

“O Direito à Diferença” - a aplicabilidade da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais em Portugal

Petra Moreno

Mestre em Direito Internacional e Europeu
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Os Direitos das Minorias baseiam-se no reconhecimento, por parte dos Estados, de que os grupos minoritários se encontram numa posição mais vulnerável em relação à restante população e visam (tentar) proteger estes grupos de situações de “violência, discriminação e assimilação”. Sendo assim, e de modo a evitar atrocidades do passado, foi criada, no âmbito do Conselho da Europa (CdE), a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (CQ). A CQ, como o próprio nome indica, foi criada com o intuito de fornecer “disposições programáticas que estabelecem princípios e objetivos que devem guiar os estados signatários na proteção dos grupos minoritários”. Deste modo, esta investigação teve como principal foco Portugal como Estado parte da Convenção. Procurou conhecer quais os mecanismos utilizados para a proteção destes grupos minoritários e verificar se os mesmos vão ao encontro das disposições da Convenção.

Índice

Introdução.....	2
A assinatura e ratificação do Estado Português da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais.....	2
O não reconhecimento (formal) de minorias nacionais.....	3
Medidas implementadas pelo Estado Português que refletem a Convenção-Quadro.....	4
Igualdade de tratamento e não discriminação	4
Promoção da tolerância e diálogo intercultural.....	8
Síntese conclusiva.....	12
Bibliografia.....	15

Contactos: Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

Rua Angelina Vidal, n.º 41, Piso 1
 1199-005 Lisboa
 Tel.: (+351) 218106145
 Fax: (+351) 218106117

Avenida de França, 316, Edifício Capitólio
 4050-276 Porto
 Tel.: (+351) 222073815

E-mail: obcig@acm.gov.pt

Sítio eletrónico: <https://www.obcig.acm.gov.pt>

Introdução

Desde a Paz de Vestefália que a questão da proteção dos grupos minoritários domina a agenda internacional e no seio do Conselho da Europa (CdE), o ponto de partida para a criação de uma proteção efetiva foi o “colapso de regimes comunistas Europeus, nacionalismos extremos e conflitos em certas partes da Europa”¹. Foi em 1994 que o Comité de Ministros adotou a Convenção-Quadro (CQ), que constitui o primeiro instrumento juridicamente vinculativo que tem como objeto a proteção das minorias nacionais.

Neste sentido, considerou-se importante dar a conhecer que Portugal reconhece as comunidades ciganas como pertencentes a um grupo minoritário e, por isso, a finalidade deste estudo foi verificar se tem vindo a cumprir os princípios consagrados na CQ e mostrar as vantagens da existência de diferenças na sociedade.

Nesta investigação², aplicou-se uma metodologia dedutiva, utilizando-se a pesquisa bibliográfico-documental e social focada na delimitação de um problema. Deste modo, realizou-se uma investigação abrangente que foi sendo refinada e direcionada à medida que os dados foram sendo obtidos, ao mesmo tempo que se levou a cabo uma revisão crítica da literatura.

A assinatura e ratificação do Estado Português da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais

Resultante da preocupação em respeitar os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos indivíduos, bem como para garantir os objetivos gerais da paz e segurança na Europa, Portugal assinou a CQ num “*ato de solidariedade política*”³ e esta última entrou em força no nosso território a 1 de setembro de 2002”⁴. De acordo com o artigo 25.º da CQ, “*no ano subsequente à data da entrada em vigor da Convenção as partes contratantes transmitem ao Secretário-Geral do CdE informações completas sobre as medidas legislativas, e outras, que hajam tomado a fim de dar aplicação aos princípios anunciados na CQ (..)*”. Até à data, Portugal submeteu quatro Relatórios e recebeu quatro Opiniões do Comité Consultivo (doravante CC).

¹ <https://www.coe.int/en/web/minorities/fcnm-factsheet> (consultado a 29 de março de 2019 às 11:05).

² Texto adaptado da Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Direito Internacional e Europeu da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Concluída em agosto de 2019, e apresentada ao júri a 7 de outubro de 2019.

³ 1º Opinião do CC sobre Portugal, p. 7 para 17.

⁴ 1º Relatório apresentado pela República Portuguesa primeira parte, “introdução: enquadramento histórico-político”.

O não reconhecimento (formal) de minorias nacionais

Do primeiro relatório apresentado ao CC resulta que o conceito “*minoría nacional*” é desconhecido na ordem jurídica interna⁵ e, por essa razão, não existe qualquer política a esse respeito. Esta afirmação é sustentada com o argumento de que o sistema Constitucional Português não distingue entre Nacionalidade e Cidadania, isto é, a “nação” é constituída pela comunidade de cidadãos, e a Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que “*são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela Lei ou por Convenção Internacional*” (artigo 4º CRP). A par deste argumento, “*a Lei da Nacionalidade*⁶ não estabelece critérios étnicos, religiosos ou linguísticos para atribuição da nacionalidade portuguesa” e a aplicação do princípio *jus soli* ajuda a enriquecer culturalmente a “nação” portuguesa, que é definida como um “conjunto de cidadãos de múltiplas origens centrados em torno de uma comunidade política unificada implementando os princípios constitucionais de igualdade e não-discriminação em razão da descendência, local de nascimento, origem étnica, língua ou religião”⁷. Não obstante, este entendimento não exclui a existência de “*minorias sociais de facto que são definidas com base numa ampla variedade de critérios, incluindo aspetos étnicos, religiosos ou linguísticos, e estilos de vida diferentes*”⁸.

Porém, apesar da CRP nunca se referir à existência de “minorias nacionais” ou mesmo sociais, várias leis referem-se a minorias sociais de facto, como as étnicas ou as religiosas, sendo, também, importante realçar que a própria CQ não exige o reconhecimento formal ou o uso do termo “minoría nacional” na ordem jurídica interna de um estado, pelo que o não reconhecimento deste conceito não impede as autoridades de considerar alargar a proteção a estes grupos. Segundo o CC, a relutância das autoridades portuguesas “*resulta da convicção de que a CQ atende essencialmente às necessidades de minorias que residem em número substancial em territórios específicos*”. No entanto, a maioria dos princípios consagrados na CQ, tais como a proibição da discriminação, os princípios de igualdade plena e efetiva, de participação e a necessidade de promover a tolerância, não implicam uma dimensão territorial ou exigem que as minorias envolvidas vivam de forma compacta.

Em consequência de tais comentários, Portugal, no segundo relatório apresentado ao CC, considera as comunidades gitanas residentes no território como uma minoría étnica.

⁵ 1º Relatório apresentado pela República Portuguesa, “introdução: enquadramento histórico-político” p.2.

⁶ Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterada pela Lei nº2/2018, de 05 de Julho.

⁷ 1º Relatório apresentado pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 1º da CQ, primeira parte, “introdução: enquadramento histórico-político” p.2 e 3.

⁸ *Ibidem*.

Medidas implementadas pelo Estado Português que refletem a Convenção-Quadro

É o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), a entidade responsável por elaborar os relatórios a apresentar ao CC. Cabe sublinhar que dentro da estrutura do ACM, existe o Observatório das Comunidades Ciganas (ObCig). Esta unidade informal, é responsável pela concretização de “*algumas medidas previstas na Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas (ENICC)*” mas também para a conceção, implementação e avaliação das políticas públicas neste domínio, apresentando-se como um motor de criação de redes de cooperação, académica, científica e institucional, bem como o diálogo entre a academia e os decisores políticos”⁹.

Nas páginas seguintes irei expor as fragilidades, apontadas pelo CC, das políticas do Estado Português, as recomendações, e, por último, as medidas adotadas para garantir os Direitos Humanos da Comunidade Roma.

Igualdade de tratamento e não discriminação

Do sumário das quatro opiniões redigidas pelo CC, é de realçar: falta de consciência por parte das vítimas dos direitos que lhes assistem; ineficácia e inacessibilidade dos recursos internos do Estado para resolver os casos de discriminação; falta de dados estatísticos que permitam saber quem faz ou não parte da comunidade Roma; e a sua desvantagem nas áreas da educação, habitação e emprego.

(i) Igualdade de tratamento

De acordo com a 1ª opinião, Portugal apresenta um “*conjunto abrangente de ferramentas legais antidiscriminação*”. A começar pela própria CRP, o artigo 13.º n.º1 consagra a dignidade social e igualdade perante a lei de todos os cidadãos, e o n.º2 garante que ninguém possa ser discriminado ou privilegiado em razão “*de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual*”. Por sua vez, à penalização da “*discriminação e incitamento ao ódio e à violência*”, com pena de prisão de um a oito anos¹⁰, acresce o artigo 132.º n.º2 f) do Código penal que agrava o crime de homicídio àquele que “*revelar a especial censurabilidade ou perversidade*” na prática de ilícito penal e este for “*determinado por ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo, pela orientação sexual ou pela identidade de género da vítima*”. No que lhe diz respeito, a nova lei antidiscriminação, Lei 93/2017 de 23 de agosto¹¹, “*estabelece o regime jurídico para a prevenção, proibição e combate à discriminação com base na raça / origem étnica, nacionalidade,*

⁹ <https://www.acm.gov.pt/pt/-/observatorio-das-comunidades-ciganas-obci-1>.

¹⁰ Artigo 240.º/1 a) Código Penal.

¹¹ Revoga a Lei 134/99 de 28 de agosto.

ascendência e local de origem no âmbito da proteção social”¹². Esta última, alarga o conceito de discriminação racial, inserindo o conceito de discriminação múltipla e discriminação por associação. No âmbito internacional, a transposição da Diretiva 2000/43/CE, de 29 de junho “*que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre pessoas sem distinção de origem racial ou étnica*”, para a Lei 18/2004¹³, e a sua presença no Código do Trabalho Português¹⁴, acrescenta pontos positivos à panóplia de instrumentos legais antidiscriminação. Em adição, Portugal tem vindo a ratificar vários tratados internacionais de Direitos Humanos, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial¹⁵, a Carta Social Europeia¹⁶, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres¹⁷, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais (PIDESC) e a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁸ sobre a Discriminação.

De um modo geral, o quadro legal antidiscriminação vai ao encontro das necessidades mencionadas pelo CC¹⁹, todavia, este último recomenda a alteração dos mecanismos de queixa de modo a torná-los mais simples e céleres²⁰.

(ii) Igualdade perante a lei

A falta de consciência por parte das vítimas dos direitos que lhes assistem, assim como a desconfiança nos órgãos de aplicação da lei, tornam os mecanismos de combate à discriminação pouco operacionalizáveis. Consequentemente, o CC tem vindo a recomendar a disseminação de informação pela população e a “*procura de novas formas de assegurar que o procedimento de reclamações (...) se torne mais eficaz*”²¹, uma vez que, em consequência da morosidade dos processos, as vítimas deixam de apresentar queixa²². Em resposta,

¹² Comissão europeia, Relatório de Estado sobre não discriminação em Portugal 2018 p.6.

¹³ A Lei 18/2004 de 11 de Maio, “*transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º2000/43/CE, do Conselho, de 29 de junho, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, e tem por objetivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica*”.

¹⁴ Artigo 24.º n.º1 do Código do Trabalho

¹⁵ Convenção da ONU. Esta Convenção vigora em Portugal desde 23/09/1982.

¹⁶ Convenção do CdE, vigora em Portugal desde 01/07/2002.

¹⁷ Convenção da ONU, vigora em Portugal desde 03/09/1981.

¹⁸ Convenção da ONU, vigora em Portugal desde 23/09/1982.

¹⁹ PIDCP, elaborado no seio da ONU, vigora em Portugal desde 15/09/1978; PIDESC, vigora em Portugal desde 30/10/1978.

²⁰ 3º Opinião do CC sobre Portugal, p.6 para.11.

²¹ 2º Opinião do CC sobre Portugal p. 5 para.14, 15 e p.24 para. 121 e 122. Consultar local de queixa eletrónica: <https://www.acm.gov.pt/ru/-/o-que-fazer-caso-seja-vitima-ou-tenha-conhecimento-de-praticas-discriminatorias->.

²² Em conformidade com a Agência Europeia de Direitos Fundamentais (FRA), muitas vezes as vítimas de discriminação não apresentam queixa devido à morosidade do processo e à burocracia necessária para o fazer. Consultar, Assuntos

as autoridades portuguesas introduziram a possibilidade de apresentar reclamações através do sítio da internet da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)²³, medida louvada pelo CC.

Outro importante instituto no tratamento de queixas²⁴, é o Provedor de Justiça (PdJ). Existindo em Portugal desde o século XX, é um organismo independente “*com poderes para investigar e combater qualquer forma de discriminação ou desigualdade contra pessoas pertencentes a minorias nacionais*”²⁵. Este último, ao longo do tempo, tem vindo a lidar com casos de discriminação a respeito desta comunidade, e ainda antes da ratificação da CQ, interveio numa situação de expulsão de indivíduos de etnia cigana do município de Ponte de Lima. O caso alude a maio de 1993 quando a Câmara Municipal deliberou que fossem “*notificados todos os indivíduos de etnia cigana, que oficialmente não tenham residência neste concelho, para que no prazo de oito dias, após essa notificação, abandonem o território do concelho de Ponte de Lima*”. Mais deliberou que, “*de futuro, os indivíduos daquela etnia apenas poderão permanecer na área do concelho — o máximo de 48 horas*”. Cabe mencionar que esta deliberação camarária foi considerada nula²⁶, após a intervenção do PdJ, com o argumento de que “*infringia o princípio da proibição da discriminação fundada na raça*”, e tendo em conta que “*delimitava os destinatários a partir de um indício étnico totalmente injustificado*”, não se via como pudesse deixar de ser qualificada como discriminatória e xenófoba, alicerçada em motivações arbitrárias que atingem o radical dos Direitos do Homem”²⁷.

Não obstante as críticas, através da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas²⁸ (2013-2022), Portugal tem vindo a desenvolver inúmeros planos e programas para integrar e incluir as Comunidades Ciganas, no que refere à educação, acesso ao emprego, habitação e saúde²⁹. Contudo, e em consequência do impedimento constitucional de recolha de dados estatísticos³⁰, a Estratégia foi realizada de forma ampla e, por isso, pode não corresponder à realidade³¹.

Constitucionais - Assistência e competências proporcionadas pela FRA no âmbito da Proposta de Lei portuguesa nº 61 / XIII (2ª), que altera a lei que transpõe a Diretiva 2000 / 43 / CE do Conselho, de 29 de junho Antecedentes FRA, p.2.

²³ <https://www.cicdr.pt/queixa>. Governo de Portugal – 2º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.4.

²⁴ Informação resultante de entrevista com a Unidade I do PdJ.

²⁵ A criação de instituições protetoras de DH é também uma das medidas recomendada pelo CC. Consultar capítulo III, p. 49.

²⁶ Pelo Tribunal Administrativo do Círculo do Porto a 7 de janeiro de 1994.

²⁷ https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/50anos_Direitos_Homem.pdf, p. 17 e 18.

²⁸ https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_en.pdf/bc4d6288-1626-4fcd-baa0-9feb8da7860d.

²⁹ Programa “Escolhas”, “Entreculturas”, ROMED (mencionado infra), Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (DL nº154/2018, que Aprova a revisão da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022) - “Compreende 105 medidas nos domínios da educação, saúde, habitação, emprego e um pilar transversal que abrange a discriminação, a mediação, a educação para a cidadania, a segurança social, a promoção da história e da cultura dos ciganos e a igualdade de género”; “Discriminação é falta de Educação” (<https://www.eapn.pt/campanha/10/campanha-nacional-a-discriminacao-e-falta-de-educacao>).

³⁰ Artigo 35/1 CRP.

³¹ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.6 e 7.

- **Habitação**

Portugal tem vindo a adotar um conjunto de medidas que visam à melhoria das condições de habitação, através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)³². Este instituto, desenvolveu uma *Necessidade Nacional de Realojamento*, que incluiu a definição de objetivos gerais³³ e apoio aos municípios nos processos de realojamento das comunidades ciganas em situações vulneráveis e/ou a viver em condições precárias. Desta iniciativa destaca-se o realojamento de indivíduos pertencentes à comunidade cigana de Campo Maior que contou com a construção de um Bairro³⁴, e o realojamento em Peso da Régua, local onde cerca de 12 famílias foram transferidas da barragem de Bagaúste para o Bairro de Alagoas³⁵. O Governo destaca, também, os programas “1º Direito – Programa de Apoio de Acesso à Habitação³⁶” e o Programa de Arrendamento Acessível³⁷ como projetos que abordam algumas necessidades habitacionais das comunidades ciganas em cooperação com as autarquias locais³⁸.

- **Emprego**

No que respeita à área laboral, muitos indivíduos ainda se dedicam à atividade “tradicional”, como a venda ambulante nas feiras. Apesar das dificuldades, é notório que o cenário tem vindo a alterar-se e, atualmente, jovens pertencentes à comunidade terminam a escolaridade obrigatória e ingressam no setor público ou em atividades sazonais³⁹. O Serviço de Emprego Público Português (SEPP) e o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)⁴⁰, têm vindo a desenvolver projetos para uma maior integração de ciganos no setor laboral. A título de exemplo, o IEFP tem parcerias com organizações públicas e privadas com “*intervenção direta na sociedade civil, com o objetivo de implementar medidas definidas na ENICC*”⁴¹. Além disso, “os

³² https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/apresentacao/atividade_interinstitucional.html (consultado a 14.06 às 11h15).

³³ Objetivos: 1) Identificar qualitativa e quantitativamente as necessidades atuais de habitação em Portugal. 2) Obter conhecimento específico do número de famílias que vivem em condições inaceitáveis. 3) Organizar as soluções propostas pelos municípios, a fim de resolver a habitação em condições de desvantagem.

³⁴ O Bairro foi denominado Bairro de São Sebastião e apresenta 53 espaços de habitação para 220 pessoas.

³⁵ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.53 e 54.

³⁶ Criado pelo DL nº37/2018, 4 de Junho.

³⁷ Criado pelo DL nº68/2019, 22 de Maio.

³⁸ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.53 e 54.

³⁹ Estudo Nacional sobre as comunidades ciganas, p.107 e 108. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/administracao-interna/secretarios-de-estado?i=autarquiaslocais>. <https://expresso.pt/dossies/diario/2015-11-27-Carlos-Miguel.-Sou-cigano-nao-tenho-culpa>.

⁴⁰ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.50, 51. Para realizar estes programas de forma correta, várias ações de formação são dirigidas aos técnicos do IEFP (ENICC, RCM nº25/2013 de 27 de março, Relatório de execução 2015, p.18).

⁴¹ ENICC, p. 55,56,57,58

cidadãos da comunidade cigana beneficiam de aconselhamento individual prestado pelas estruturas locais em cooperação com o IEPF⁴².

Promoção da tolerância e diálogo intercultural

(i) Integração, tolerância e combate à intolerância

Baseado em relatórios da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), o CC destaca que expressões de racismo e intolerância contra as Comunidades Ciganas, são prática reiterada na sociedade portuguesa. A comunicação social, a área política⁴³ e as redes sociais⁴⁴ são apontadas como o principal meio de disseminação de ódio.

No quinto relatório de controlo⁴⁵, a ECRI sublinha como principal fonte de disseminação do discurso de ódio, a existência de *“grupos nacionalistas da extrema-direita⁴⁶ e neonazis⁴⁷”*. Em consequência, o CC instou as autoridades portuguesas a combater o problema, através da sensibilização de jornalistas e outros profissionais do meio para a *“necessidade de discutir estas questões e promover, juntamente com estes comunicadores, um melhor conhecimento dos assuntos relacionados com a Diversidade Cultural (...)⁴⁸”*. O Projeto NET-KARD⁴⁹, financiado pela União Europeia (UE), desenvolveu um *“guia prático dirigido à comunicação social para prevenir a discriminação das Comunidades Ciganas”* que tem como principal objetivo, fornecer

⁴² Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.50, 51.

⁴³ Um membro do Parlamento Europeu teceu comentários “anticiganistas” no *Twitter*, onde insultava uma colega sua: “Sra. X, dita a cigana e não é só pelo aspeto, paga os favores que recebe com votos alinhados com os centralistas.”, *Jornal Económico* 2017 (Quinto ciclo de monitorização ECRI p. 21).

⁴⁴ 3º Opinião do CC sobre Portugal, p.13 para. 47. Exemplo do maldizer na internet encontra-se transcrito no Quinto Ciclo de Monitorização do ECCRI: “No dia 20.7.2017, foi publicado um texto num site da internet (<http://economicofinanceiro.blogspot.fr/>) uma passagem com o seguinte teor: “Os ciganos. A melhor forma de acabar com os ciganos é obrigar as crianças ciganas a ir à escola. Foi isso que fizeram com os nativos da Austrália. Claro que o politicamente correto é dizer que somos todos iguais e que os ciganos são portugueses como os outros, mas todos sabemos que não é assim. Quando vamos sozinhos na rua de madrugada e nos aparecem ciganos ou africanos pela frente (não posso dizer pretos senão levo mais dias sem ordenado, apesar de também haver brancos e indianos em África), sentimos um frio miudinho na espinha. Isto não é ser racista pois é uma resposta biológica”, p.21.

⁴⁵ Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo).

⁴⁶ Em Portugal existe o Partido Nacional Renovador, que defende, entre outras coisas, a consagração do *jus sanguinis* como critério único para atribuição da nacionalidade. Importa referir que este partido não tem representação parlamentar.

⁴⁷ Frente Nacional Portuguesa e Hammerskin portugueses (<https://www.dn.pt/portugal/interior/skinheads-recrutam-e-atacam-no-bairro-alto-e-cais-sodre-5495984.html>).

⁴⁸ Governo de Portugal – 4º Relatório pela República Portuguesa ao abrigo do artigo 25º, parágrafo 2º da CQ, p.40.

⁴⁹ Este projeto denomina-se “Cooperation and Networking between Key Actors against Roma Discrimination” e é financiado pelo Programa «Direitos fundamentais e cidadania» da União Europeia. Número e Código do Projeto: JUST/2012/FRAC/AG/2848.

regras e diretrizes para que os meios de comunicação ofereçam “*informação livre de preconceito e para prevenir a discriminação das comunidades ciganas*”⁵⁰. Por seu turno, o ACM também desenvolveu uma ação a este respeito, através do Prémio de Comunicação “Pela Diversidade Cultural”. Este projeto, tem como objetivo a submissão de trabalhos, publicados e/ou difundidos nos meios de comunicação tradicionais e digitais, com um contributo relevante para a promoção da diversidade cultural, o combate à discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência, território de origem ou religião e, em particular, para a integração das comunidades imigrantes, refugiadas e ciganas presentes em Portugal”⁵¹.

Ainda neste tópico é importante mencionar a adesão de Portugal ao Programa de Mediação intercultural ROMED⁵². Este programa “*surge no âmbito do Programa Europeu de Formação de Mediadores e dirige-se a mediadores provenientes das comunidades ciganas*”, e tem como objetivo melhorar a qualidade e a eficácia do seu trabalho, promovendo uma melhor comunicação e cooperação entre as comunidades ciganas e as instituições públicas”⁵³. Em Portugal, o Programa ROMED1⁵⁴ “*contribuiu com a formação de 19 mediadores municipais, 1 mediador da área da saúde, 3 dinamizadores culturais do Programa Escolhas, 1 mediador da Santa Casa de Misericórdia e 3 mediadores escolares*”⁵⁵. Não obstante, uma das principais dificuldades do ROMED1 foi a escala da implementação, que não permitiu uma ação mais profunda ou uma maior adaptação da mediação a contextos locais, e em consequência, foi desenvolvido o programa ROMED2⁵⁶ que consiste numa versão melhorada do primeiro. Atualmente existem mediadores empregados em 21 municípios, nomeadamente, Barcelos, Beja⁵⁷, Elvas, Figueira da Foz, Moura, Seixal e Torres Vedras sendo que o objetivo era aumentar o número para 50, até 2020⁵⁸. Entretanto, dadas as situações sanitárias em que Portugal se encontra, o número foi apenas aumentado para 28. Porém, muitos dos mediadores interculturais apresentam notório descontentamento resultante da dificuldade do trabalho, e pelo facto de não lhes ser reconhecido qualquer estatuto⁵⁹.

É importante realçar que apesar dos programas existentes, ainda existem casos na sociedade portuguesa que refletem a necessidade de maiores esforços no combate ao preconceito e estereótipos. A título de exemplo, no distrito de Beja é conhecido o caso em que as comunidades ciganas da Pedreira viviam separadas da

⁵⁰ Fundo Social Europeu - Guia Prático dirigido aos órgãos de Comunicação Social para prevenir a discriminação das Comunidades Ciganas, 2014 p. 5 e 6.

⁵¹ <https://www.acm.gov.pt/-/premio-de-comunicacao-pela-diversidade-cultura-1>.

⁵² <http://coe-romed.org>.

⁵³ <https://www.acm.gov.pt/-/estrategias-locais-de-integracao-das-comunidades-ciganas-programa-romed-avanca-para-nova-edicao> (consultado a 15.06.2019 às 09h30).

⁵⁴ <http://coe-romed.org/romed1>.

⁵⁵ ROMED Mediation for ROMA, founded by the European Union and the Council of Europe, Newsletter #0 p.2 e 3.

⁵⁶ <http://coe-romed.org/romed2/about>.

⁵⁷ <http://www.cimbal.pt/noticias/4206/constituicao-da-associacao-de-mediadores-ciganos-de-portugal.aspx>.

⁵⁸ Relatório da ECRI sobre Portugal (quarto ciclo de controlo), p.25.

⁵⁹ Informação obtida através de entrevista com a Unidade I do Provedor de Justiça.

restante população por um muro que se passou a denominar por “muro da vergonha”⁶⁰. Esta situação foi condenada pela ECRI, que crê veemente que o sucedido serviu para “*esconder a comunidade cigana da restante população*”, e, nesse sentido, constituiu um ato de segregação, indo contra qualquer tentativa de integração⁶¹. Já no distrito de Leiria, foi reportada a existência de um sapo de cerâmica à porta de um mini-mercado que tinha como intuito “*afastar os ciganos que viviam nas redondezas*”. Reza a história que as Comunidades Ciganas consideram a figura do sapo como um presságio da má sorte e desavença⁶², e, por isso, evitam entrar em estabelecimentos que apresentem essa figura. A este respeito, apraz referir o projeto “*não engolimos sapos*”⁶³ que tem como intuito “libertar” sapos de cerâmica dos estabelecimentos públicos, com o intuito de sensibilizar os indivíduos, prevenir o preconceito e o racismo.

- **Educação**

Hoje em dia, a tendência de abandono escolar precoce tem vindo a alterar, e o CC congratula Portugal pelos “*progressos alcançados na inscrição de jovens ciganos em todos os níveis educacionais*”⁶⁴, atribuindo esta evolução positiva aos mediadores, à concessão de bolsas de estudo (programa OPRE)⁶⁵, bem como aos programas educacionais adaptados, tais como o programa “Escolhas”⁶⁶.

No que se refere aos ensino pré-universitário, o CC menciona que, ocasionalmente, as administrações escolares ainda “*decidem por si próprias abrir turmas separadas para as crianças ciganas*”⁶⁷, e exemplo dessa tendência é o caso da Escola Básica de Templários, em Tomar. Apesar da finalidade traçada pelo Diretor do Agrupamento de “*promover o acesso à educação de raparigas de etnia cigana e prevenir o abandono escolar*”, o CC frisa a incompatibilidade dessa prática com princípios consagrados na CQ⁶⁸. Em consequência, uma investigação levada a cabo pela Inspeção Geral para a Educação e Ciência, concluiu que em muitos dos casos a presença das comunidades ciganas é superior, e os encarregados de educação das crianças não pertencentes à comunidade, transferem-nas para outros agrupamentos. Nesta matéria, importa destacar os

⁶⁰ <https://www.publico.pt/2015/06/19/local/noticia/familias-ciganas-derrubam-muro-da-vergonha-que-as-manteve-isoladas-quase-uma-decada-1699375>.

⁶¹ A ECRI acrescenta que, para “assegurar a credibilidade da Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas necessita de eliminar, com urgência, todos os muros e outras barreiras que rodeiam os acampamentos de ciganos”. Relatório da ECRI sobre Portugal (quarto ciclo de controlo), p.25 para.107 e 108.

⁶² <https://sol.sapo.pt/artigo/77785/sapos-o-tabu-da-etnia-cigana>.

⁶³ Projeto apoiado pelo SOS Racismo e idealizado por Rui Farina (<https://www.acm.gov.pt/-/nao-engolimos-sapos-em-exposicao-no-cnaim-de-lisboa>).

⁶⁴ 4º Opinião CC sobre Portugal, p. 25 para.105.

⁶⁵ Iniciativa dirigida a jovens estudantes do ensino superior, provenientes das comunidades ciganas, com o objetivo central de evitar o abandono precoce deste ciclo de estudos (<https://www.dge.mec.pt/noticias/programa-operacional-para-promocao-da-educacao-abertura-de-candidaturas>).

⁶⁶ Que visa combater a discriminação contra os ciganos no acesso à educação e prevenir o absentismo e o abandono prematuro escolar por parte das crianças ciganas. <http://www.programaescolhas.pt/>

⁶⁷ 4º Opinião CC sobre Portugal, p. 25 para.107.

⁶⁸ 3º Opinião CC sobre Portugal, p. 16 para.73.

esforços do Governo português em implementar medidas de promoção do sucesso educativo, através da elaboração de guias para as escolas que promovam a Inclusão e o Sucesso Educativo das Comunidades Ciganas⁶⁹. Não obstante, situações como esta poder-se-ão voltar a repetir caso não sejam realizadas reformas no sistema de ensino, por exemplo, através da criação e inserção de disciplinas, nos planos curriculares, que deem a conhecer os direitos humanos.

Quanto ao ensino superior, importa destacar o Projeto “*Opré Chavalé*” que, na língua romani significa “*Er-guei-vos ciganos*”⁷⁰. Este projeto, desenvolvido no seio da Associação Letras Nómadas⁷¹, tem como objetivo ajudar jovens ciganos a prosseguir os seus estudos, apoiando-os no pagamento de propinas e alimentação. Inspirado por este projeto, o Governo tem, também, vindo a apoiar jovens ciganos no seu ingresso ao ensino superior⁷², através do Programa Operacional de Promoção da Educação (OPRE), considerado como a “*primeira política pública de ação afirmativa direcionada à permanência dos estudantes ciganos no ensino superior*”⁷³. Este programa, disponibiliza 25 bolsas de estudo, bem como um conjunto de medidas de formação, tutoria e acompanhamento destes/as jovens bolseiros/as e respetivas famílias⁷⁴.

(ii) Combate ao discurso de ódio

Apesar de punido pela lei penal, o discurso de ódio continua a ser prática reiterada na Sociedade Portuguesa. De acordo com a ECRI, “*a justiça só produz estatísticas sobre o discurso de ódio se forem registados mais de três casos por ano, um limiar que nunca foi excedido nos últimos cinco anos*”⁷⁵ e, em adição, o ACM e a CICDR “*não publicam estatísticas específicas sobre o discurso de ódio*”⁷⁶. Deste modo, a ECRI recomenda que “*as autoridades, em especial o ACM, façam campanhas de informação para proporcionar aos indivíduos expostos ao discurso de ódio informação sobre os direitos e recursos contidos na legislação e sobre as autoridades que podem contactar*”⁷⁷. Acrescer, a ECRI recomenda que as autoridades portuguesas consigam assegurar que os média e os “*fornecedores de internet*”⁷⁸ proibam o discurso de ódio nas suas condições de utilização(...),

⁶⁹ <https://www.dge.mec.pt/comunidades-ciganas>

⁷⁰ <https://observador.pt/2016/04/08/estudar-na-universidade-um-sonho-tornado-realidade-vez-ciganos/>.

⁷¹ Associação criada por Olga Mariano (pertencente à Comunidade Cigana) e tem como objetivo a investigação e dinamização das Comunidades Ciganas.

⁷² <https://www.acm.gov.pt/-/governo-vai-atribuir-25-bolsas-de-estudo-a-jovens-ciganos-as->

⁷³ <https://www.redalyc.org/journal/5757/575768665003/html/> (consultado a 19 de janeiro às 19:12)

⁷⁴ <https://www.acm.gov.pt/-/programa-operacional-para-a-promocao-da-educacao-opre-candidaturas-abertas>.

⁷⁵ Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo), p.18 para. 25.

⁷⁶ Ver, por exemplo, ACM:2018 Indicadores de Integração de Migrantes, p.276: referem-se a barómetros e inquéritos europeus.

⁷⁷ Relatório ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo), p.22 para. 41.

⁷⁸ Em Portugal os fornecedores de internet são: MEO; NOS; VODAFONE.

iniciem formações sobre a prevenção e combate ao discurso de ódio para os jornalistas e o pessoal responsável por monitorizar os sites e redes na Internet, garantam que os mecanismos de regulação dos meios sociais e internet intervenham com firmeza em todos os casos de discurso de ódio nos média, particularmente na Internet, e imponham sanções apropriadas a fim de prevenir este tipo de discurso⁷⁹.

Síntese conclusiva

Com esta exposição pretendemos dar a conhecer as violações de direitos humanos que o CC aponta, e as ações levadas a cabo por Portugal para combater a discriminação destas comunidades. Apesar da confusão gerada pela definição de minoria nacional, Portugal tem cumprido com as exigências consagradas na CQ, tendo concedido a primeira visita aos peritos do comité⁸⁰, entre os dias 28 e 31 de maio de 2019.

Como referido anteriormente, dado o carácter flexível da CQ, cabe aos Estados decidir o que consideram como “minorias nacionais”⁸¹. Não obstante não existir qualquer declaração da República Portuguesa nesse sentido, pode até afirmar-se que os esforços para levar a cabo as recomendações do CC constituem um reconhecimento tácito da existência de minorias (nacionais) no país. Posto isto, e na eventualidade de a definição apresentada pelo relator especial da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, Francesco Capotorti⁸² ser considerada universal e fixa, é interessante verificar se a Comunidade Cigana Portuguesa preenche os requisitos da definição.

A definição de Capotorti reza o seguinte: *“Uma minoria (pode ser considerada como) é um grupo numericamente inferior à restante população de um Estado, numa posição não dominante, cujos membros – nacionais do Estado – possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes dos restantes e demonstram, mesmo implicitamente, um espírito de solidariedade, no sentido de preservar a sua cultura, tradição, religião ou língua”*.

⁷⁹Relatório ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo), p.23 para. 44.

⁸⁰ A visita que decorreu no mês de maio de 2019 e foi a primeira a ser concedida no que respeita à monitorização da CQ em Portugal (<https://www.coe.int/en/web/minorities/-/portugal-visit-of-the-advisory-committee-on-the-framework-convention-for-the-protection-of-national-minorities>). Até aqui, o Estado sempre recusou qualquer visita (1ª Opinião CC sobre Portugal para.9,10,22; 2ª Opinião CC sobre Portugal, para. 2, 8,9, 30; 3ª Opinião CC sobre Portugal para. 7. Porém, antes da elaboração da 4ª Opinião, foi concedida uma visita entre os dias 28 e 31 de maio).

⁸¹ A Áustria, por exemplo, definiu minoria através de uma declaração no momento da ratificação da CQ. A declaração consagra que: “A República da Áustria declara que, para si própria, a expressão “minorias nacionais”, na aceção da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, designa os grupos abrangidos pelo âmbito de aplicação da lei sobre os grupos étnicos (Volksgruppengesetz, Federal Law Gazette n.º 396/1976), que vivam e possuam habitação em partes do território da República da Áustria e que são compostos por cidadãos austríacos com línguas maternas não alemãs e com as suas próprias culturas étnicas”.

⁸² A sua (tentativa de) definição é a mais aceite pela Comunidade Internacional.

Passando à prática:

Dimensão

De acordo com o Relatório das audições efetuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural, é estimado que vivam em Portugal cerca de 40 mil indivíduos de etnia Cigana. Traduzido em percentagem, 0.38‰ da população pertence a esta comunidade, comparando com a restante população que corresponde a 99.62‰⁸³. Sendo assim, é possível afirmar que o primeiro critério está preenchido.

Posição não dominante

O critério de posição não dominante traduz-se, em termos políticos, pela *“participação política e inclusão na sociedade de um grupo minoritário”*⁸⁴. No que respeita à população cigana residente em Portugal, o Governo conclui que *“a situação atual da Comunidade Roma ainda é bastante vulnerável. Apesar das transformações sociais que têm ocorrido e de algumas melhorias na situação dos ciganos, há ainda uma série de fatores que concorrem para uma grande resistência à sua integração: exclusão social, discriminação, dificuldade de mobilização, resistência à escolarização, perda de recursos económicos, profissões tradicionais em declínio e obediência a regras internas muito fortes”*⁸⁵. Sendo assim, é possível apurar que a comunidade cigana, ainda vive numa situação de não dominância.

Minorias étnicas, religiosas ou linguísticas

De acordo com José Bengoa⁸⁶ *“os valores étnicos, compreendem um conjunto de costumes, tradições, expressões culturais e história coletiva que formam uma rede que confere uma identidade especial a um grupo humano específico”*. Deste modo, verifica-se que este requisito é preenchido tendo em conta que a Comunidade Cigana apresenta características culturais diferentes da restante população portuguesa⁸⁷.

⁸³ <https://www.pordata.pt/Portugal>.

⁸⁴ Estudo de José Bengoa, ex. membro da Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (SPPDH), denominado Existência e Reconhecimento de Minorias.

⁸⁵ EINCC 2013-2022 p. 10.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ “Portugal reconheceu a existência de uma minoria étnica no país, nomeadamente a comunidade cigana” (2º Opinião do CC sobre Portugal p.2); “A promoção da cultura cigana num contexto multicultural gerará atitudes de harmonia (...)” (idem p.15).

Nacionalidade de determinado Estado

Escusado será verificar a aplicabilidade deste quarto requisito, dada a confusão que sugere⁸⁸. Porém, no que respeita às Comunidades Ciganas em Portugal, não há qualquer dúvida que possuem nacionalidade portuguesa⁸⁹.

Em conclusão, independentemente do carácter informal deste ensaio, verificam-se os quatro requisitos da definição de minoria, podendo afirmar-se que as Comunidades Ciganas refletem as condições para serem consideradas um grupo minoritário. Não obstante, nunca é demais referir a urgente necessidade de mudança através da aceitação e do respeito. Por último, é importante lembrar que num mundo ideal a existência de instrumentos “especiais” protetores de indivíduos “especiais” (minorias, pessoas com deficiência, LGBT) não seriam necessários, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) seriam suficientes para assegurar a dignidade daquilo que todos somos, Humanos. Verificando-se o contrário, fica o alerta para educar para integrar e formular medidas educacionais inclusivas para alterar mentalidades.

⁸⁸ Mencionado supra p.2.

⁸⁹ 1º Relatório de Estado, p. 2 e 3, o Estado português aplica critério *jus soli* para a atribuição da nacionalidade.

Bibliografia

Bronwlie, Ian (1997), “Princípios de Direito Internacional Público”. Fundação Calouste Gulbenkian 1997 (Obra originalmente publicada em 1940). ISBN: 972-31-059-7

Hofmann, Rainer; Malloy, Tove H.; Rein, Detlev B. (2018), “Framework Convention for the Protection of National Minorities: a commentary”. Leiden; Boston: Brill Nijhoff. ISBN: 9789004339651

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: “The framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights” (Maio de 2016), ACFC/56DOC (2016)001,. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>

Bengoa, José (2000), “Existence and recognition of minorities”. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/413953?ln=en>

Capotorti, Francesco (1979), “Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities”. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/134362?ln=en>

Governo de Portugal. Estratégia Nacional Para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020). Disponível em https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9bc53ec2

**OBCIG**

Observatório das Comunidades Ciganas

O Observatório das Comunidades Ciganas (ObCig) foi criado em 2014 em resposta à necessidade de promover a integração das comunidades ciganas evocada na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC), sendo parte integrante da mesma para a prossecução dos seus objetivos. A missão do ObCig consiste no estudo e acompanhamento estratégico e científico da população cigana em Portugal e no apoio ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM), I.P., nomeadamente no que diz respeito à melhoria do conhecimento da situação das pessoas ciganas e à produção de recomendações para a conceção de políticas públicas, contribuindo para a desconstrução de estereótipos, a construção de igualdade de oportunidades e o acesso a Direitos Humanos fundamentais.

Série	ObCig Fact Sheets 2
Título	“O Direito à Diferença” - a aplicabilidade da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais em Portugal
Autor(a)	Petra Moreno
Editor	Observatório das Comunidades Ciganas, ACM, I.P.
Data	Janeiro de 2022
ISSN	2795-4528 (online)
URI	https://bit.ly/3G2yutM

Como citar: Moreno, Petra (2022), ““O Direito à Diferença” - a aplicabilidade da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais em Portugal”, *ObCig Fact Sheets 2*, Observatório das Comunidades Ciganas, ACM, I.P.