da identidade de uma determinada minoria e que permitem diferenciá-la da maioria, por exemplo a língua, a religião, a cultura, a origem étnica, as tradições ou outros sinais distintivos visíveis. Estes marcadores baseiam-se frequentemente em perceções comuns partilhadas na sociedade, tanto por membros da maioria como das minorias. Contudo, a utilização de tais marcadores definidos com base na perceção exterior acarreta o perigo de incluir ou excluir indivíduos contra a sua vontade. A posição do Comité Consultivo é que a identificação de uma pessoa deve ser livremente escolhida, salvo se existirem razões válidas em contrário. Além disso, os marcadores definidos com base na perceção visual externa devem ser utilizados com prudência, pois baseiam-se frequentemente em pressupostos. A classificação da minoria como um grupo estático e homogéneo pode reforçar estes estereótipos e não tem suficientemente em conta a grande diversidade e interligações que existem no seio dos grupos minoritários, tal como em todos os grupos. Em alguns Estados Partes, a legislação faz referência a outros critérios impostos do exterior, tais como os de “minorias étnicas ameaçadas de exclusão social” ou de “cidadãos que se encontram numa situação socioeconómica precária”, enquanto noutros a pertença a uma certa minoria nacional pode ser deduzida com base no nome das pessoas. O Comité Consultivo considera tais práticas de associação das pessoas com um grupo específico, sem o seu consentimento, com base em pressupostos tais como o nome, a língua ou sinais distintivos visíveis, incompatíveis com o artigo 3(1) e com o direito de livre autoidentificação.

⁶⁴ A **Hungria** e a **Polónia**, por exemplo, fazem essa distinção entre “minorias nacionais” e “minorias étnicas”.

⁶⁵ Foi este o caso, por exemplo, na **Albânia** antes da adoção da Lei sobre a Proteção das Minorias Nacionais, em 13 de outubro de 2017, que aboliu a divisão das minorias em “nacionais” e “etnolinguísticas”. Em **Itália**, doze grupos etnolinguísticos estão protegidos pela Lei 482/99. Os Roma, Sinti e Camminanti foram, contudo, excluídos do âmbito desta Lei 482/99, mas o governo considera que eles só podem contar com a proteção oferecida pela Convenção-quadro.