

# Os SERVIÇO SOCIAIS Ao SERVIÇO DA INCLUSÃO SÓCIAL



O Caso dos Ciganos



# **Os Serviço Sociais ao Serviço da Inclusão Sócial: O caso dos Ciganos**

Avaliando o Impacto dos Planos Nacionais de Acção  
Para a Inclusão Social na República Checa,  
em França e em Portugal

**ERRC/NÚMENA**

Copyright: © European Roma Rights Centre and Númena Centro de Investigação em Ciências Sociais e Humanas, Março de 2007.

Todos os direitos reservados:

ISBN 978-963-86955-8-1

Ilustração da capa: António Faria

Impressão feita por Createch Ltd. Em Budapeste, Hungria

# ÍNDICE

AGRADECIMENTOS .....	7
1. INTRODUÇÃO .....	9
2. METODOLOGIA .....	11
3. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO .....	13
3.1 Avaliação Geral das Medidas do PNAI .....	13
3.2 Avaliação País a País .....	19
3.2.1 República Checa .....	19
3.2.1.1 Medidas no Área do Acesso aos Serviços Sociais na República Checa ..	19
3.2.1.2 A Situação Geral dos Ciganos na República Checa .....	23
3.2.1.3 Acesso à Assistência Social .....	24
3.2.1.4 Acesso à Habitação Social .....	27
3.2.1.5 Acesso aos Cuidados de Saúde Públicos .....	30
3.2.1.6 Acesso a Pensões do Estado .....	32
3.2.2 França .....	33
3.2.2.1 Medidas na Área do Acesso aos Serviços Sociais em França .....	33
3.2.2.2 A Situação Geral dos Ciganos em França .....	35
3.2.2.3 Acesso à Assistência Social .....	37
3.2.2.4 Acesso a Zonas de Paragem e a Habitação Social .....	43
3.2.2.5 Acesso à Cobertura de Saúde Garantida Pelo Estado .....	47
3.2.2.6 Acesso a Pensões Financiadas Pelo Estado .....	48
3.2.3 Portugal .....	49
3.2.3.1 Medidas na Área do Acesso aos Serviços Sociais em Portugal .....	49
3.2.3.2 A Situação Geral dos Ciganos em Portugal .....	51
3.2.3.3 Acesso à Assistência Social .....	51
3.2.3.4 Acesso à Habitação Social .....	56
3.2.3.5 Acesso à Saúde Pública .....	60
3.2.3.6 Acesso às Pensões Financiadas pelo Estado .....	62
4. BOAS PRÁTICAS .....	65
4.1 Assistência Social .....	65
4.2 Habitação .....	67
4.3 Saúde .....	69
4.4 Emprego .....	71
4.5 Dificuldades de Identificação de Boas Práticas .....	72
5. RECOMENDAÇÕES .....	73

5.1	Geral .....	73
5.2	República Checa .....	76
5.3	França .....	77
5.4	Portugal .....	78
6.	BIBLIOGRAFIA .....	81
7.	INVESTIGADORES .....	87

## AGRADECIMENTOS

Esta avaliação de impacto foi feita pelo European Roma Rights Centre (ERRC) e pela Númena-Centro de Investigação em Ciências Sociais e Humanas (Númena). Tara Bedard e Larry Olomoofe escreveram o relatório final de avaliação. Claude Cahn, Bruno Peixe Dias e Tiago Ralha Farinha fizeram comentários ao relatório provisório. Claude Cahn providenciou conselhos editoriais finais sobre o relatório. Tara Bedard fez a edição do documento final.

O relatório é baseado em pesquisa documental e de campo, e nos relatórios nacionais produzidos pelas seguintes pessoas: Na República Checa, Lucie Fremlová e Jana Kabeláčová; na França, Tara Bedard e Larry Olomoofe, com a ajuda de Annabelle Arki, Catherine Chery e Matthieu Le Charpentier; e em Portugal, Monica Catarino-Ribeiro, José Falcão, Edite Rosário e Rahul Kumar. Bruno Peixe Dias e Tiago Ralha Farinha e o estagiário do ERRC Stefanie Ligorini fizeram pesquisa documental adicional.

Tara Bedard, Claude Cahn, Bruno Peixe Dias, Savelina Danova-Rousinova e Tiago Ralha Farinha conceberam a metodologia de investigação para esta avaliação. Tara Bedard coordenou o trabalho dos investigadores na República Checa e em França. Bruno Peixe Dias e Tiago Ralha Farinha coordenaram o trabalho dos investigadores em Portugal.

Os seguintes membros do quadro do ERRC, estagiários e voluntários também contribuíram para a produção deste relatório: Ostalinda Maya Ovalle, Kamilla Hassen, Paramjeet Kaur, Carrie Sherlock, Sarah Lysecki.

O layout e o design da publicação foi feito por Dzavit Berisha e Sarah Lysecki. Bruno Peixe Dias e Elisa Lopes da Silva traduziram o original de Inglês para Português.

O ERRC e a Númena estão particularmente agradecidos aos indivíduos de etnia cigana, às organizações da sociedade civil, aos trabalhadores dos serviços sociais, aos representantes governamentais e aos académicos que, de sua livre vontade, se disponibilizaram para responder aos questionários e para descrever a situação dos ciganos no acesso aos serviços sociais.

O ERRC e a Númena estão também agradecidos à Comissão Europeia pelo apoio financeiro à condução da pesquisa e à publicação deste relatório.



# 1. INTRODUÇÃO

Na República Checa, em França e em Portugal, os ciganos<sup>1</sup> são vítimas de uma exclusão generalizada dos mercados de trabalho por uma série de razões, desde a discriminação directa e indirecta, os baixos níveis de escolarização, a iliteracia e a extinção de formas de emprego tradicionais dos ciganos com a expansão de mega-indústrias, que levam à destruição da venda ambulante. Os níveis de desemprego são portanto proporcionalmente muito mais altos entre as populações ciganas dos países alvo, do que entre os não-ciganos. O desemprego é um dos factores que mais contribui para a exclusão social. Isto é particularmente verdade em agregados familiares em que ninguém tem um rendimento, e para desempregados de longa duração.

A importância da igualdade de acesso aos serviços sociais das pessoas nestes grupos, no que diz respeito à promoção da inclusão social, não pode, portanto, ser sobrestimada. O acesso sem restrições aos serviços sociais é essencial para eliminar a pobreza e a exclusão social, e para a promoção dos direitos humanos e da dignidade básica, incluindo o acesso aos serviços sociais, e o direito ao mais alto nível de vida que esteja ao alcance das pessoas.

A maior parte dos governos na Europa são avessos a recolher e/ou a tornar públicos dados desagregados por raça ou etnicidade. Contudo, a recolha de dados é essencial à avaliação das políticas e programas governamentais, bem como da sua implementação, e à compreensão e eliminação da exclusão social dos ciganos. A falta de dados desagregados faz com que a análise do impacto das acções governamentais nos indivíduos ciganos seja muito difícil. Onde existe vontade política para promover a inclusão social dos Ciganos, a notória falta de dados desagregados para as áreas relevantes mina a eficácia dos esforços políticos dirigidos a esse fim. Isto também é verdade na área do acesso aos serviços sociais. Informação actualmente disponível sobre a capacidade dos ciganos para alcançarem igualdade no acesso aos serviços sociais é no melhor dos casos fragmentária. Não existem também estudos sobre o impacto das políticas sociais, incluído os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social, na área em consideração, e sobre o seu impacto em termos da inclusão social dos Ciganos.

Este relatório de avaliação explora o impacto dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social (daqui por diante PNAI) na República Checa, França e Portugal na capacidade dos ciganos

---

1 O ERRC e a Númena fazem notar que há vários grupos étnicos em França compreendidos no grupo geralmente referido como *Gens du Voyage* (Nómada); entre esses grupos estão os Travellers, Yenish, Ciganos, Romani, Sintí, Kale, Manouche, entre outros. Neste relatório, o ERRC e a Númena escolheram usar o termo colectivo ciganos para se referirem aos membros de todos os grupos. Embora a versão inglesa deste relatório use o termo “Roma”, o ERRC e a Númena usam o termo “Cigano” em vez de “Roma” na versão em Português. Usamos o termo “Cigano” com alguma hesitação, dada o historial de associações negativas à palavra. Contudo, uma vez que as associações Romani/Ciganas usam a palavra “Cigano” e o termo é correntemente empregue em documentos oficiais, o ERRC e a Númena também o usam neste relatório.

para acederem aos serviços sociais. Para os objectivos desta avaliação, entendem-se por serviços sociais a segurança social, habitação social, pensões do estado e serviços de saúde públicos.

Os ciganos experimentam problemas em obter igualdade de acesso aos serviços sociais na República Checa, França e Portugal. Alguns dos factores, mas não todos, que influenciam negativamente a capacidade dos ciganos de acederem aos serviços sociais são:

- Discriminação contra os ciganos por parte dos trabalhadores dos serviços sociais, nomeadamente decisões arbitrárias no sentido de negar completamente o acesso ou restringir o montante de assistência atribuída, bem como a exigência de prova para atribuição de assistência social;
- A implementação de leis e/ou políticas que tenham como efeito fazer com que os ciganos não tenham o direito de aceder regularmente aos serviços sociais;
- A segregação territorial dos ciganos dificulta o acesso aos serviços sociais;
- O tratamento dos grupos ciganos como itinerantes em França;
- A falta de documentação como resultado de viver em habitação informal ou como itinerantes;
- Barreiras comunicacionais entre os trabalhadores e as delegações dos serviços sociais, e os indivíduos ciganos; e
- A falta de informação acerca destes serviços nas comunidades ciganas.

Nas secções seguintes deste relatório, o ERRC e a Númena pretendem avaliar as políticas e estratégias na área dos serviços sociais, tal como estão incluídas nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social da República Checa, França e Portugal, de modo a:

1. Identificar barreiras à efectiva implementação das medidas incluídas nos PNAI;
2. Identificar deficiências que existam nos planos;
3. Identificar boas práticas para melhorar o acesso aos serviços sociais dos ciganos; e
4. Avançar com uma série de recomendações para um aperfeiçoamento das medidas de inclusão social nos Estados Membros alvo deste estudo.

## 2. METODOLOGIA

Este relatório baseia-se em pesquisa e documentação conduzida e recolhida pelo ERRC e pela Númena durante o ano de 2006, como objectivo de determinar o impacto das medidas na área dos serviços sociais incluídas no Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social na República Checa, França e Portugal, sobre a capacidade dos ciganos para acederem efectivamente aos serviços sociais e, conseqüentemente, sobre a inclusão social destes grupos.

Foi feita pesquisa no terreno em cada um dos países alvo, de acordo com a metodologia estabelecida pelo ERRC e pela Númena. O relatório também se apoia em documentação de relevo para este assunto, elaborada pelo ERRC ou pela Númena nos últimos anos.

A pesquisa de terreno conduzida para a preparação deste relatório foi realizada em quatro localizações em cada um dos países, com o objectivo de obter representação geográfica; em cada uma das capitais, foram entrevistadas cerca do dobro das pessoas que o foram nos outros centros. A equipa de investigação realizou aproximadamente 150 entrevistas aprofundadas em cada país, com representantes do governo (nacional, regional e local), trabalhadores dos serviços sociais, representantes da sociedade civil, académicos e, o mais importante, membros das comunidades ciganas. Dentro da comunidade cigana, foi tido o cuidado de manter o equilíbrio entre os géneros e de assegurar a representatividade dos membros dos vários grupos etários de 18 anos para cima. Em França, a equipa de investigação encontrou-se com ciganos a viver em pontos de paragem autorizados e não autorizados, bem como em habitação social.

Como complemento, foi conduzida pesquisa documental com o objectivo de levar em linha de conta a informação existente nesta área e de recolher os dados estatísticos disponíveis.



## 3. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

### 3.1 Avaliação geral das medidas do pnai

A pesquisa conduzida em 2006, sobre o impacto das medidas incluídas no Plano Nacional de Acção na melhoria do acesso dos Ciganos aos serviços sociais na República Checa, em França e em Portugal, revela resultados bastante limitados. Embora esta indicação deva tomar em consideração o período de existência relativamente curto dos Planos Nacionais de Acção, parecem haver uma série de insuficiências preocupantes nos documentos para abordar efectivamente as questões nesta área. O que se segue nesta secção é uma discussão dos impactos, dos impactos esperados e das deficiências gerais nos PNAI.

O resultado mais positivo dos PNAI na República Checa, França e Portugal em termos de melhoria de acesso dos Ciganos aos serviços sociais tem sido a inclusão de todos os programas nesta área num documento político estratégico. Algumas associações da sociedade civil notaram que os PNAI facilitaram uma maior consciencialização dos programas sociais existentes, bem como o acesso à informação nesta área.<sup>2</sup>

Os PNAI facilitam também o processo pelo qual os representantes dos ciganos se envolvem em processos de elaboração de políticas públicas. Enquanto que os resultados deste processo foram bastante limitados em França ou Portugal, os representantes ciganos na República Checa são aparentemente mais consultados no desenvolvimento de políticas que afectam os ciganos. Os problemas nesta área são discutidos mais abaixo.

Em termos gerais, houve uma série de questões que surgiram em todos os três países alvo. Questões ligadas principalmente ao conhecimento dos PNAI, à utilidade dos PNAI (particularmente a nível local onde eles são implementados), à falta de fundos disponíveis para implementar efectivamente as medidas, ao falhanço de cada governo em aproveitar a oportunidade aberta pelo processo de elaboração do PNAI para conceber e implementar novos programas para abordar as necessidades identificadas, à não integração de considerações relativas à inclusão social em todas as áreas de legislação e elaboração de políticas, e ao baixo nível de participação dos Ciganos na concepção e implementação dos PNAI em cada país.

Tal como veremos nas próximas secções deste relatório, as maiores deficiências não estão nas medidas incluídas no PNAI em si mesmas, mas na sua implementação, na sua eficácia na promoção da inclusão social, e também nas medidas que faltam.

---

2 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Adília Biscaia, Programa de Luta Contra a Pobreza. Lisboa, Maio de 2006.

Foi reconhecido que, na maior parte dos casos, os ciganos são capazes de aceder aos serviços sociais. Contudo, para algumas categorias de ciganos foram identificadas barreiras ao acesso a certos serviços sociais. Membros da comunidade cigana experimentam dificuldades crescentes em aceder a serviços sociais incluindo ciganos que ainda não possuem a cidadania em função da divisão da Checoslováquia, desempregados de longa duração, sem-abrigo, deficientes, mães solteiras e os mais velhos. A despeito disto, um dos mais graves problemas identificados é o requisito de residência permanente, seja na cidade onde residem ou em termos gerais, ou de domiciliação, para acederem aos serviços sociais. Por exemplo, na República Checa, alguns indivíduos ciganos não conseguem adquirir residência permanente, na cidade onde residem, ou seja onde for, o que impede o seu acesso a programas sociais.<sup>3</sup> Ao mesmo tempo, a segregação territorial de comunidades ciganas nos países alvo, que resulta muitas vezes directamente das acções e programas governamentais, coloca os utentes ciganos dos serviços sociais a grande distância dos pontos onde são prestados os serviços, aumentando ao mesmo tempo o custo de aquisição dos mesmos e dificultando a sua manutenção. A somar a isto, foi reconhecido que, embora a maior parte dos ciganos tenham acesso aos serviços sociais, a sua relação com os trabalhadores dos serviços sociais é problemática, em resultado do racismo e da discriminação, que resulta no acesso desigual aos serviços. Isto é particularmente alarmante na República Checa, onde o governo, até à data, não adoptou nem implementou legislação anti-discriminação abrangente, que providenciasse uma solução efectiva para os indivíduos que sofressem esse tratamento. Os PNAI em vigor nos países alvo não contêm provisões para lidar com estas questões.

O principal problema a apontar aos PNAI dos três países é o facto de conterem neles poucas ou nenhuma políticas concebidas especificamente para lidar com os aspectos relacionados com a exclusão social de grupos marginalizados tais como os ciganos. Pelo contrário, os PNAI são quase na sua íntegra um agregado de políticas existentes em cada um dos países, que se enquadram no Modelo Europeu de Inclusão Social. Algumas das autoridades entrevistadas apontaram a importância do Modelo Social Europeu de Inclusão para ajudar no acesso à informação e ideias e na definição de prioridades, reiterando ao mesmo tempo a insuficiência de fundos para a sua implementação na prática. Em Portugal, um entrevistado indicou também que:

“Enquanto que a comparação da implementação e dos resultados das medidas entre os estados é encorajadora [...] objectivos comuns devem levar em conta realidades locais [...]. Uma vez que cada país possui o seu próprio sistema de protecção social, a aplicação das medidas em cada país é diferente, o que quer dizer que estes fracos resultados podem não ser o resultado de uma fraca implementação das medidas, mas podem antes ser uma

3 Por exemplo, a Sra. Margita Rídlová testemunhou ao ERRC/Númena que tem estado sem residência permanente desde que saiu da prisão em Março de 2006. A mãe adoptiva da Sra. Rídlova cancelou a sua residência permanente em Hronov enquanto ela estava na Prisão. Desde que saiu da prisão, a Sra. Rídlova tem vivido em Praga com a sua Irmã em condições de sobrelotação. As autoridades de Praga recusaram-se a registar-la como residente nos registos municipais e, como tal, não tem direito a qualquer subsídio social, que são distribuídos pelas autoridades Municipais. As autoridades de Praga deram, segundo o que nos foi dito, instruções à Sra. Rídlová para voltar a Hronov. Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Margita Rídlová. Praga, Maio de 2006.

consequência desses diferentes sistemas, e daí a impossibilidade de avaliar todos os países de acordo com os mesmo critérios.”<sup>4</sup>

Em termos da eficácia das políticas de inclusão social, os PNAI e o conceito que lhes subjaz não foram integrados na totalidade das actividades legislativas e políticas dos governos dos países alvo. O governo Checo afirmou explicitamente no seu PNAI 2004-2006: “A integração da inclusão social ainda não foi aplicada na República Checa enquanto processo político abrangente transversal a todas as áreas de governação.”<sup>5</sup> Embora os governos Francês e Português não tenham reconhecido explicitamente ser este o caso nos seus países, os dados apresentados mais abaixo mostram que este países têm o mesmo problema. Ao mesmo tempo que os PNAI foram articulados e implementados, os governos da República Checa e da França adoptaram leis que resultaram ou espera-se que resultem em mais exclusão social.<sup>6</sup> O governo Português não tem conseguido até à data corrigir efectivamente as políticas de habitação de modo a evitar o aprofundamento da exclusão social no realojamento de grupos socialmente vulneráveis.

Entrevistas com quadros do estado e funcionários dos serviços sociais nos países alvo revelaram que muitas das pessoas responsáveis pela implementação dos PNAI têm uma consciência muito limitada destas políticas. Na República Checa, todos os membros do governo entrevistados estiveram envolvidos na preparação do PNAI Checo. Ao mesmo tempo, 12 dos 19 funcionários dos serviços sociais entrevistados tinham lido o PNAI, embora a grande maioria destes mostrassem uma compreensão da orientação política e do seu papel na sua implementação. Só 2 é que afirmaram ter estado envolvidos no processo de concepção do PNAI. Aparte do próprio PNAI, o ERRC/Númena notou com alguma preocupação a negação da existência de ciganos por parte das autoridades da região de Plzeň na República Checa. As autoridades de Plzeň preferiam referir-se a pessoas “socialmente menos favorecidas”, denunciando uma “cultura da pobreza”, em vez de respeitarem os factores étnicos e o seu impacto nas circunstâncias de vida de cada um. Em França o baixo conhecimento do PNAI chega a ser alarmante. Funcionários dos serviços sociais contactados pelo ERRC/Númena não estavam familiarizados com o PNAI; com algumas notáveis excepções, também não o estavam os funcionários do governo a nível local e regional. Preocupantemente, funcionários dos serviços sociais expressaram a opinião de que não era necessário conhecerem o PNAI.<sup>7</sup> Isto pode ser considerado extremamente problemático uma vez que aqueles que estão mais

---

4 Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. António Borges da Silva. Lisboa, Junho de 2006.

5 Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 58. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/PNAI\\_incl\\_2004\\_cz\\_en\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/PNAI_incl_2004_cz_en_version.pdf).

6 Ver, por exemplo, as Secções 3.2.1.3 e 3.2.2.4 deste relatório.

7 A razão avançada para isto era a de que era conhecido pelos políticos e que eles estavam meramente a implementar as políticas, de acordo com certas orientações. Entrevistas do ERRC/Númena com funcionários do CAF em Paris. Curiosamente, esta opinião foi contradita numa entrevista com uma funcionária local do CAF (CRAMIF), Kathia Gauthier, uma trabalhadora dos serviços sociais do Departamento 93 (Aubervilliers, Seine-Saint-Denis) que foi plenamente informada e conhecia bem o PNAI, Novembro de 2006.

próximos dos socialmente excluídos não conhecem as políticas orientadoras que estão a implementar nem estão envolvidos na formulação dessas políticas. Em Portugal, embora todos os funcionários governamentais tenham lido o PNAI, 16 dos 18 funcionários dos serviços sociais sabiam da sua existência mas apenas 4 tinham lido o documento.<sup>8</sup> Um trabalhador dos serviços sociais declarou que “o PNAI não é muito tido em conta no funcionamento regular dos serviços.”<sup>9</sup> Para mais, apenas 1 funcionário dos serviços sociais afirmou ter participado no processo de planeamento do PNAI, enquanto muitos deles afirmaram que o seu departamento foi consultado. Aparte do próprio PNAI, as autoridades nacionais entrevistadas pelo ERRC/Númena mostraram um baixo grau de consciencialização e mesmo de interesse pela situação dos ciganos. Por outro lado, autoridades nacionais e regionais mostraram uma boa compreensão pela situação dos ciganos; esta informação necessita de transitar até ao nível nacional onde as políticas são concebidas, de modo a potenciar a eficácia das políticas sociais no país. A França foi a excepção no que a isto diz respeito, onde as autoridades nacionais mostraram uma maior compreensão pela situação dos ciganos.

Desta informação é possível concluir que os PNAI têm muito pouco significado no funcionamento do dia-a-dia dos sistemas de serviços sociais nos países alvo. Também é questionável a eficácia da implementação de políticas sociais, quando os responsáveis pela sua aplicação não têm um conhecimento profundo do enquadramento dentro do qual eles estão a trabalhar, nem dos objectivos que eles devem ajudar a atingir. Combinado com o baixo nível de conhecimento dos PNAI que foi declarado pelos representantes não-governamentais contactados, isto pode ser visto como uma das maiores lacunas nos processos do PNAI nos países alvo.

Outra falha aparente dos PNAI nos países alvo era a distância entre a política a nível nacional e a nível local, onde é implementada. Em todos os três países, os programas sociais são implementados ao nível local, de acordo com a lei e a política concebidas a nível nacional. As autoridades nacionais e regionais na República Checa, em França e em Portugal expressaram a sua incapacidade para influenciar a acção das autoridades públicas a nível local. De facto, algumas medidas, tal como o Trabalho Social de Campo Comunitário na República Checa incluído no PNAI, não têm nenhum mecanismo pelo qual possam ser legalmente impostas.<sup>10</sup> Cabe portanto à decisão discricionária das autoridades locais a implementação dessas medidas. Foram levantadas algumas preocupações sérias quanto à falta de vontade das autoridades locais para implementarem medidas sociais, incluindo medidas do PNAI.<sup>11</sup> Este facto é

8 Ao mesmo tempo, a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais estavam familiarizados com vários programas incluídos no PNAI.

9 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Teresa Calado. Lisboa, Junho 2006.

10 Entrevistas do ERRC/Númena com a Sra. Klára Tomková e a Sra. Czeslaw Walek em Praga, República Checa. Abril/Maio de 2006.

11 Por exemplo, na República Checa, 13 dos 19 trabalhadores dos serviços sociais assinalaram lacunas na implementação, e mesmo falta de vontade política, para implementar as medidas ao nível municipal. Três dos 4 representantes do governo nacional entrevistados na República Checa apontaram o dedo à falta de vontade política ao nível municipal para levar a cabo as medidas incluídas no PNAI.

particularmente notório em todos os três países alvo na área das políticas de habitação, que estão dependentes da vontade das autoridades locais que, às vezes, enfrentam pressões dos seus eleitores para não implementar medidas na área da habitação para os Ciganos.<sup>12</sup> Mesmo quando consideramos aqueles serviços que estão consagrados na lei, tal como o Rendimento Mínimo de Inserção e o Rendimento Social de Inserção em França e Portugal, respectivamente, o modo como estes programas são administrados a nível local variam de uma zona para a outra.<sup>13</sup>

Na República Checa, França e Portugal, os funcionários dos serviços sociais expressaram também um sentimento de exclusão dos processos de formação das políticas do PNAI, e/ou afirmaram que os conteúdos do PNAI estão desfasados das políticas actuais. Ao mesmo tempo, nota-se que o PNAI funciona com objectivos nacionais que não foram traduzidos em objectivos locais a alcançar. Vários funcionários do governo indicaram que algumas medidas incluídas no PNAI se baseiam em documentos de orientação política nacionais que não foram adoptados ou aceites a nível local.<sup>14</sup>

Pela sua parte, as autoridades locais entrevistadas durante a investigação levantaram a questão da insuficiência de fundos para implementar as medidas previstas nos PNAI.<sup>15</sup> Outro problema orçamental identificado com o processo do PNAI é o facto de que o Plano Nacional para a Inclusão Checo 2006-2008 foi concebido vários meses depois do orçamento de estado para 2006 ter sido aprovado. Em Portugal observou-se um problema semelhante. O PNAI 2003-2005 foi sujeito a um relatório de actualização que estendeu as actividades do plano a 2006. Em Outubro de 2006, ainda não estava disponível qualquer informação sobre o PNAI 2006-2008. Nesta altura, o documento estaria a ser preparado, aproximadamente um ano depois do orçamento de estado para 2006 ter sido aprovado.<sup>16</sup>

Este aparente abismo entre as autoridades nacionais e locais, referido nos parágrafos anteriores, aponta para um problema inerente aos esforços de inclusão social nos países alvo. A razão do aparecimento desta lacuna é o facto de todos os países terem um sistema descentralizado de governação que concede às autoridades locais discricionariedade para lidarem com algumas matérias de acordo com o seu entendimento. Portanto, a instituição nacional que supervisiona este processo auto-absolve-se de qualquer responsabilidade pelas lacunas na implementação das provisões do PNAI nestes países, uma vez cumprida a sua responsabilidade na concepção

---

12 Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. Nelson Galvão, Vereador da Acção Social. Coruche, Maio de 2006.

13 Ver Secção 3.2.2.3 para os detalhes.

14 Entrevistas do ERRC/Númena com a Sra. Zuzana Zajarošová e a Sra. Czeslaw Walek. Praga, Abril de 2006.

15 Entrevista do ERRC/Númena com um trabalhador dos serviços sociais em Ostrava que recusou ser identificado. Maio de 2006. Entrevista do ERRC/Númena com Sr. Miguel Ramalho, Vereador para a Acção Social e Habitação. Beja, Junho de 2006.

16 Em Outubro de 2006 não existia informação sobre o PNAI 2006-2008 na pagina do PNAI, acessível em: <http://www.pnai.pt>.

das políticas. Paradoxalmente, funcionários governamentais a nível local acentuaram o facto de que os fundos necessários a uma plena e adequada implementação das provisões não são providenciados e por isso têm de ser feitas escolhas sobre quais as políticas que eles podem implementar dentro das condições orçamentais que enfrentam. Eles acham que isto é culpa do governo que não providenciou os dinheiros necessário para uma implementação adequada das suas próprias políticas nacionais. Os dados da investigação demonstram que, actualmente, os governos nacionais apontam para boas políticas a nível nacional, mas que falham aquando da sua implementação ao nível local da governação. Os agentes do governo local apontam para políticas nacionais vagas sem objectivos localizados e para uma sempiterna falta de fundos para implementar os programas. Os resultado deste apontar de dedos político é que, entretanto, grupos vulneráveis, tal como os ciganos, sofrem com a falta de uma real melhoria na sua situação.

A questão da participação dos ciganos na concepção e implementação dos PNAI na República Checa, França e Portugal mostrou resultados preocupantes. Na República Checa, muitos dos programas financiados no âmbito do PNAI que beneficiariam comunidades ciganas são implementados por organizações de não-ciganos. Em França, nenhum dos representantes dos ciganos entrevistado indicou ter participado no processo de concepção do PNAI. Para mais, enquanto que a administração de alguns serviços sociais (por exemplo, a administração das zonas de paragem e da assistência social) é contratualizada com a sociedade civil em França, representantes dos ciganos no sul de França notaram com insatisfação que o governo apenas confere esta responsabilidade a organizações não-ciganas; organizações de ciganos não são contratadas pelo governo para administrar serviços usados pelos ciganos.<sup>17</sup> A situação parece ser diferente à volta de Paris, por exemplo, onde o ERRC/Númena se encontrou com diversas organizações ciganas envolvidas no processo de administração de assistência social. Em Portugal, apenas uma organização cigana tomou parte no processo de elaboração do PNAI – a União Romani. Embora as autoridades Portuguesas tenham indicado que outras foram convidadas, não deixa de ser preocupante; particularmente tendo em conta a situação social extremamente vulnerável dos ciganos no país. No que diz respeito à implementação das medidas incluídas no PNAI, e mais especificamente na área dos serviços sociais, há muitos programas implementados por ONG. Contudo, organizações Ciganas, tanto na República Checa como em Portugal, apontaram as dificuldades experimentadas no acesso a financiamento para iniciáticas neste âmbito, enquanto a maior parte do financiamento é atribuído a organizações de não-ciganos estabelecidas há mais tempo.<sup>18</sup>

Finalmente, a questão da privatização dos serviços sociais e a metodologia que a enquadra surgiu em todos os países envolvidos nesta pesquisa. Na República Checa, França e Portugal, autoridades governamentais responsáveis transferiram certas responsabilidades na implementação de serviços sociais não-contributivos para organizações não-governamentais. Muitas vezes, os serviços são implementados em parceria do Estado com as ONG. Embora a capacidade e a experiência nesta área

17 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Alice Januel. La Plan Trevous Malcouvert, Dezembro de 2006.

18 Entrevista do ERRC/Númena com uma pessoa que requereu o anonimato. Maio de 2006.

das ONG seja amplamente reconhecida, associações de ciganos expressaram a sua preocupação ao ERRC/Númena em relação à sua incapacidade para canalizar fundos para projectos que se dirigem à sua própria comunidade, porque a maior parte do financiamento é canalizado para organizações não-ciganas estabelecidas desde há muito tempo. Outro problema apontado a este processo é o facto de haver pouca coordenação e avaliação, por parte dos governos interessados, do trabalho realizado pelas ONG. Isto tem também a ver com o facto de que tais iniciativas são implementadas a nível local e, como tal, não existe um esforço coordenado e abrangente a nível nacional. Em resultado disso os programas são financiados e implementados nalgumas partes dos países respeitantes, enquanto que não o são noutras, onde também seriam necessários. Isto está mais uma vez relacionado com a vontade das autoridades municipais que, como quase todos concordam, é muitas vezes problemática. Esta questão manifesta-se com mais nitidez aquando da privatização dos serviços sociais e com a metodologia que a rodeia.

## **3.2 Avaliação país a país**

### **3.2.1 República Checa**

#### *3.2.1.1 Medidas no Área do Acesso aos Serviços Sociais na República Checa*

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006 da República Checa tem uma abordagem multidimensional à inclusão social. A prioridade é posta na promoção do crescimento económico e da competitividade, emprego, reforma das finanças públicas e desenvolvimento sustentável. Dentro deste enquadramento estratégico, o governo Checo contemplou medidas nas seguintes áreas de relevo para os serviços sociais:

#### **Assistência social:**

O governo Checo reconheceu que os serviços sociais têm “um papel decisivo na área da inclusão social dos grupos desfavorecidos” e implementou, entre outras, as seguintes medidas:

- Concluir o processo de descentralização e transformação dos serviços sociais, incluindo o financiamento de serviços sociais e adopção da regulação legal correspondente;
- Apoiar a melhoria de qualidade na prestação de serviços sociais, através da introdução de padrões nacionais de qualidade nos serviços sociais, de modo a proteger a dignidade dos utentes dos serviços sociais e apoiar a sua inclusão social;
- Promover o desenvolvimento de serviços em que os utentes podem continuar a viver no seu ambiente natural;
- Assegurar uma oferta adequada de todos os tipos de serviços sociais de modo a responder às necessidades existentes e à procura existente;

- Promover o desenvolvimento e um melhor acesso aos serviços prestados pelas ONG e descentralizar e estabilizar o financiamento de serviços prestados pelas ONG; e
- Promover e desenvolver parcerias entre regiões, municípios, e ONG no planeamento e implementação de políticas sociais regionais e locais.<sup>19</sup>

Acções específicas com vista a atingir estes objectivos incluem:

1. O desenvolvimento, por indivíduos desempregados e centros de emprego, de Planos de Acção Individuais para melhorar a empregabilidade do candidato;
2. A implementação, desde Janeiro de 2004, do Programa de Primeiras Oportunidades, que apoia pessoas com menos de 25 anos de idade a encontrarem um emprego;
3. O estabelecimento de novos Padrões de Qualidade no sector dos serviços sociais;
4. A preparação e adopção de uma nova Lei dos Serviços Sociais;
5. A preparação e adopção de regulamentação sobre assistentes sociais, baseada na Estratégia de Educação ao Longo da Vida dos Assistentes Sociais e a sua educação sobre Direitos Humanos; e
5. A conclusão do Planeamento Comunitário dos Serviços Sociais a nível local com a participação de todos os interessados.<sup>20</sup>

No que diz respeito ao rendimento mínimo, o Plano Nacional para a Inclusão Social Checo declarou ser seu objectivo “garantir um padrão de vida digno através do rendimento mínimo, dando preferência ao rendimento do trabalho em vez do rendimento dos benefícios sociais”. Para atingir este objectivo, o governo Checo decidiu continuar a aplicar os seguintes objectivos:

- Aumentar regularmente os salários mínimos de modo a que indivíduos e famílias consigam distanciar-se mais facilmente dos mínimos de subsistência;
- Aumentar regularmente a percentagem do salário médio em relação ao salário mínimo na economia nacional alcançando assim o nível prevalecente nos países da União Europeia; e
- Ajustar regularmente o montante mínimo de subsistência, que deve continuar a constituir protecção adequada contra a pobreza material para todos os tipos de lares, e fazer as mudanças legislativas correspondentes de acordo com os resultados da pesquisa relativa ao nível e composição do montante mínimo de subsistência, como o objectivo de criar incentivos ao trabalho.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 26. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/PNAI\\_incl\\_2004\\_cz\\_en\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/PNAI_incl_2004_cz_en_version.pdf).

<sup>20</sup> Ibid, pp. 38-42.

<sup>21</sup> Ibid, p. 25.

Ações tomadas especificamente para cumprir estes objectivos incluem a emenda à Lei do Montante Mínimo de Subsistência e à Lei das Necessidades Materiais. Foi dito que as emendas seriam centradas na criação de maiores incentivos ao trabalho e à prevenção da dependência dos benefícios sociais a longo prazo, através de medidas de activação laboral.<sup>22</sup>

### **Habitação:**

No seu Plano Nacional de Acção o governo Checo reconheceu que o acesso a habitação adequada era “um dos mais importantes factores a influenciar a inclusão social. Nas presentes circunstâncias, o acesso a habitação adequada é muito limitado e poucas pessoas podem suportar a despesa necessária. Famílias com baixos rendimentos que se encontrem em determinadas situações sociais adversas, ou que têm necessidades especiais, tem tendência a enfrentar problemas acrescidos.” O objectivo assumido é garantir o acesso a habitação de boa qualidade e a preços acessíveis a pessoas em risco de exclusão social através de :

- Remoção das barreiras legislativas e económicas ao estabelecimento de um mercado habitacional funcional;
- Incentivar as autarquias a assumir a plena responsabilidade pela criação de condições para satisfazer as necessidades habitacionais da população, de acordo com a lei dos municípios;
- Providenciar apoio à construção de habitação que cumpra a função de habitação social, desse modo indo ao encontro das necessidades das pessoas que não estão em condições de comprar casa própria, bem como das pessoas que estão em risco de exclusão social por razões do seu estado de saúde, idade avançada, ou capacidade reduzida de integração na sociedade; e
- Motivar as autarquias para evitarem a segregação territorial e combaterem a formação de enclaves de famílias socialmente desfavorecidas.<sup>23</sup>

Ao mesmo tempo, o governo localizou uma série de obstáculos relacionados com a exclusão social na área da habitação, incluindo:

- O peso crescente dos encargos com a habitação no orçamento das famílias;
- Obstáculos financeiros;
- Problemas de manutenção do financiamento à habitação;
- Interpretação ambígua do papel do Fundo de Habitação Municipal;
- A falta de regulamentação das rendas, e o modo como a relação entre proprietários e inquilinos é actualmente regulada;

---

22 Ibid, p. 40.

23 Ibid, pp. 25-26.

- Insuficiência de equipamentos para habitação social; e
- A segregação geográfica e social é engendrada e reforçada através de acções dos municípios.

Acções que foram tomadas especificamente para ir de encontro a este objectivo incluem:

1. Clarificar o papel do Fundo de Habitação Municipal;
2. Continuar a construir habitação subsidiada, financiada pelo Ministério para o Desenvolvimento Regional e implementada pela autoridades municipais (590 milhões de CZK foram destinados a esses programas em 2004-2006); e
3. Preparação de um programa para motivar os municípios a evitar a segregação territorial de famílias socialmente desfavorecidas.<sup>24</sup>

### **Cuidados de saúde:**

Na área da saúde, o governo Checo fez uma lista dos seguintes objectivos no seu Plano Nacional de Acção:

- Adoptar e implementar medidas para atingir os objectivos do encontro “Saúde para Todos” a nível nacional, regional e local até 2010; incluindo infra-estruturas institucionais adequadas e novos métodos de liderança; e
- Conceber e implementar padrões de qualidade nos cuidados de saúde.<sup>25</sup>

Chama também a atenção para o facto de que grupos especialmente desfavorecidos – tais como pessoas vindas de ambientes socialmente e culturalmente desfavorecidos (por exemplo os ciganos) – podem ter necessidades específicas no acesso aos cuidados de saúde. Os objectivos específicos são os seguintes:

- Criar, em colaboração com companhias de seguros na área da saúde, cuidados integrados para a comunidade, i.e. associar os cuidados de saúde à assistência social de modo a ir ao encontro das necessidades específicas sentidas pelos grupos alvo;
- Melhorar o estado de saúde geral da população, reduzir o número crescente de cidadãos seniores dependentes e promover um modo de vida activo para os cidadãos seniores; e
- Providenciar apoio a projectos dirigidos à educação dos beneficiários de cuidados de saúde, desse modo chamando a sua atenção para os cuidados apropriados a ter em relação à sua própria saúde.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Ibid, pp. 40-41.

<sup>25</sup> Ibid, p. 25.

<sup>26</sup> Ibid, p. 25.

Acções específicas para ir de encontro a estes objectivos incluíram:

1. A preparação e adopção de nova Lei das Instituições de Saúde, que afectará os cuidados de saúde;
2. A preparação e adopção de uma nova Lei dos Cuidados de Saúde; e
3. A implementação de métodos de Planeamento Comunitário na área da saúde.

Finalmente, o Plano Nacional de Acção refere-se à Estratégia sobre a Integração dos Ciganos 2000 do governo, e a programas específicos no âmbito da Estratégia como uma chave para a integração social dos Ciganos, incluído o programa Trabalho no Terreno em Comunidades Ciganas em Situação de Exclusão. Este programa tem como objectivo a substituição da atribuição de subsídios sociais para oferecer assistência social em comunidades ciganas em situação de exclusão.

### 3.2.1.2 *A Situação Geral dos Ciganos na República Checa*

No seu Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social, o governo Checo afirmou que a taxa de emprego no país em 2003 era de 64,7% (uma média de 56.3% para as mulheres e 73.1% para os homens). Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego em 2003 era de 7.8%.<sup>27</sup>

De acordo com os resultados das entrevistas feitas pelo ERRC/Númena a 87 indivíduos de etnia cigana na República Checa:

- 13 declararam estar reformados e 1 frequentava a escola;
- 16 pessoas (21.6% dos que não estavam reformados nem frequentavam a escola) declararam estar formalmente empregados; e
- 7 pessoas (9.5% daqueles que não estavam reformados ou a frequentar a escola) declararam estar envolvidos em actividades laborais regulares.

Portanto, de 73 respondentes Ciganos potencialmente empregáveis, 57 (78%) estavam declaradamente em situação formal de desemprego, enquanto que 50 (68.5%) declararam não ter qualquer forma de emprego remunerado.

Na área da educação e literacia, o governo Checo declara que a educação “é um dos pré-requisitos mais importantes para a inclusão social”. O governo chama a atenção para a boa situação educacional no país, apontando que “não há praticamente iliteracia e a percentagem dos que abandonam a escola é reduzida.”<sup>28</sup> De acordo com as próprias estimativas do governo

---

27 Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 8. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/PNAI\\_incl\\_2004\\_cz\\_en\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/PNAI_incl_2004_cz_en_version.pdf).

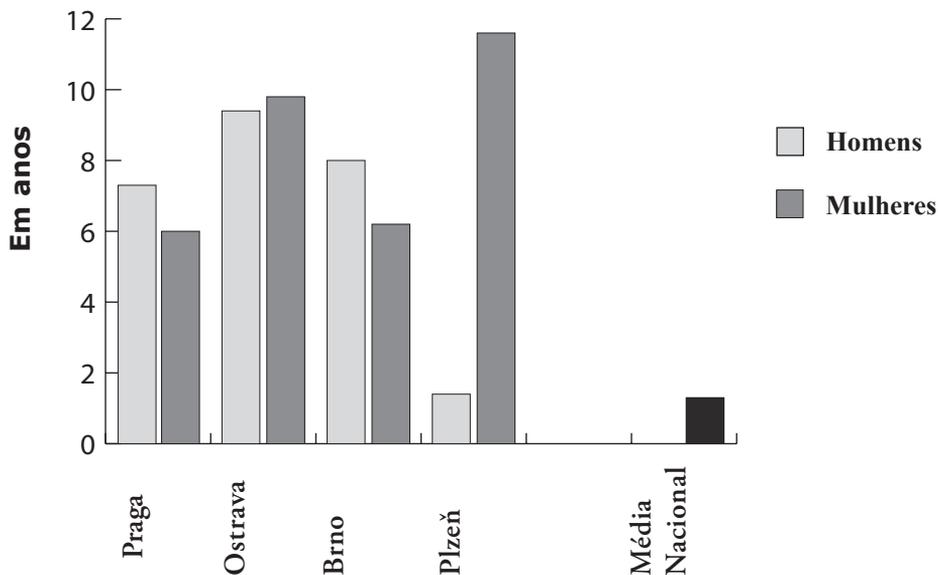
28 Ibid, p. 27.

Checo, “cerca de 75 por cento das crianças ciganas são transferidas ou directamente inscritas em escolas especiais.”<sup>29</sup> Nestas escolas as crianças ciganas são sujeitas a um nível de educação inferior áquele que é oferecido nas escolas normais. Daqui se pode concluir logicamente que os níveis de iliteracia e o numero de abandonos precoces da escola entre a comunidade cigana é muito provavelmente maior do que o da população não-cigana.

### 3.2.1.3 Acesso à Assistência Social

De acordo com a pesquisa efectuada pelo ERRC/Númena na Republica Checa, 53 de 73 respondentes potencialmente empregáveis (que não estão reformados nem frequentam a escola) recebiam assistência social. De 57 pessoas que não estavam formalmente empregadas, reformadas ou inscritas na escola, 53 declararam receber o Rendimento Mínimo de Subsistência (RMS). Por isso 92.98% das pessoas desempregadas recebiam subsídios da assistência social, enquanto 7.02% não recebiam.

## Duração da dependência da Assistência Social na República Checa



<sup>29</sup> Ver Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, CERD/C/372/Add.1, 14 de Abril de 2000. *Reports submitted by States Parties under Article 9 of the Convention. Fourth periodic report of States parties due em 2000.* Addendum República Checa, 26 de Novembro de 1999, para. 134.

Das pessoas que estão a receber o RMS na República Checa, muitas delas são aparentemente dependentes de longo prazo dos benefícios sociais como fonte de rendimento. Em Praga, os entrevistados do sexo masculino indicaram uma dependência média da assistência social de 7.3 anos, enquanto que a média entre as mulheres entrevistadas era de 6 anos. Em Ostrava, entrevistados do sexo masculino indicaram uma dependência média da assistência social de 9.4 anos, enquanto as mulheres indicaram 9.8 anos. Em Brno, respondentes masculinos indicaram uma dependência média na assistência social de 8 anos, enquanto que as mulheres indicaram 6.2 anos. Em Plzeň, os respondentes masculinos indicaram uma dependência média na assistência social de 1.4 anos, enquanto que a média entre as mulheres era de 11.6 anos.

Em jeito de comparação, de acordo com a informação providenciada pelo governo Checo ao ERRC/Númena, a média de dependência da assistência social na República Checa é, em geral, de apenas 16 meses (1.33 anos). Este período de dependência da assistência já era de si considerado problemático pelo governo Checo.<sup>30</sup>

Em resposta à questão “já teve o seu rendimento mínimo de subsistência cortado”, 21 pessoas responderam positivamente. Entre as razões apontadas estavam prazos não cumpridos, dívidas ao sistema social, questões ligadas à fixação de residência, falta de cidadania, erros administrativos, decisões dos trabalhadores dos serviços sociais respeitantes à riqueza presumida (compra de mobiliário novo), o facto de o companheiro/a estar a trabalhar, e falta de documentação. Dos 53 indivíduos ciganos a receber apoio social, 46 (86.79%) declararam ao ERRC/Númena que o sistema de protecção social não ia de encontro às suas necessidades. Em resposta à questão:

Acredita que o acesso aos serviços sociais melhorou nos últimos 5 anos? Dos 53 entrevistados a receber assistência social :

- Apenas 3 (5.7%) responderam que houve uma melhoria;
- 26 (49.41%) responderam não ter havido alteração;
- 13 (24.5%) responderam que a situação piorou;
- 6 (11.3%) responderam que o acesso aos serviços não mudou mas que a sua situação piorou uma vez que o custo de vida aumentou a um ritmo superior ao do montante dos benefícios recebidos; e
- 5 (9.4%) não responderam.

A Emenda à Lei da Subsistência Mínima, destinada a entrar em vigor a partir de Janeiro de 2007, introduz mudanças de maior no actual sistema de benefícios de apoio social suportados pelo Estado, baseados no nível mínimo de subsistência. As mudanças, que vão reduzir os

---

30 Informação obtida a partir de investigação conduzida pelo Instituto Checo para o Trabalho e Assuntos Sociais em 2005. Sumário em inglês enviado por correio electrónico para o ERRC/Númena pela Sra. Jana Vlachová do Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais em 26 de Janeiro de 2007.

benefícios destinados aos que recebem assistência social, têm, de acordo com o governo Checo, o objectivo de criar mais incentivos à procura de emprego, reforçar o potencial de inserção na vida activa da assistência social, e evitar dependência de longo prazo dos benefícios sociais. A Lei das Necessidades Materiais é também muito contestada; a nova lei restringe o acesso à assistência social através da introdução de novas definições de categorias de necessidade material, limitando o número de pessoas por agregado familiar que têm direito a receber assistência social e introduzindo critérios mais estritos para receber benefícios habitacionais.

De acordo com investigação realizada pelo ERRC sobre o acesso ao emprego, mais de três quartos dos ciganos entrevistados (79%) depararam-se com discriminação enquanto procuravam trabalho. Mais de 50% das pessoas entrevistadas afirmaram ter sido aberta e directamente discriminadas, tendo-lhes sido dito de que não obteriam o emprego por serem ciganas.<sup>31</sup> Com isto como cenário, o ERRC e a Númena fazem notar que ao mesmo tempo que o governo Checo se orienta para programas de assistência social de “re-activação de emprego”, ainda não elaborou medidas correspondentes no PNAI para reduzir a prevalência de discriminação no emprego. Na ausência de medidas proactivas nesta área, é muito provável que o novo sistema de assistência social na República Checa venha a terterá a longo termo um impacto muito limitado, ou mesmo nulo, na inclusão social dos ciganos.

De acordo com o conselheiro Cigano da cidade de Brno, “em relação à adopção da Emenda à Lei da Subsistência Mínima e à introdução do conceito de necessidade material, são esperados desenvolvimentos ainda piores – a pobreza está a adquirir uma dimensão étnica.<sup>32</sup> De facto, espera-se que as mudanças afectem desproporcionadamente os Ciganos de uma forma negativa. Indicações iniciais de quem está no terreno indicam que os beneficiários de assistência social tiveram um duro golpe com a medida.<sup>33</sup> Activistas Ciganos e trabalhadores sociais a trabalhar junto das comunidades na República Checa expressaram a preocupação de que as mudanças podem gerar tensão social, tal como aconteceu no leste da Eslováquia em 2004 quando medidas semelhantes foram introduzidas. Ela também declarou que, embora as delegações dos serviços sociais devessem ter recebido instruções quanto à implementação até Setembro de 2006, só em Novembro é que essas instruções chegaram de facto às delegações. Isto pode conduzir a um nível de sub-preparação para as mudanças que estão a ser implementadas. Para mais, durante um workshop a que assistiu, organizado pelo ministério, sobre a implementação da nova legislação, quando perguntados sobre o impacto na prática da nova legislação, os funcionários do governo responderam que ainda não podiam dizer uma vez que eles consideravam este ano como um teste.<sup>34</sup>

31 ERRC investigação conduzida na República Checa em 2005.

32 Křištofová, Helena. Fevereiro de 2006. *Report on the Current Situation of Roma Living in emthe City of Brno.*

33 Mensagem de correio electrónico para o ERRC da Sra. Lucie Fremlová. 30 de Janeiro de 2007.

34 Entrevista do ERRC/Númena com Helena Křištofová, Conselheira dos Assuntos relacionados com os Ciganos. Brno, 12 de Janeiro de 2007.

Alguns ciganos que foram entrevistados expressaram o seu descontentamento com a maneira como eram tratados pelos trabalhadores dos serviços sociais, ou melhor, com a sua falta de vontade em lhes prestar ajuda. Quinze Ciganos entrevistados pelo ERRC e pela Númena também manifestaram a sua frustração perante o grau de discricionariedade que é atribuído aos trabalhadores dos serviços sociais na atribuição de benefícios social únicos, que resultou no facto de eles não receberem os subsídios de que necessitavam. Vários membros do sistema social entrevistados pelo ERRC/Númena confirmaram estas queixas.

A lei sobre os Serviços Sociais, que é suposta entrar em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2007, traça as linhas relativas à provisão de serviços sociais, pelos sectores governamental e não-governamental. Isto é visto como um grande passo nesta área dada a falta de coordenação até ao momento. A nova lei é concebida no sentido de garantir, por um lado, um sistema uniforme e transparente de financiamento, e, por outro, a disponibilidade e qualidade dos serviços sociais. A aprovação da Lei Sobre os Serviços Sociais, lado a lado com os Padrões de Qualidade nos Serviços Sociais e o Planeamento Comunitário dos Serviços Sociais, pode ser visto como o primeiro e mais importante passo no sentido de providenciar acesso de qualidade aos serviços sociais para todos, e também uma abordagem às questões levantadas pelos indivíduos ciganos nesta área.

Isto sugere, paradoxalmente, que as mudanças positivas esperadas com a implementação da Lei dos Serviços Sociais serão de facto contrariadas pela Emenda à Lei de Subsistência Mínima e pela Lei das Necessidades Materiais. Ao mesmo tempo, o governo Checo não parece ter qualquer plano para fazer face a isto.

#### 3.1.2.4 *Acesso à Habitação Social*

Todos os indivíduos Romani entrevistados pelo ERRC/Númena sentem que a sua situação habitacional piorou nos últimos 5 anos e, de facto, muitos declararam que era melhor no tempo do Comunismo. O Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006 afirma que “o acesso à habitação tem melhorado gradualmente, bem como a qualidade da habitação (...), pode portanto ser dito que a transição não trouxe nenhum défice na área da habitação [...]”<sup>35</sup> Tendo em conta os baixos padrões no que diz respeito às condições de vida em muitos bairros ciganos e a falta generalizada de soluções habitacionais alternativas providenciadas pelo Estado, esta afirmação não parece ser realista. A União Europeia fez também notar que “parece que pouca atenção foi dada a estas [habitação e saúde] áreas [...]”<sup>36</sup>

---

35 Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 15. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/PNAI\\_incl\\_2004\\_cz\\_en\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/PNAI_incl_2004_cz_en_version.pdf).

36 Comissão Europeia, DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades. 2005. *The Report on social inclusion 2005: An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 new Member States*. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/sec256printed\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/sec256printed_en.pdf).

A questão da habitação social não é referida de todo no Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social Checo 2004-2006.

Ao mesmo tempo, 67 em 87 (77%) dos ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena sentiam que necessitavam de acesso a habitação social de modo a melhorar a sua qualidade de vida. Nenhum dos sítios onde o ERRC/Númena conduziu a sua pesquisa tinha habitação social. De acordo com funcionários do governo, o Ministério do Desenvolvimento Regional só está obrigado a introduzir uma definição clara do que é que é habitação social no fim de 2008.<sup>37</sup> Enquanto que uma definição de habitação social só deverá aparecer 2 anos depois da publicação deste relatório, é provável que a habitação social só esteja disponível de facto vários anos após a introdução da definição; a grande maioria dos Ciganos, que não pode suportar o aluguer normal de uma casa, e para quem a provisão de habitação social oferece uma solução para a sua má condição de vida, irão de facto viver sem uma solução nos anos que se aproximam. Mesmo assim, a probabilidade de uma solução só parece viável se a provisão de habitação social for consagrada na lei, dada a falta de vontade das autoridades municipais em levarem a cabo medidas sociais “opcionais”.

Em termos de condições habitacionais, o Estudo de Viabilidade de 2004 da Agência Checa para a Prevenção de Exclusão Social declara que a experiência adquirida a nível local mostra que a situação habitacional dos Ciganos tem estado a deteriorar-se continuamente desde os anos 90. O relatório aponta para o facto de que, no passado, eram atribuídos aos membros da comunidade Cigana apartamentos estatais de qualidade inferior em edifícios negligenciados.

Um número crescente de autarquias tem, nos últimos anos, expulsado inquilinos Ciganos, mudando-os para apartamentos sem comodidades (os chamados *holobyty*, um termo Checo que designa um apartamento virtualmente vazio). Paradoxalmente, a renda paga pelos inquilinos nestes apartamentos vazios excede frequentemente o montante pago por um apartamento normal: “Em resultado desta prática formam-se bairros ciganos, ou melhor, guetos, mesmo em cidades ou vilas onde os ciganos viviam dispersos.”<sup>38</sup>

No seu relatório sobre a Situação Actual dos Ciganos a viver na Cidade de Brno, o Conselheiro Municipal para os Assuntos dos Ciganos declarou que sair dos assim chamados guetos Ciganos é virtualmente impossível, e que a deslocação de famílias Ciganas em conjunto é o resultado de vários factores, incluindo:

- Privatização do Fundo habitacional com os novos donos a despejar os indesejáveis inquilinos Ciganos (que, em muitos casos, não eram devedores); a protecção legal,

37 Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. Czeslaw Walek, Gabinete do Conselho Governamental para os Assuntos da Comunidade Cigana. Praga, 2006.

38 Gabinete do Conselho Governamental para os Assuntos da Comunidade Cigana. *2004 Estudo de Viabilidade sobre a Agência Checa para a Prevenção da Exclusão Social*, p. 5.

destinada a prevenir o aproveitamento do baixo nível de conhecimentos legais e sociais dos ciganos, é praticamente inexistente;

- Um fraco planeamento da política habitacional que não inclui medidas de combate à evasão do pagamento de rendas. Os problemas não são identificados a tempo de serem resolvidos;
- Os Ciganos são raramente aceites para os apartamentos municipais nos distritos de Brno-Střed e de Brno-Sever, alegadamente por falta de prova de meios financeiros necessários para efectuar trabalhos de reconstrução;
- Quando algum Cigano que se candidate a um apartamento municipal consegue fazer prova de possuir o montante financeiro exigido para trabalhos de reconstrução, o departamento social tem, por lei, de incluir o montante no rendimento da família. Consequentemente, há benefícios sociais que lhe são retirados e a família encontra-se outra vez numa situação de impasse. Nem os departamentos de assistência social, nem os de habitação, deram resposta à oferta de cooperação activa com os trabalhadores comunitários no terreno, que trabalham junto das populações ciganas;
- Funcionários da Habitação tendem a considerar os indivíduos desempregados que concorrem a um apartamento municipal como devedores “a priori”; e
- Listas para Habitação que tenham em linha de conta o estatuto social dos concorrentes são praticamente inexistentes.<sup>39</sup>

As autarquias vêm a complexidade da situação problemática dos Ciganos na habitação numa perspectiva das obrigações do inquilino, e não dos seus direitos. As acções governamentais tomadas em relação às rendas e à relação proprietário/inquilino também reforçam o facto de que o PNAI existe num vazio e não é integrado no funcionamento regular dos organismos legais e políticos na República Checa. Por exemplo, emendas introduzidas no Código Civil em Março de 2006 levaram á deterioração dos direitos dos inquilinos, que se espera que tenham um efeito desproporcionadamente prejudicial nos Ciganos do país a longo prazo, e que vão certamente contra o princípio da inclusão social.<sup>40</sup>

---

39 Křištofová, Helena. Fevereiro de 2006. *Relatório sobre a situação actual dos ciganos a viver na cidade de Brno.*

40 Por exemplo, já não é necessária autorização de um tribunal para cessar um acordo de arrendamento nos casos em que: o arrendatário continua a degradar a casa depois de ser avisado por escrito, se o arrendatário violar de forma grosseira as suas obrigações contratuais, se o arrendatário falhar por três vezes o pagamento da renda mensal ou custos associados em avanço, ou se não renovar a caução; contudo o senhorio tem de enviar notificação por escrito do direito do arrendatário de apresentar um recurso ao tribunal no período de 60 dias, a requerer a anulação da cessação do arrendamento. A renovação automática de contratos de arrendamento de termo certo, quando o senhorio não apresentou pedido formal de despejo em tribunal, mais de 30 dias antes do termo do contrato, foi revogada, dando aos senhorios o direito automático de cessar contratos aquando da expiração do período de arrendamento. A transferência do contrato de arrendamento para a família do arrendatário deixa de ser automática para todos os que entrem para uma casa partilhada depois de 31 de Março de 2006: Os filhos do arrendatário, os seus irmãos, pais, sogros e noras têm de provar que residiam com o arrendatário no dia da sua morte, ou em situação de abandono permanente ou que não têm residência própria (no caso dos netos, têm de provar três anos de residência conjunta contínua); parceiros que vivem em união de facto, e que se mudaram após a assinatura do contrato de arrendamento, têm de provar que não têm outra residência e o arrendatário tem de ter um acordo escrito com o senhorio.

Salvo raras excepções, quase não existem, neste momento, na República Checa, programas habitacionais comunitários, que deviam ser iniciados por iniciativa das autoridades municipais. Apesar de projectos deste género terem sido e serem regularmente anunciados pelo Ministério para o Desenvolvimento Regional, as autoridades locais parecem relutantes em providenciar apoio financeiro ou material às ONG que estão dispostas a participar nesses esquemas. A falta de disponibilidade para colaborar das autoridades locais é evidente, mesmo tendo em conta factores como a segregação espacial e escolar.

Ainda subsistem problemas em relação à interpretação ambígua do papel a ser desempenhado pelo Fundo Municipal de habitação, especialmente no que diz respeito à sua função social. Contudo, o governo Checo, bem como as autoridades regionais e municipais, parecem até à data não ter abordado o problema, apesar do objectivo declarado de o fazer no PNAI.

A natureza problemática das questões habitacionais com que se deparam os ciganos, incluindo a falta de habitação social, são potenciadas se considerarmos o impacto da habitação no acesso a outros direitos sociais. O acesso a outros serviços sociais na República Checa é baseado na residência fixa.

No seu PNAI, o governo Checo compromete-se a:

- Dar incentivos às autarquias para assumirem a plena responsabilidade pela criação de condições para satisfazer as necessidades habitacionais da população;
- Dar apoio à construção de habitação que desempenhe o papel de habitação social; e
- Motivar as autarquias para evitar a segregação territorial e combater a formação de enclaves compostos de famílias desfavorecidas.

Aparentemente, pelo que está acima exposto, parece que o governo tem tido pouca influência nesta área.

### *3.2.1.5 Acesso aos Cuidados de Saúde Públicos*

No seu Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social, o governo Checo declarou que a saúde é providenciada numa base igualitária por via de uma cobertura geral. As contribuições das pessoas sem rendimento são pagas pelo governo Checo.<sup>41</sup> O acesso universal aos cuidados de saúde é um dos pilares da saúde pública Checa; os cuidados de saúde devem por isso ser acessíveis a todos os cidadãos. Todos os cidadãos que residam permanentemente na República Checa são obrigados a participar na sistema de saúde pública. A participação (através de pagamentos) no sistema de saúde pública é obrigatória para todos os residentes na República Checa.

<sup>41</sup> Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 14. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/PNAI\\_incl\\_2004\\_cz\\_en\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/PNAI_incl_2004_cz_en_version.pdf).

Embora nenhum funcionário do governo, trabalhador dos serviços sociais ou trabalhador da sociedade civil tenha declarado que os ciganos não experimentam dificuldades no acesso aos cuidados de saúde, entrevistas com indivíduos de etnia cigana realizadas pelo ERRC e pela Númena indicaram, contudo, que uma parte da população cigana não tem acesso a cobertura de saúde por várias razões; 5 pessoas (5.7%) declararam não ter cobertura de saúde financiada pelo Estado.

Um obstáculo importante é o facto de que a população cigana da República Checa não adquiriu cidadania Checa desde a cisão da Checoslováquia em 1993. Sem cidadania, os ditos indivíduos não têm direito a seguro de saúde financiado pelo orçamento de Estado, o que resulta na sua incapacidade de receberem tratamento médico. Também alarmante é o facto de que um número considerável de crianças ciganas nascem sem cidadania Checa. No caso de famílias socialmente desfavorecidas, a compreensão deste facto já vem demasiado tarde e frequentemente com a ajuda de trabalhadores sociais a trabalhar no terreno junto da comunidade. Outras razões apontadas foram a falta de residência permanente, o corte do seguro por causa de dívidas ao sistema em resultado de se ter mudado para o estrangeiro sem anular o registo, incapacidade de se registar no centro de emprego, entre outras.<sup>42</sup>

Outro problema é que, apesar da universalidade do sistema de saúde Checo, algumas taxas de uso são, contudo, exigidas aos utentes do sistema de saúde. Mesmo os pagamentos mínimos mostraram-se incomportáveis para muitos dos ciganos entrevistados; 16 dos 87 (18.84%) entrevistados afirmaram não conseguir suportar as taxas de uso, especialmente as relacionadas com medicação. O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas confirmou este problema: “Problemas com o acesso aos serviços de saúde também são importantes. Estes devem-se, em parte, aos pagamentos em dinheiro exigidos aos beneficiários; embora relativamente pequenos, eles são muitas vezes demasiado grandes para muitos Ciganos.”<sup>43</sup>

Segregação espacial e territorial também impede o acesso aos cuidados de saúde, especialmente quando se vive em áreas remotas ou em guetos ciganos. Uma série de factores causadores de doenças são característicos dos guetos ciganos, tais como fracas condições habitacionais sem as comodidades básicas (paredes húmidas e bolorentas, tecto com infiltrações, sem água corrente, sem banheira/chuveiro e sem retrete, exposição ao ruído e à poluição, etc.) ou sem as condições básicas de higiene. Isto faz com que os ciganos que vivem nessas áreas estejam ainda mais propensos à doença, agravada pelos factores acima referidos.

Parte dos sectores de saúde Checo foi privatizado. Foram referidos exemplos de pessoas Ciganas com direito a tratamento médico que foram recusadas por médicos de clínica geral privados. A razão que foi dada, na maioria dos casos, é que já tinham um excesso de doentes no registo.

---

42 Existe um período de 6 meses de espera desde o período de cessação do emprego e a possibilidade de registo no centro de emprego, sendo que este último é uma exigência para aceder à cobertura de saúde pública no caso dos desempregados.

43 Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. Evitar a Armadilha da Dependência. Capítulo 6: Health status and trends. Disponível online em: <http://roma.undp.sk/>.

### 3.2.1.6 Acesso a Pensões Subsidiadas pelo Estado<sup>44</sup>

O PNAI Checo não aborda especificamente a questão das pensões, nem inclui quaisquer medidas nesta área. O governo Checo declarou, contudo, que “o sistema de pensões na República Checa é universal e, acima de tudo, cobre todas as pessoas economicamente activas. No presente, não existe nenhum grupo de pessoas idosas que esteja em risco iminente de pobreza.”<sup>45</sup> O governo ainda declarou que, do número total de agregados familiares de pensionistas, 1,1% estava abaixo do nível mínimo de subsistência.<sup>46</sup>

Três dos 13 (23%) indivíduos Ciganos Checos declararam ao ERRC/Númena ter recebido pensões abaixo do montante mínimo de subsistência.<sup>47</sup> É interessante notar que todos os três eram mulheres. É também alarmante o facto de duas das mulheres terem declarado que viviam com várias outras pessoas, sendo que a sua pensão era alegadamente o único rendimento do agregado. Aparentemente uma parte da população cigana em risco de não ter o direito à pensão de velhice, continuam a receber da assistência social na sua velhice, e consequentemente a viver numa pobreza ainda maior; um resultado da regra dos 25 anos.

De acordo com a Estratégia Nacional sobre as Pensões Adequadas e Sustentáveis: “Idosos pensionistas: O período contributivo exigido para se ser elegível para receber uma pensão de reforma é de pelo menos 25 anos e a idade de reforma estipulada pela lei tem sido gradualmente aumentada, ou pelo menos 15 anos de cotizações e atingir um mínimo de 65 anos de idade. [...]”<sup>48</sup> Pessoas que caem fora desta categoria ficam na assistência social a idosos.

Embora todos os cidadãos Checos sejam afectados nesta área, os altos níveis de desemprego, e de desemprego de longo-prazo entre os Ciganos Checos devido à discriminação e a outros factores, têm uma incidência especial nesta área. Decisões aparentemente arbitrárias tomadas pelos trabalhadores da segurança social (se calhar devido à complexidade da Lei), e a desvinculação dos

<sup>44</sup> Na tentativa de discutir o acesso dos ciganos às pensões de velhice, os investigadores do ERRC/Númena contactaram os representantes da Administração da Segurança Social Checa na sua sede de Praga, bem como os responsáveis dos departamentos relevantes das suas quatro sucursais em Praga, Plzeň, Brno e Ostrava. Nenhum dos contactados aceitou encontrar-se com os investigadores do ERRC/Númena; em vez disso, reencaminharam-nos para o acessor de imprensa da Administração da Segurança Social Checa, que disse que todo o cidadão da República Checa tem acesso a pensões de velhice independentemente da sua etnia e que as questões do PNAI e da inclusão social não são da competência da Administração Da Segurança Social Checa.

<sup>45</sup> Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 11. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/PNAI\\_incl\\_2004\\_cz\\_en\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/PNAI_incl_2004_cz_en_version.pdf).

<sup>46</sup> Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 19. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/PNAI\\_incl\\_2004\\_cz\\_en\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/PNAI_incl_2004_cz_en_version.pdf).

<sup>47</sup> Relembrando que o Montante Mínimo de Subsistência par um indivíduo é de 3,126 coroas checas, os indivíduos referidos recebiam 2,800, 2,800, e 3,000 respectivamente.

<sup>48</sup> Ibid, p. 7.

Ciganos dos centros de trabalho, etc. são importantes aqui.<sup>49</sup> Aparentemente pelo menos uma parte da população cigana está em risco de não ter direito a ser coberta pela pensão para idosos, permanecendo dependente da assistência social na sua velhice, e subsequentemente na pobreza; um resultado do período de 25 anos. As mulheres Ciganas, em particular, cujo papel tradicional consiste em estar em casa longe do emprego formal, estão em risco.

Embora o governo Checo faça notar que os montantes atribuídos aos pensionistas são suficientes, 92% dos pensionistas ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena sentiam que a sua pensão não estava adequada aos seus custos de vida.

### **3.2.2 França**

#### *3.2.2.1 Medidas na Área do Acesso aos Serviços Sociais em França*

No seu Plano Nacional para a Inclusão Social 2003-2005, o governo Francês notava que as medidas no Plano Nacional de Acção 2001-2003 tinham como objectivo o regresso ao trabalho daqueles que estavam há muito excluídos do mercado de emprego, bem como o acesso efectivo de todos aos direitos fundamentais. De acordo com o governo alcançaram-se resultados mistos.

Em Março de 2003, o parlamento Francês adoptou a lei constitucional sobre a descentralização, que sustentou a missão social das comunidades locais, onde se combate a exclusão social. O Plano Nacional para a Inclusão Social 2003-2005 foi desenvolvido nesse contexto. Devemos chamar a atenção para o facto de que os ciganos não são reconhecidos no Plano de Acção como um grupo vulnerável. Na verdade, os ciganos não são mencionados de todo no Plano de Acção.

O Plano deu prioridade à independência e dignidade dos indivíduos mais vulneráveis, harmonizando protecção e capacitação, reactivando a integração e o acesso à economia, e promovendo iniciativas locais de solidariedade. O governo Francês fez notar que estas prioridades assentavam em 3 pilares:

1. Desenvolver condições sustentáveis e inovadoras para a criação de postos de trabalho;
2. Prevenir os riscos de exclusão social; e
3. Reforçar a proximidade e mobilizar todos os participantes na luta contra a exclusão social.

Entre as iniciativas do Plano Nacional 2003-2005, relevantes para esta avaliação, estão as seguintes:

---

49 Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. Karel Holomek. Brno, Abril de 2006.

### **Assistência social:**

- A continuação e o reforço de programas existentes com o objectivo de diminuir o desemprego, tais como o Plano de Acção Personalizado para um Novo Começo (PAP-NDs), e os Contratos de Iniciativa de Emprego (CIE);
- A introdução de vários novos contratos de modo a ajudar na transição para o emprego regular, tais como;
- Contratos de actividade de Rendimento Mínimo (RMA) – contratos de emprego subsidiados para os beneficiários do RMI.
- Contratos CIVIC – um programa de apoio personalizado para atingir a integração profissional para jovens entre as idades de 16 e 25 anos que experimentam maiores barreiras no acesso ao emprego;
- O ajustamento dos montantes do Rendimento Mínimo de Inserção (RMI) e de subsídios específicos de solidariedade; e
- A eliminação de obstáculos no acesso aos benefícios sociais, incluindo processos rápidos de candidatura, a extensão de adiantamentos e pagamentos aos processos de candidatura, e a continuidade do direito a receber aquando de deslocações de um departamento para outro, ou transferência entre esquemas de apoio e uma melhor disseminação da informação.

### **Habituação:**

- A expansão de equipamentos públicos;
- A concessão de acesso à habitação sem discriminação, incluindo a criação de casas maiores para famílias grandes, e de casas pequenas nos centros das cidades e nas áreas rurais;
- A promoção de diversidade habitacional;
- A criação de uma força de trabalho sobre a discriminação no acesso à habitação no âmbito do Concelho Nacional do Habitat;
- A combinação de fundos de solidariedade habitacional (assistência financeira para despesas relacionadas com a garantia de habitação, dívidas de renda e outros custos associados) com os fundos de solidariedade para a água e energia, e o programa de apoio ao pagamento de telefones;
- Melhoria nos apoios concedidos aos inquilinos em todas as fases dos processos de despejo; e
- A introdução de uma política urbana e de uma lei de renovação do Planeamento no Parlamento Francês em 2003.

### **Cobertura de saúde:**

Desde 2000, que os Cobertura Universal de Saúde (CMU) existe em França. Para além disso, a Cobertura Universal de Saúde Suplementar (CMUc), um montante de apoio fixo de 115 EUR, está disponível para pessoas cujo rendimento está dentro do limite de 10% do limite de 562 EUR de rendimento por mês, de modo a assegurar uma cobertura de saúde otimizada. Dentro deste âmbito:

- O estabelecimento de balcões de assistência ao acesso aos cuidados de saúde (PASS) em novas localidades em áreas particularmente vulneráveis à exclusão social e soluções locais encontradas para melhorar o acesso aos cuidados preventivos e à educação para a saúde.
- O estabelecimento de centros de saúde urbanos nos bairros mais desfavorecidos de modo a identificar as necessidades locais e expandir programas de intervenção.

O Plano de Acção estabelece também que a promoção do diálogo e de parcerias com parceiros relevantes, públicos e privados, e a integração da luta contra a exclusão social em todas as áreas de actividade política e sua implementação, são iniciativas chave para o sucesso do plano. Isto deve ser alcançado através de:

1. Envolver organizações laborais, organizações não-governamentais e organizações de assistência social na luta contra a exclusão social;
2. Mobilizar as autoridades nacionais, regionais e locais;
3. Desenvolver organismos e procedimentos apropriados para iniciativas de coordenação; e
4. Adaptar os serviços sociais e administrativos às necessidades das populações desfavorecidas e promover a consciencialização dessas necessidades entre aqueles que trabalham no terreno.

#### *3.2.2.2 A situação Geral dos Ciganos em França*

De acordo com o Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Económicos Francês (INSEE), a taxa de emprego no país em 2005 era de 69.14% (uma média de 63.8% para as mulheres e de 74.5% para os homens). No seu Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social, o governo Francês declara que, no fim de 2002, a taxa de desemprego nacional era de 9.1%.<sup>50</sup> Em 2005, a taxa de desemprego em França era de 9.8%.<sup>51</sup>

---

50 Representante Permanente da França na União Europeia. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2003-2005, p. 1. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2001/jun/PNAIncl\\_fr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2001/jun/PNAIncl_fr_en.pdf).

51 Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Económicos(INVER). Número de desempregados e taxa de desemprego. Disponível online em: [http://www.inVer.fr/en/ffc/chifcle\\_fiche.asp?ref\\_id=NATFPS03306&tab\\_id=312](http://www.inVer.fr/en/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATFPS03306&tab_id=312).

De acordo com os resultados das entrevistas com 60 Ciganos individuais em França, pelo ERRC e pela Númena:

- 6 declararam ser reformados e nunca ter frequentado a escola;
- 16 pessoas (26.7% dos reformados ou a frequentar a escola) declararam estar formalmente empregados; e
- 17 pessoas (28.3% dos que não estão reformados ou a frequentar a escola) declararam estar envolvidos em actividades laborais informais.

Por isso, de 54 pessoas entrevistadas que eram potencialmente empregáveis, 38 (70,4%) estavam formalmente desempregadas, enquanto que outros 21 (38.8%) não tinham qualquer forma de trabalho remunerado.

Das pessoas que declararam estar formalmente empregadas, 15 estavam envolvidas em trabalho a tempo parcial como trabalhadores por conta própria, em mercados ou em formas tradicionais de emprego, tal como reparação de mobília, pintura e jardinagem. Estas pessoas tinham pequenas empresas registradas na Câmara de Comércio.

No seu Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social, o governo Francês declara que entre 5 e 10% da população Francesa é analfabeta.<sup>52</sup> Em comparação com este indicador nacional, pesquisa conduzida pelo ERRC na preparação do relatório “Always Somewhere Else: Anti-Gypsyism in France” revelou que as estimativas mais recentes a nível nacional sobre os níveis educacionais atingidos pelas crianças ciganas que estão publicamente disponíveis datam de 1990, do Relatório Delamon, de acordo com o qual só 5% das crianças ciganas em idade escolar frequentavam o jardim-escola, enquanto que 50% dos que são nómadas e 85% dos que são sedentários frequentavam a escola primária.<sup>53</sup> Dados mais recentes fornecidos pelo Ministério Francês da Educação nacional para a primavera de 2001 indicavam que “aproximadamente 15-20% de crianças ciganas em idade de frequentar a escola secundária estão a fazê-lo” e que “crianças ciganas em idade de frequentar a escola primária estão cada vez mais inscritas nas escolas locais, em classes normais [...]”<sup>54</sup> Estes indicadores alarmantes na área da educação têm efeitos significativos tanto no acesso dos ciganos aos serviços sociais como na necessidade de acesso a eles pelos membros deste grupo vulnerável.

52 Representante Permanente da França na União Europeia. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2003-2005, p. 25. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2001/jun/PNAIncl\\_fr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2001/jun/PNAIncl_fr_en.pdf).

53 Delamon, Arsène. “La situation des ‘Gens du Voyage’ et les mesures proposées pour l’améliorer”. Rapport de Mission de Monsieur Arsène Delamon à Monsieur le Premier Ministre. 13 Juillet 1990. (Conhecido como o “Relatório Delamon”).

54 “Information File: France.” Interface, Número 39, Primavera de 2001, pp.14-17.

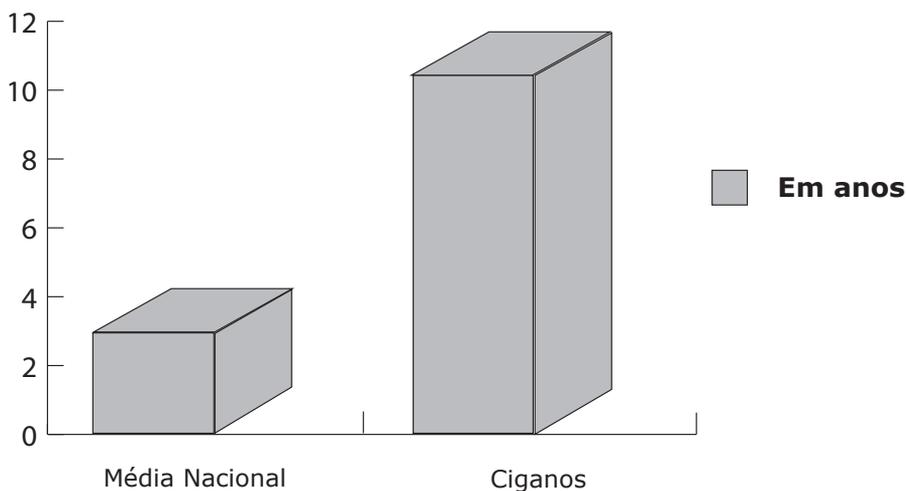
### 3.2.2.3 Acesso à Assistência Social

Já foi referido que o RMI é um rendimento muito importante para os ciganos em França. Tal como o seu nome indica, o RMI é suposto ser um apoio condicional, e temporários, para indivíduos no desemprego, que deve levar ao emprego através da associação a medidas de inserção na vida activa. Nos três meses a seguir à concessão do RMI, os beneficiários são supostos entrarem em Contratos de Inserção, onde são submetidos a formação estipulada pelos serviços sociais, frequentar centros de emprego em busca de emprego, etc. O progresso é a partir daí verificado a intervalos regulares, com o acesso ao RMI condicionado por esta avaliação.

Em França, 42 dos 47 respondentes potencialmente empregáveis (não-reformados e com idades abaixo dos 25) eram beneficiários de assistência social.

Dados publicados pelo Caixa Nacional de Subsídios Familiares (CAF) indicam que a duração média de dependência do RMI pela população em geral em França é de 4.02 anos.<sup>55</sup> Dos ciganos que foram entrevistados e que recebem o RMI em França, muitos deles parecem ser dependentes de longo prazo dos benefícios sociais como fonte de rendimento: dos 16 entrevistados que indicaram o número de anos em que estiveram a receber assistência social, a duração média era de 10.4 anos.

### Duração da dependência do RMI em França



<sup>55</sup> Valor estimado pelo ERRC e calculado como a média ponderada da duração do subsídio, deduzido da classificação de todos os beneficiários pelo ano em que começou a receber o subsídio. Os dados usados neste cálculo estão disponíveis em: [http://www.cnaf.fr/web/WebCnaf.nsf/090ba6646193ccc8c125684f005898f3/c513799a11eb71fcc1257192004ed4d5/\\$FILE/Fascicule%20PL%20AL%20et%20RMI%20au%2031%2012%202005.pdf](http://www.cnaf.fr/web/WebCnaf.nsf/090ba6646193ccc8c125684f005898f3/c513799a11eb71fcc1257192004ed4d5/$FILE/Fascicule%20PL%20AL%20et%20RMI%20au%2031%2012%202005.pdf).

Em resposta à questão “teve o seu RMI cortado nos últimos tempos”, 16 pessoas (38%) responderam positivamente. Em quase todos os casos, isto foi justificado pelo estilo de vida nómada do respondente. A maior parte dos entrevistados chamaram a atenção para o facto de que, quando estão a viajar, eles recebem muitas vezes os papéis tarde, o que os leva a falhar os prazos, com o subsequente atraso no pagamento do seu RMI. Todos os entrevistados notaram que a maior parte das vezes o atraso durava até três meses, o que causava dificuldades consideráveis ao bem-estar dos indivíduos e famílias dependentes da assistência social como fonte primária de rendimentos, e colocava esses indivíduos em risco grave de pobreza.

Dos 42 indivíduos ciganos a receber assistência social, 40 (95.2%) declararam ao ERRC/Númena que o sistema de assistência social não ia de encontro às suas necessidades. Os mesmos indivíduos informaram o ERRC/Númena que não houve melhorias no sistema de serviços sociais nos últimos 5 anos.

Problemas inerentes ao processo de acesso ao RMI pelos ciganos e a não implementação dos seus componentes de empregabilidade resultaram num impacto reduzido em termos de melhorias na inclusão social dos ciganos em França. Ao mesmo tempo, o governo Francês não aborda estes problemas no seu PNAI 2003-2005.

Os dados da pesquisa revelam que são terceiros, tais como organizações da sociedade civil, de ciganos e de não-ciganos, que tratam na sua maior parte da administração e distribuição dos benefícios da assistência social para os ciganos em França. Trinta e três de 42 (78.6%) dos beneficiários de RMI entrevistados pelo ERRC/Númena estavam registados através de associações. Isto devia-se ao estilo de vida dos ciganos, sempre em viagem, que resulta no facto de muitos ciganos não terem residência fixa e permanente, um pré-requisito para receber assistência social. As ditas organizações civis oferecem então aos ciganos que necessitam de assistência social a possibilidade de “registarem” o seu domicílio na morada da organização, de modo a facilitar o seu acesso às prestações sociais. Discussões com funcionários do governo revelaram que a intervenção de terceiros no desembolso de subsídios estatais era encorajada pelo Ministério da Assistência Social, especificamente para abordar o problema que os ciganos experimentam com a sua domiciliação.<sup>56</sup>

Um resultado preocupante desta “solução” proposta pelo governo Francês é o facto de que os ciganos, que precisam muitas vezes de se registar numa associação para receber os seus benefícios sociais por razões logísticas, têm de pagar uma taxa para aceder a benefícios sociais, enquanto que os não-ciganos não têm de o fazer. Uma vez que as associações que providenciam este serviços não são financiadas pelo governo, é exigida uma taxa aos que usam os seus serviços de modo a sustentar a associação.<sup>57</sup>

56 Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. Marc Garonne e o Sr. Pierre Larcher do Ministério dos Assuntos Sociais, Trabalho e Solidariedade. Paris, Novembro de 2006.

57 Entrevistas do ERRC/Númena com Matthieu Busnel (associação ASNIT, Marselha) e Louis Adelle (associação ASAV, Nanterre) e Emile Scheitz (association AFGVIF, Aubervilliers) Novembro de 2006.

Outro resultado desta prática, é a dependência generalizada dos ciganos que são beneficiários de ajudas sociais em relação a estas organizações, uma vez que a recepção da sua única fonte regular de rendimento está ligada a elas. Para mais, e muito preocupantemente, virtualmente todos os beneficiários de RMI entrevistados pelo ERRC/Númena não sabia exactamente quais os benefícios sociais a que tinham direito dentro da vasta gama de assistência social oferecida pelo Estado, e qual o total do seu pacote de benefícios. Os níveis altos de analfabetismo entre os ciganos em França também influenciam o conhecimento que têm do sistema de benefícios sociais, e fez com que os entrevistados estivessem de certa forma relutantes em falar do RMI e de outros benefícios, por causa do seu conhecimento rudimentar do programa.

A maior parte dos indivíduos entrevistados pelo ERRC/Númena em França mostrou um conhecimento muito baixo reduzido acerca do funcionamento do sistema de assistência. Por exemplo, 16 ciganos (38%) nem sequer sabiam que tinham assinados Contratos de Inserção, que são a pedra de toque do paradigma do RMI (re-activação laboral) em França. O seu acesso ao RMI e a outros benefícios sociais foi deixado completamente nas mãos da organização através da qual eles estavam domiciliados. Quase todos os entrevistados declararam que a organização civil tinha tomado completamente conta dos seus assuntos com o CAF.

Para mais, as capacidades e intervenção de cada organização envolvida na administração de serviços sociais para os ciganos são também cruciais, considerando a sua posição de importância no processo quando se trata dos ciganos. A pesquisa do ERRC/Númena mostrou que as organizações de ciganos envolvidas neste campo mostravam menos conhecimento do sistema de assistência social e das organizações de trabalho social em França. Isto revela uma falha séria no processo, uma vez que indica que o pleno gozo do programa de assistência social Francês pelos ciganos estava dependente do conhecimento do pessoal da associação que os representa e do pleno conhecimento do algo complicado programa de benefícios do estado.<sup>58</sup> Isto coloca um fardo de responsabilidade injusto nas várias associações de ciganos, dados os limitados recursos educacionais que caracterizam os ciganos franceses. De facto, nenhuma das organizações com que nos encontramos indicou ter recebido qualquer formação por parte do governo de modo a ajudar efectivamente os beneficiários de assistência social. Dado o contexto histórico, o Governo Francês devia dar formação profissional às associações de ciganos de modo a ajudá-las a melhorar a qualidade da assistência que oferecem.

A prática de “subcontratação” da provisão de assistência social a organizações terceiras pode ser vista como uma estratégia de contenção dirigida ao facto de os ciganos não se inserirem num determinado padrão, em vez de se dirigir à abordagem e resolução dos factores causais fundamentais por detrás da marginalização contínua dos ciganos em França. Enquanto esta situação continua, os ciganos nunca estarão verdadeiramente integrados no funcionamento normal do sistema de assistência social em França.

---

58 Nalguns casos, quando interrogados pelos investigadores acerca dos programas de assistência social do governo, os entrevistados deram respostas erradas ou então não tinham conhecimento dos benefícios relevantes, e foram informados pelos investigadores acerca de algumas políticas e programas.

O PNAI Francês não aborda estas questões, nem inclui planos para avaliação deste sistema de serviços paralelo para os ciganos, ou do “serviço” em si mesmo prestado pelas organizações civis.<sup>59</sup>

No seu PNAI 2003-2005, o governo Francês registou alguns progressos no que toca à reentrada no mercado de trabalho dos beneficiários de RMI. O governo registou um aumento de 20% em 2001 no número de candidatos reentrado no mercado de trabalho, enquanto que o número correspondente para 2002 foi de 5.2%.<sup>60</sup> Quando comparamos estes dados com os dos respondentes ciganos inquiridos pelo ERRC/Númena em França, nenhuma das pessoas entrevistadas tinha reentrado no mercado de trabalho em resultado de medidas inerentes ao processo do RMI/Inserção. Apenas 23 dos 42 (54.7%) respondentes declararam ter alguma vez assinado um Contrato de Inserção.

Um número de questões também se levanta aparentemente no que diz respeito à qualidade das medidas de activação laboral ligadas ao RMI quando se trata dos ciganos. Apenas 7 dos 42 (16.7%) beneficiários do RMI entrevistados pelo ERRC/Númena tinham sido enviados para fazer formação específica, como condição incluída no seu Contrato de Inserção. Dez dos indivíduos entrevistados pelo ERRC/Númena declararam que os seus Contratos de Inserção não incluíam provisões específicas porque eles se tinham inscrito na Câmara de Comércio como empresários. Dezasseis dos 25 (64%) restantes beneficiários do RMI que nunca tinham sido enviados para formação ou outras medidas de activação laboral, eram mulheres.<sup>61</sup>

Aqueles beneficiários do RMI que registaram uma pequena empresa na Câmara do Comércio foram obrigados a declarar ganhos do trabalho cada três meses, altura em que o seu pagamento do RMI seria ajustado em concordância para o próximo período. Esta forma de “RMI diferenciado”, contudo, não é uma opção que esteja disponível em todo o país e pode estar apenas disponível por um período de tempo previamente definido. Depende da decisão do Conselho Geral ao nível departamental; sendo este um dos aspectos prejudiciais da descentralização em França.<sup>62</sup> Isto cria vários problemas, uma vez que significa que os ciganos, quando estão a praticar o seu estilo de vida, não se podem deslocar sem barreiras através do sistema, uma vez que o seu registo pode não ser aceite para a área para a qual eles se estão a deslocar. Isto tem como efeito a limitação das opções para viajar à volta do país, e a promulgação do seu laço a certas áreas do país pela domiciliação feita através de associações, quando eles não vivem lá de facto.

59 A necessidade desta avaliação foi, contudo, assinalada pelos funcionários governamentais durante as entrevistas. Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. Marc Garonne e o Sr. Pierre Larcher do Ministério dos Assuntos Sociais, Trabalho e Solidariedade. Paris, Novembro de 2006.

60 Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social Francês, p. 6. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2001/jun/PNAIincl\\_fr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2001/jun/PNAIincl_fr_en.pdf).

61 Três pessoas não responderam à questão.

62 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Gaëlle Loiseau. Montpellier, Novembro de 2006.

Dados os altos níveis de analfabetismo encontrados entre os respondentes ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena durante a pesquisa, iniciativas de formação que resultassem efectivamente num emprego não estavam disponíveis para os ciganos. De facto, à maior parte dos ciganos nem lhes foi oferecida qualquer oportunidade de formação. As iniciativas de formação levadas a cabo pelos respondentes ciganos abordavam capacidades básicas como a leitura e a escrita, sem haver a oferta de formação destinada a aprofundar capacidades de trabalho específicas. Por exemplo, no âmbito do seu RMI, a Sra. M., uma cigana a viver em Aubervilliers, frequentou um curso básico de alfabetização de modo a desenvolver capacidades de leitura e de escrita. A Sra. M. informou o ERRC/Númena que embora tenha apreciado a disponibilidade de um curso de formação, ela ainda era funcionalmente analfabeta porque, na sua opinião, o professor não tentou ensinar as pessoas da turma, que eram na sua maior parte ciganos e imigrantes.<sup>63</sup>

Programas contendo apenas iniciativas dirigidas à escrita e à leitura não terão sucesso uma vez que os muitos adultos que recebem o RMI sentem que não conseguem completar um processo que é às vezes humilhante para eles. Como nos mostram as entrevistas, esta experiência é ainda mais exacerbada pela percepção largamente partilhada de que o programa educacional não os vai conduzir à aquisição de um emprego a tempo inteiro, sendo, por isso, um desperdício do seu tempo. Por exemplo o Sr. A informou o ERRC/Númena que ele nunca teria um trabalho em resultado das medidas de integração porque “ele não se adequava ao perfil” uma vez que os perfis laborais disponíveis exigiam capacidades plenas de literacia.<sup>64</sup>

Para mais, os programas de formação oferecidos no âmbito do quadro de integração são muito rígidos e não levam em linha da conta as capacidades dos beneficiários. Por exemplo, muitos ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena disseram que beneficiariam de formação formal e vocacional em áreas como jardinagem e paisagística de modo a obterem o seu diploma uma vez que estas profissões estão rapidamente a exigir certificação para se obter formalmente emprego. Contudo, tal como eles existem actualmente, os programas educacionais ligados ao RMI não permitem aos beneficiários escolher o treino que eles gostariam; em vez disso são forçados a determinadas acções de formação, que podem ou não levar em conta o estilo de vida escolhido pelo receptor.<sup>65</sup>

Outro cigano entrevistado pelo ERRC/Númena declarou ter desistido de assistir às iniciativas de formação ligadas ao RMI por frustração. O jovem disse que ele foi a inúmeros workshops de formação e estágios, mas que eles nunca resultaram em emprego.<sup>66</sup> O PNAI Francês não inclui qualquer medida para combater a discriminação sentida pelos grupos excluídos do mercado de trabalho Francês.

---

63 Entrevista do ERRC/Númena com Sra. M. Aubervilliers, Novembro de 2006.

64 Entrevista do ERRC/Númena com Sr. A. Aubervilliers, Novembro de 2006.

65 Muitas das formações disponíveis estavam relacionadas com computadores e trabalho de escritório. Nenhum dos Ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena queria abandonar a sua antiga profissão, para as qual tinham vocação “por natureza”. Contudo, no actual esquema do RMI, não existe a possibilidade de adquirirem certificação profissional na área da sua escolha.

66 Entrevista do ERRC/Númena com um jovem que se recusou a dizer o seu nome. Saint Denis, Novembro de 2006.

Embora o governo Francês refira a existência de muitos contratos de emprego subsidiados oferecidos a empregadores que contratem pessoas em situação de exclusão e beneficiários do RMI, o PNAI Francês não inclui nenhuma medida específica para combater a discriminação tal como ela é experimentada pelos ciganos e outros grupos em situação de exclusão no acesso ao mercado de trabalho Francês. Os contratos subsidiados não abordam especificamente os efeitos da discriminação no emprego que afecta a integração dos ciganos no mercado de trabalho francês.

Para mais, embora o governo Francês tenha levado a cabo a contínua eliminação de obstáculos no acesso a benefícios sociais, estas medidas são largamente ineficientes no que aos *Ciganos* diz respeito. Muitas das melhorias no sistema de serviços sociais estão relacionados com a melhoria nos fluxos e acessibilidade de informação, tais como os requerimentos online. Tais desenvolvimentos não são de grande valia para os ciganos que são beneficiários de apoio social, que são analfabetos ou com baixa literacia, ou com acesso limitado aos serviços da Internet; nenhum dos lares de ciganos visitados pelo ERRC/Númena tinha um computador.

Adicionalmente, algumas provisões da Lei Francesa impedem os indivíduos com idades entre os 19 e os 25 anos de aceder a benefícios sociais.<sup>67</sup> Esta condição constitui uma importante deficiência no enquadramento legal do RMI. Embora esta provisão também afecte claramente os não ciganos, devido aos altos níveis de desemprego entre os ciganos e à discriminação, aquela tem necessariamente um impacto desproporcionado nestes. As famílias de ciganos com quem o ERRC/Númena se encontrou em França indicaram que esta exclusão dos jovens da assistência social criava dificuldades financeiras consideráveis às suas famílias.<sup>68</sup> Isto constituiria uma forma de discriminação indirecta, tal como esta está definida na Directiva Europeia 2000/43/EC. Pode ler-se no Artigo 2(b) da Directiva, “Considera-se que existe discriminação indirecta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas [...]”.

Para mais, esta provisão pode cair no âmbito da discriminação indirecta, no sentido que lhe dá a Directiva Europeia 2000/43/EC “que aplica a igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinções de origem racial ou étnica”.<sup>69</sup> O artigo 3(e) inclui “protecção social, incluindo segurança social e cuidados de saúde” dentro do âmbito da Directiva.

67 Os indivíduos são cobertos pelos subsídios dos pais até atingirem os 18 anos. Os indivíduos entre os 19 e os 25 anos não têm direito a receber o RMI, com excepção das grávidas ou pessoas que tenham 1 ou mais filhos a seu cargo. Informação disponível online em: <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?&commun=CACTSO&code=CACTSOCL.rcv>.

68 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. M.L. Sainte Prieste, Novembro de 2006.

69 Pode ler-se no Artigo 2(b) da Directiva, “Considera-se que existe discriminação indirecta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objectivamente justificada por um objectivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.” Disponível online em: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:PT:HTML>.

Existe também um défice na representação dos ciganos entre os que detêm posições no serviço público, o que ajudaria a ultrapassar as barreiras acima referidas que dizem respeito ao efectivo funcionamento do sistema de assistência social no que aos ciganos diz respeito. Nenhuma das medidas incluídas no PNAI Francês aborda efectivamente, ou aborda de todo, a situação mencionada acima, uma vez que as preocupações de grupos específicos, tais como os ciganos, não são considerados – em consonância com a prática Francesa.

#### 3.2.2.4 *Acesso a Zonas de Paragem e a Habitação Social*

A maior parte das comunidades de ciganos visitadas pelo ERRC abrangiam parques de caravanas, tanto legais como ilegais.<sup>70</sup> Enquanto que muitos ciganos Franceses continuam a viver em caravanas, alguns destes já não viajam regularmente, antes vivendo uma vida que é principalmente sedentária, nas suas caravanas. Muitos ciganos que vivem em caravanas vivem em péssimas condições, sem infra-estruturas básicas nem instalações sanitárias. Este é o resultado da falta de locais de paragem autorizados e o falhanço das autoridades municipais em fornecer serviços adequados nas zonas de paragem, entre outras razões. Durante a pesquisa em 2004, o ERRC encontrou aproximadamente metade dos ciganos que visitou a viver temporariamente ao lado de lixeiras ou estações de tratamento de esgotos.

Vários problemas relacionados com a provisão de habitação social foram observados durante a pesquisa. Os Padrões de discriminação e segregação dos ciganos afectam o acesso ao HLM (habitação social para os que têm baixo rendimento), apesar da legislação nacional que proíbe explicitamente uma tal discriminação. Ambas as zonas de habitação social visitadas pelo ERRC/Númena no sul de França abrangiam zonas segregadas de habitação social para os ciganos Franceses. Ambas as áreas, em Montpellier, eram habitadas apenas por ciganos. Para mais, ambas as áreas estavam circundadas por muros altos. De facto, uma das áreas estava circundada por altos edifícios industriais, que tornavam a comunidade invisível. Ambas as áreas localizavam-se perto de outras zonas de habitação social não segregadas.

Para mais, as condições para aceder à habitação social criam barreiras aos ciganos em França. Entre a documentação que é obrigatório apresentar quando se pretende aceder à habitação social está a prova de emprego (recibos de salário) por parte dos membros do agregado familiar, os recibos de pagamento de renda mais recentes e as declarações de impostos.<sup>71</sup> Dados os níveis desproporcionalmente altos de desemprego entre os ciganos Franceses já referidos neste relatório, bem como o facto de que a maior parte vive em caravanas e não tem registos de pagamento de renda, essa documentação é extremamente difícil de reunir.<sup>72</sup>

---

70 De facto, o ERRC visitou apenas duas comunidades de habitação social em que viviam ciganos.

71 Ver [www.union-hlm.org](http://www.union-hlm.org).

72 Em 2004, o Dr Jean-Claude Giraud, Presidente da ONG Comité de Coordenação para a Promoção e Solidariedade das Comunidades em Dificuldade : migrantes e ciganos (C.C.P.S.), confirmou ao ERRC que aquelas pessoas que

Os ciganos referiram também longos períodos de espera para aceder a habitação social. O tempo médio de espera registado durante a pesquisa do ERRC/Númena era de 6 anos. Aquando de uma pesquisa em 2004, o ERRC encontrou-se com indivíduos ciganos que tinham esperado 10 anos por habitação social, aparentemente porque não havia disponíveis suficientemente grandes, e enquanto isso viviam em condições miseráveis.<sup>73</sup>

Ao mesmo tempo, o director do ASNIT, Bouches de Rhône, informou o ERRC que o tempo de espera por pessoas qualificadas na região era geralmente de três anos.<sup>74</sup>

Os ciganos que escolheram viver em zonas de paragem providenciadas pelo governo (em vez de viverem ilegalmente de acordo com o estilo de vida que escolheram) estão também sujeitos a discriminação e a regulamentação a que os residentes de outros programas de habitação social não estão. Todos os sítios de paragem oficiais visitados pelo ERRC/Númena estavam rodeados por vedação alta com um portão frontal por onde as caravanas podiam entrar e sair. Todas as zonas de paragem visitadas pelo ERRC/Númena no sul da França estavam rodeadas de grandes cercas com um portão frontal por onde as caravanas podiam entrar e sair. Um segurança estava de serviço em quase todos os sítios e estes estavam apenas abertos durante as horas de trabalho durante a semana e ao Sábado; ao domingo fechavam. Isto queria dizer que os habitantes arrendatários destes sítios se podiam deslocar livremente de e para estes sítios mas estavam forçosamente sujeitos a regras que decidiam quando o podiam e não podiam fazer. Os residentes dos sítios oficiais eram ainda obrigados a entregar os títulos de propriedade das suas caravanas ao gerente do sítio e a pagar um depósito em dinheiro.<sup>75</sup>

Para além das dificuldades em aceder à habitação social que ficaram por resolver no PNAI Francês, e apesar dos objectivos declarados do PNAI de providenciar um acesso sem discriminação à habitação e em promover a diversidade habitacional, inúmeras iniciativas legislativas implementadas durante este período mostram a vacuidade destas afirmações. Em vez disso o que parece é que a Lei Francesa procura erradicar o habitat preferido de muitos ciganos Franceses.

Construindo a partir das bases lançadas pela Lei no. 2000-614, (daqui por diante “Lei Besson”), que obriga efectivamente todas as autarquias de mais de 5,000 habitantes a estabelecer uma área de paragem para os ciganos lá residirem temporariamente, mas ao mesmo tempo dá às mesmas autarquias a justificação legal para expulsarem os ciganos que parem com as suas caravanas em qualquer ponto fora das áreas designadas, o governo nacional introduziu uma série de leis repressivas que tiveram um impacto negativo directo nos ciganos mais ou menos ao mesmo tempo que o PNAI 2003-2005 foi introduzido.

---

estão “sedentarizadas” ou em “processo de sedentarização” têm dificuldade em aceder a habitação social, em parte devido à dificuldade em fazer prova dos seus recursos financeiros.

73 Entrevista do ERRC com a Sra. Flore Crystal. Pertuis, Maio de 2004

74 Entrevista do ERRC com a Sra. Karine Moreau. Marselha, Maio de 2004.

75 Com a excepção de uma nova zona em Sainte Prieste, ao pé de Lyon.

A lei de Segurança Interna de 18 de Março de 2003 (daqui para a frente “Lei de Segurança”) expandiu consideravelmente os aspectos restritivos da Lei Besson. No seu Capítulo 10 estão incluídos uma série de artigos dirigidos especificamente aos ciganos Franceses que criminalizam a estada fora dos sítios designados, na maior parte do território Francês. Para mais, os presidentes da câmara podem recorrer aos tribunais para obter uma ordem de expulsão das residências móveis estacionadas em terreno privado quando este estacionamento é suposto ameaçar a saúde, segurança ou paz públicas, mesmo quando nenhuma solução foi providenciada ou planeada no departamento.<sup>76</sup> As penalizações para as acções criminais acima referidas são duras: 6 meses de prisão, uma multa de 3,750 EUR, a suspensão da carta de condução por um período até três anos, e qualquer veículo ilegalmente estacionado (os ciganos normalmente atrelam as suas residências móveis aos veículos) pode ser apreendido e confiscado, a menos que o veículo constitua a própria residência do indivíduo.

A Lei 2003-710 (daqui em diante referida como a Lei Borloo), aprovada em 1 de Agosto de 2003, listava 28 cidades Francesas com menos de 20,000 habitantes, e completamente periféricas, onde os ciganos Franceses podiam estacionar. A lei liberta as cidades listadas das obrigações impostas pela lei Besson, independentemente da existência de ciganos na zona; de facto, ciganos Franceses residem em muitas das cidades listadas há gerações. A somar a isto, as autarquias afectadas foram imediatamente autorizadas a aplicar todas as provisões penais da Lei de Segurança.

Ao mesmo tempo que os ciganos experimentavam dificuldades em aceder a habitação social, as autarquias não aplicaram as provisões da lei Besson que lhes exigia a criação de zonas de paragem. Estimativas oficiais de Março de 2005 revelaram que existiam apenas 20% do número exigido de zonas de paragem; aproximadamente 7,000 do mínimo exigido de 35,000.<sup>77</sup> Várias prorrogações foram concedidas depois, às autarquias obrigadas a aprovar os planos departamentais. Enquanto que o prazo original era Janeiro de 2002, várias extensões fizeram com que o prazo ficasse em Janeiro de 2007, na altura em que a pesquisa foi conduzida.<sup>78</sup>

Os ciganos declararam ter experimentado problemas em estacionar as suas caravanas em terrenos privados sem a autorização adequada.<sup>79</sup> Isto é muitas vezes recusado, ou é inoportável, porque exigiria uma mudança de zona e a instalação de serviços dispendiosos. Passados três meses, o dono da caravana e do terreno têm de obter uma autorização do presidente da câmara onde o terreno se situa. Se for concedida, a autorização tem de ser renovada a cada três anos. A caravana tem de manter os seus instrumentos de mobilidade, senão perde a sua qualificação legal e torna-se uma construção ilegal, ficando o dono sujeito a acções legais.

---

76 O que quer dizer que mesmo o proprietário do terreno, que viva numa residência móvel, pode ser despejado da sua própria terra por ser uma ameaça à saúde pública, segurança ou paz.

77 Entrevista telefónica do ERRC com a Sra. Sylvette Saint-Julien. Paris, Março de 2005.

78 Lei no 2004-809 de 13 de Agosto de 2004.

79 A única terra acessível aos bolsos dos ciganos, não está, de acordo com os planos, muitas vezes destinada a habitação.

Para mais, o PNAI Francês 2003-2005 assinalou o aumento dos despejos em França e incluiu provisões para melhorar o apoio aos inquilinos durante todas as fases do processo de despejo. Contudo, muitos dos despejos conhecidos pelo ERRC/Númena conduzidos no âmbito das leis já referidas foram efectuados sem o devido processo, com os indivíduos afectados a serem forçados a mudarem-se imediatamente. De facto, a maior parte dos ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena assinalaram que, quando impossibilitados de estacionar nas áreas oficiais (a maior parte das vezes, dada a escassez destes) a polícia muitas vezes obriga-os frequentemente a mudarem-se mais de três vezes por dia.

Outros problemas na área da habitação que também envolvem os ciganos, e que não são abordados no PNAI Francês, têm a ver com o acesso aos subsídios à habitação. A lei Francesa que data de 1952 decreta que caravanas que mantenham os seus dispositivos de mobilidade não são consideradas casas porque não estão sujeitas a autorizações de construção.<sup>80</sup> A legislação sobre construção e planeamento urbano qualifica as caravanas como “habitats”. Esta distinção tem um impacto discriminatório sobre as pessoas que residem em caravanas. Dada a classificação das caravanas sob a actual lei Francesa, os donos das caravanas não têm direito aos vários subsídios à habitação a que tem acesso a população em geral em França. Entre os subsídios à habitação a que os ciganos não conseguem ter acesso estão o Subsídio Familiar à Habitação (ALF),<sup>81</sup> o Subsídio de Habitação Social (ALS),<sup>82</sup> o Apoio à Habitação Personalizado (APL)<sup>83</sup> e vários subsídios à electricidade e aquecimento.

Portanto, as pessoas que escolhem viver em habitações que não correspondam ao conceito tradicional de casa em França são penalizadas quando querem aceder a apoios à habitação, situação que tem um impacto desproporcionado nos ciganos Franceses. Ademais, durante a pesquisa de terreno conduzida pelo ERRC/Númena em França no Outono de 2006, o governo Francês estava em processo de adopção de emendas legislativas que exigiriam aos moradores de caravanas o pagamento de uma “taxa de morada”, semelhante à taxa de habitação. Foi avançada uma proposta que, uma vez exigido o pagamento da “taxa de morada”, os moradores de caravanas deviam ter o direito a aceder a toda a gama de subsídios à habitação disponível para os cidadãos Franceses, independentemente do seu tipo de habitação. Esta proposta foi, contudo, rejeitada.<sup>84</sup>

Esta série de mudanças legislativas põem em causa o grau de compromisso do governo Francês em atingir de facto a inclusão social dos ciganos dado que todas as leis acima referidas, adoptadas durante o período do PNAI, contribuem para o aprofundamento da sua exclusão.

80 Circular nº 15 de Abril de 1952.

81 Um subsídio para pessoas que têm outras a seu cuidado.

82 Um subsídio para despesas de habitação para qualquer um cujos recursos não excedam um determinado montante que varia de acordo com a localização geográfica da habitação.

83 Um subsídio para arrendatários de habitação convencionada.

84 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Alice Januel. La Plan Trevous Malcouvert, Novembro de 2006.

Ao mesmo tempo, o CAF, que administra os benefícios sociais em França, oferece empréstimos sem juros subsidiados para a compra de caravanas. Contudo, pesquisa efectuada pelo ERRC/Númena mostrou que estes empréstimos não estavam acessíveis para muitos ciganos visto que eles só são atribuídos sob certas condições. Por exemplo, os empréstimos estão reservados para os beneficiários de assistência social, e as pessoas têm de ter pelo menos dois filhos dependentes para terem direito ao empréstimo. Por isso, os ciganos que não tenham filhos ou que só tenham um filho estão excluídos. A somar a isto, uma vez que é o CAF local que decide o destino a dar a estes empréstimos, é dado às autoridades locais um certo grau de discricionariedade na atribuição deste subsídio, havendo diferenças nos critérios de elegibilidade de localidade para localidade. O CAF Nacional não pode intervir em resultado da descentralização. De facto, a maior parte dos ciganos entrevistados pelo ERRC não sabiam da existência desta possibilidade de empréstimo. Isto era um grande problema, dada a recusa dos bancos em conceder empréstimos aos ciganos para compra de caravanas, e a sua utilização de esquemas alternativos de empréstimo com taxas de juro extremamente altas.

### *3.2.2.5 Acesso à Cobertura de Saúde Garantida pelo Estado*

O sistema de saúde Francês tem funcionado dando prioridade aos indivíduos com baixos rendimentos. Desde 2000, que a Cobertura Universal de Saúde (CMU) existe em França. Para mais, a Cobertura de Saúde Suplementar (CMUc), uma taxa de apoio fixa de 115 EUR, tem estado disponível para pessoas cujo rendimento não ultrapassa os 10% dos 562 EUR mensais. Estes subsídios estão automaticamente disponíveis para os beneficiários do RMI.

A maior parte dos ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena assinalaram que o acesso à cobertura de saúde e aos serviços de saúde eram a área menos problemática para eles. As medidas no PNAI Francês 2003-2005 têm como objectivo a melhoria de acesso à informação; a melhoria de acesso aos cuidados preventivos e o estabelecimento de centros de saúde em bairros desfavorecidos. O governo Francês não aborda a questão da exclusão dos jovens do pleno acesso à saúde. Pesquisa efectuada pelo ERRC/Númena mostra que uma parte da população jovem cigana não tem plena cobertura de saúde. Tal como acontece com os benefícios sociais, pessoas com idades entre os 19 e os 25 anos que já não estão inscritas na escola e não têm emprego, não têm acesso a cobertura de saúde. Estes indivíduos também já não estão abrangidos pela cobertura dos seus pais. O ERRC/Númena encontrou-se com 3 indivíduos pertencentes a esta faixa etária durante a sua pesquisa de campo em Novembro de 2006. Embora recebendo a cobertura básica recebida através da segurança social, não deixaram de assinalar que esta garante apenas uma cobertura mínima e que os indivíduos entrevistados tiveram de comprar seguros de saúde privados de modo a ter uma cobertura de saúde normal. Contudo, esta solução é, como nos fizeram notar, muito cara, tendo em conta os seus limitados recursos: 2 estavam no desemprego (uma das quais estava grávida) e uma trabalhava a tempo parcial.<sup>85</sup>

---

85 Entrevistas do ERRC/Númena com o Sr. A.C. (L'Île sur la Sorgue), a Sra. C.M. (Cavallion) e a Sra. S.H. (Cavallion). Novembro de 2006.

Aparentemente, os jovens ciganos em França são afectados de forma desproporcional por esta situação, tendo em conta a informação relacionada com o abandono escolar precoce e as altas taxas de desemprego. A sua situação economicamente desfavorecida também impede muitos destes indivíduos de recorrer a esquemas de seguros privados, uma vez que não podem suportar os prémios.

Para além da exclusão total dos jovens do CMU, o ERRC/Númena também se encontrou com 3 ciganos que não beneficiavam do CMU por diversas razões, embora tivessem direito a cobertura pelo CMU. Registaram-se erros administrativos em cada caso, razão para a falta de cobertura, com um indivíduo a declarar que estava à espera há mais de um ano pela resolução do problema.<sup>86</sup>

Enquanto beneficiários do RMI, muitos dos ciganos entrevistados durante a pesquisa do ERRC/Númena recebiam o CMUc e não lhes era exigido o pagamento de taxas suplementares, ou de utente, para os serviços de saúde ou medicação. Contudo, 11 de entre 60 (18.3%) dos entrevistados ainda tinham de pagar taxas reduzidas pela medicação e pelos serviços de saúde, que eles sentiam como incomportáveis, tendo em conta o seu rendimento proveniente de subsídios sociais.

Uma outra preocupação com a implementação do PNAI Francês está relacionada com a localização das zonas de paragem oficiais para os ciganos e a sua proximidade de serviços, incluindo serviços de saúde. Os sítios oficiais visitados pelo ERRC/Númena estavam todos localizados na periferia de cidades ou vilas, ou mesmo fora da planta oficial da cidade. As pessoas que vivem nestas áreas estão portanto longe dos centros de saúde mais próximos, enquanto que os que vivem em sítios ilegais fora de cidades ou vilas estão ainda mais longe dos serviços de saúde.

### 3.2.2.6 *Acesso a Pensões Financiadas pelo Estado*

O PNAI Francês não trata das questões relacionadas com pensões e, portanto, não inclui quaisquer medidas com vista a aperfeiçoar a inclusão social nesta área. De acordo com o “Relatório Síntese sobre Pensões Adequadas e Sustentáveis: França Sumário Nacional” da Comissão das Comunidades Europeias, a pensão bruta mínima para uma pessoa em 2005 era de 599 EUR por mês; 45% do rendimento médio equivalente nacional na altura. Em 2003, aproximadamente 5% daqueles com idade superior a 65 beneficiavam de pensão mínima.<sup>87</sup>

Três dos 6 ciganos Franceses que declararam ter recebido pensões ao ERRC/Númena receberam alegadamente pensões abaixo do montante de pensão social, sendo que duas eram mulheres. O ERRC/Númena entrevistou também um cigano que não tinha recebido nenhum

86 Entrevistas do ERRC/Númena com o Sr. D.E. (Clermont L’Herault), a Sra. C. M. (Courtine) e Sr. C. M. (L’Ile sur la Sorgue). Novembro de 2006.

87 Comissão Europeia. 2006. Relatório Síntese sobre Pensões Adequadas e Sustentáveis: Sumário Nacional da França. P. 1. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/2006/france\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/france_en.pdf).

tipo de pensão; ele e a sua mulher sobreviviam graças à reduzida pensão mensal desta última.<sup>88</sup> Ademais, todos os 6 ciganos a receber pensão entrevistados pelo ERRC/Númena sentiam que a sua pensão não era adequada para cobrir os seus custos de vida em França.

Todos os seis pensionistas ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena declararam não poder suportar o pagamento das contribuições exigidas para ter cobertura de saúde e medicação, aumentando o seu risco de ter problemas de saúde na velhice. Nem conseguiam sustentar as rendas exigidas para viver numa zona de paragem oficial, a partir das suas baixas pensões mensais.

### **3.2.3 Portugal**

#### *3.2.3.1 Medidas na Área do Acesso aos Serviços Sociais em Portugal*

Os objectivos declarados do Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2003-2005 incluem:

1. Promover a participação no emprego e o acesso universal aos recursos, direitos, bens e serviços;
  - 1.1 Promover a participação no emprego: Apoiar o acesso de longo prazo a emprego de qualidade para todos os homens e mulheres através de:
    - a. Oferecer aconselhamento profissional e ofertas de formação a pessoas que pertencem aos grupos mais vulneráveis
    - b. Aproveitar as oportunidades de inclusão e emprego da economia social
  - 1.2 Promover o acesso de todos a recursos, direitos, bens e serviços através de:
    - i. Organizar o sistema de assistência social
    - ii. Criar políticas que permitem uma habitação decente e os serviços essenciais necessários para manter a casa (electricidade, água, aquecimento...) para cada pessoa
    - iii. Criar políticas com o objectivo de promover o acesso de todos aos cuidados de saúde, incluindo aos que não têm autonomia.
2. Prevenir o risco de exclusão;
3. Trabalhar no interesse dos mais vulneráveis;
  - a. Facilitar a integração social dos homens e mulheres que podem estar em risco de pobreza e exclusão; e
4. Mobilizar todas as partes interessadas.

---

<sup>88</sup> Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. G. G. Carpentras, Novembro de 2006.

As medidas específicas incluídas no PNAI Português relevantes para esta avaliação são as seguintes:

### **Assistência Social:**

- Rendimento Social de Inserção (RSI): Garantir o acesso a todos os que têm o direito;
- Contratualização para a Inclusão: Garantir a assinatura de um contrato de inclusão social com 10% das famílias que recebem transferências da segurança social até 2003, 30% até 2004, 50% até 2005, garantindo, a partir de uma análise caso a caso, medidas na área da educação e da formação, residência, saúde, protecção social, transferências em dinheiro, e acesso aos serviços;
- Garantir o acesso de todos os beneficiários do RSI que assinaram contratos de inclusão às várias medidas de apoio;
- Garantir o princípio de diferenciação social através da atribuição de benefícios especiais aos beneficiários que estão mais social e familiarmente desfavorecidos: mulheres grávidas, responsáveis por crianças com menos de um ano de idade, com parentes deficientes ou doentes crónicos, com parentes em situação de extrema dependência e para compensar custos com habitação; e
- Reduzir, para um mês, o período entre a candidatura e a atribuição do benefício social;

### **Habitação:**

- Novo pacote de reabilitação urbana; Renovação de casas degradadas de modo a aumentar gradualmente o número de casas;
- Apoiar a construção de casas de baixo custo: Promover 3,200 casas de renda de custo controlado todos os anos;
- Programa de Realojamento: Realojar famílias que vivem em barracas; construir 3,500 casas por ano.

### **Saúde:**

- Carta de direitos do paciente internado: Publicar 5000 cópias da Carta de direitos do paciente internado.

### **Pensões:**

- Complemento familiar para as pensões de reforma mínimas: Um complemento para as pensões de reforma mínimas para garantir que todos os beneficiários recebem pelo menos o equivalente ao salário mínimo nacional.

Adicionalmente, o Programa de Promoção Social dos Ciganos Incluído no PNAI procura promover a inclusão social da minoria cigana através de um serviço informativo de assistência ao nível local.

### 3.2.3.2 *A situação dos Ciganos em Portugal*

A taxa de emprego em Portugal em 2003 era de 68.1%. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego tem aumentado em anos recentes: 5% em 2002, 6,3% em 2003, por exemplo. De acordo com os resultados das entrevistas com 90 indivíduos de etnia cigana em Portugal, pelo ERRC e pela Númena:

- 13 declararam receber pensão e 3 estavam a frequentar a escola;
- 12 pessoas (15.6% daqueles que não recebiam pensão ou frequentavam a escola) declararam estar formalmente empregados; e
- 31 pessoas (40.3% daqueles que não estão a receber pensão ou a frequentar a escola) declararam estar envolvidos em emprego informal.

Portanto, de 77 entrevistados ciganos activos, 65 (84.4%) estavam formalmente desempregados, enquanto que 34 (44.2%) declararam não ter qualquer forma de emprego remunerado.

Os níveis educacionais permanecem baixos em Portugal; a situação dos Ciganos é comparativamente pior. Dados oficiais de 1998 indicam níveis muito baixos de participação na educação pré-escolar pelos ciganos, altos níveis de insucesso e de abandono. Em 1998, apenas 55.4% dos alunos ciganos completaram a educação primária em comparação com a média nacional de 87.7%.<sup>89</sup> Um estudo conduzido pela Númena em 2005 indicou resultados ainda mais preocupantes: de 401 ciganos que foram objecto de uma investigação, 29% dos inquiridos não tinha completado sequer os primeiros quatro anos de educação. Quarenta e dois por cento declararam ter completado pelo menos 4 anos de escola, 5% alegadamente completaram 6 anos de escolaridade, 3% declararam ter completado 9 anos de escolaridade, enquanto que apenas 1% tinha concluído a educação secundária.<sup>90</sup> Nenhum dos entrevistados completou a educação terciária. O impacto desta situação nos níveis de literacia e nas oportunidades de emprego é óbvio e, como tal, contribui para uma maior dependência dos benefícios sociais.

### 3.2.3.3 *Acesso à Assistência Social*

Em Portugal, 52 em 77 (67.5%) dos entrevistados potencialmente empregáveis (não reformados e não frequentadores da escola) declararam receber o Rendimento Social de Inserção (RSI);

---

89 Base de Dados do Entreculturas, Gabinete de Educação e Formação do ACIME/Secretariado Entreculturas, Portugal

90 Númena, 2005. Research survey on migrants' experiences of racism and discrimination in Portugal.

Oitenta por cento dos que não estavam formalmente a trabalhar, reformados ou na escola eram beneficiários do RSI.

Das pessoas que recebiam o RSI em Portugal, muitos deles eram aparentemente dependentes de longo prazo dos subsídios sociais como fonte de rendimento. Não parece haver qualquer diferença de género. Dos 7 beneficiários que responderam:

- 4 receberam o subsídio por mais de 4 anos;
- 2 receberam o subsídio por mais de 3 anos; e
- 1 recebeu o subsídio por mais de 2 anos.

A maior parte dos outros entrevistados recebiam intermitentemente o subsídio e portanto não declararam ter recebido o RSI consecutivamente por muitos anos. Contudo, o ERRC/Númena revela uma situação de facto de longa dependência do RSI.

O RSI tem sido muito importante em providenciar rendimento para aqueles que ganham menos do que a pensão social, e que vivem em agregados em circunstância semelhantes;<sup>91</sup> este é de facto o caso dos Ciganos. A maior parte dos beneficiários do RSI assinalaram a importância do RSI na suas vidas. Contudo, após um exame mais cuidado, o RSI não é isento de problemas e, de facto, não é muito eficiente na promoção da inclusão social dos seus beneficiários ciganos, o que não é abordado no PNAI Português.

Em termos do funcionamento administrativo do sistema do RSI, vários problemas foram levantados. Em resposta à questão “já teve o seu RSI cortado”, 8 pessoas responderam positivamente. Muitas outras tiveram as suas transferências reduzidas sem aviso. Entre as razões apontadas estavam decisões injustificadas e arbitrárias tomadas por funcionários dos serviços sociais acerca do rendimento declarado, prazos fêlhados, problemas administrativos [informáticos], falhas no registo de mudanças de morada e faltas a encontros com os serviços sociais embora as pessoas declarassem que não tinha sido notificadas da reunião. Quatro dos 8 indivíduos assinalaram que os seus pagamentos tinham sido cortados ou reduzidos sem notícia prévia.

Outro problema de maior relacionado com o funcionamento do RSI assinalado pelos ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena foi a quantidade de tempo entre a candidatura e a recepção da respectiva decisão acerca da atribuição. Nove respondentes afirmaram estar à espera de resposta, enquanto que 5 disseram que nunca receberam resposta. Os tempos de espera variam dos dois meses até mais de um ano; o tempo médio de espera sendo de 6 meses. Embora esta situação não afecte exclusivamente os Ciganos, tem evidentemente um impacto desproporcionado sobre os ciganos que são proporcionalmente mais dependentes dos subsídios sociais. Um trabalhador social declarou que, “Em Lisboa, a medida [RSI] está atrasada em mais

91 Em 2005, o montante da pensão social correspondia a 179.36 EUR; cerca de 50% Salário Mínimo Nacional.

do que um ano, e para pessoas sem outras fontes de rendimento e competências sociais, acaba por criar uma situação muito complicada.”<sup>92</sup> Membros da sociedade civil com quem o ERRC/Númena se encontrou confirmaram que isto é um problema.

No seu PNAI 2003-2005, o governo Português comprometeu-se a levar a cabo o desenvolvimento e consolidação do Sistema de Informação Social Nacional Único, e a redução do período entre os pedidos de subsídio e as respectivas decisões. Estas medidas dão uma ajuda nesta área, contudo elas têm ainda de ser implementadas na prática.

A maior mudança operada no sistema de assistência social Português com a introdução do RSI foi o envolvimento do beneficiário num processo de inclusão mais vasto, através dos chamados contratos de inserção. Sob o contrato de integração, os beneficiários do RSI podem, dependendo da sua situação, receber formação profissional, com o objectivo de obter emprego, sendo a frequência da escola obrigatória para os seus filhos.<sup>93</sup> Contudo, pesquisa conduzida pelo ERRC/Númena revelou que o progresso na área da inserção no mercado laboral no que diz respeito aos Ciganos é menos do que satisfatório.

Para começar, os contratos de inclusão não são flexíveis no que toca ao tipo de actividades que os beneficiários de RSI são capazes de seguir. A Sra. Olga Mariano da organização não governamental AMUCIP forneceu detalhes acerca do caso de um jovem Cigano que usava o seu RSI para pagar os seus estudos bíblicos e tornar-se sacerdote. Contudo, o seu trabalhador social ameaçou cortar o seu RSI se ele faltasse à formação vocacional, providenciada por uma entidade certificada, na qual o jovem não tinha qualquer interesse. Em resultado, o jovem foi forçado a abandonar os seus estudos bíblicos, que de certeza lhe tinham garantido um emprego e um rendimento regular, enquanto que os outros programas referidos pelo funcionário dos serviços sociais não, declarou a Sra. Mariano.<sup>94</sup> Estudiosos chamaram também a atenção para o facto de que as políticas de emprego e formação profissional não contribuíram para uma integração profissional de sucesso dos Ciganos em Portugal, porque não conseguiram adaptar-se à cultura dos ciganos.<sup>95</sup>

Estas dificuldades não têm apenas a ver com a rigidez das medidas e a sua inadaptação a situações particulares. A um nível mais geral, embora a função do RSI seja facilitar a reinserção de indivíduos em situação de exclusão no mercado de trabalho, muitos dos responsáveis pelo seu sucesso não partilham deste ponto de vista. Um trabalhador dos serviços sociais disse

---

92 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Filomena Patrícia, Assistente Social. Lisboa, Maio de 2006.

93 Outros aspectos cobertos pelos Contratos de Integração estão relacionados com a habitação, saúde, protecção social e acesso aos serviços. Ver Relatório de Actualização do PNAI 2005-2006, p.30.

94 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Olga Mariano, Presidente da AMUCIP Lisboa, Maio de 2006.

95 Silva, Luísa Ferreira da. 2005. Saúde/Doença, é questão de cultura – Atitudes e comportamentos de saúde materna nas mulheres ciganas em Portugal. Lisboa: ACIME, Coleção Olhares, com o apoio da FCT. P. 17.

ao ERRC/Númena, “O RSI foi entendido pela maioria dos parceiros como um subsídio à pobreza.”<sup>96</sup> Muitos dos trabalhadores sociais entrevistados pelo ERRC/Númena veicularam ideias de preguiça associadas aos beneficiários do RSI, e que muitos Ciganos ficam em casa todo o dia sem fazer nada. Ao mesmo tempo, os trabalhadores dos serviços sociais, responsáveis pelo apoio na reintegração dos beneficiários de RSI no mercado de trabalho, parecem não compreender o problema geral da exclusão social uma vez que não conseguem reconhecer as barreiras que a exclusão social e económica colocam a muitas pessoas, não só a candidatarem-se a um emprego, mas também a consegui-lo. Também não são capazes de entender que os baixos montantes dos pagamentos não permitem aos beneficiários de RSI o envolvimento em muitas actividades fora de casa.

Esta situação afecta muitos ciganos a receber o RSI. De facto, entrevistas conduzidas pelo ERRC e pela Númena a este respeito apontam para uma discriminação institucional e uma desconfiança geral em relação aos ciganos da parte dos trabalhadores dos serviços sociais. Para começar, uma parte considerável do discurso dos trabalhadores dos serviços sociais durante as conversas com o ERRC/Númena centrou-se na questão das reivindicações fraudulentas ao subsídio, e na necessidade de controlos mais eficazes na sua atribuição. Isto foi particularmente notório no Porto, mas também se verificou noutras partes do país. Os assistentes sociais aparentemente faziam sua a responsabilidade de “descobrir” reivindicações fraudulentas do RSI através das suas interpretações subjectivas de “sinais exteriores de riqueza”. Quase todos os trabalhadores sociais e quase todos os trabalhadores da segurança social faziam referências a ciganos beneficiários do RSI que vinham receber os seus pagamentos em Mercedes. A ideia de que os ciganos exploram os benefícios sociais sem terem verdadeiramente necessidade deles corresponde a um preconceito amplamente partilhado entre a população Portuguesa, que contribui para a imagem negativa das populações ciganas. Apesar de não terem nenhuma prova formal de rendimento, devido ao facto de alguns ciganos em Portugal ganharem a vida através de actividades com visibilidade pública tal como a venda de rua, os trabalhadores sociais parecem acreditar que isto é verdade para todos os ciganos e esta percepção influencia o modo como administram os serviços sociais, tal como foi acima referido, exercendo um controlo mais apertado sobre os ciganos e interpretando “sinais exteriores de riqueza.” A visibilidade do modo como certos ciganos ganham a vida em Portugal parece colocar os beneficiários ciganos do RSI numa situação mais difícil do que a dos beneficiários não-ciganos, que também podem ter outras fontes de rendimento, menos visíveis, que não resultam num “sobrecontrolo” pelos administradores dos seus benefícios.

Ao mesmo tempo, vários trabalhadores dos serviços sociais assinalaram a abordagem agressiva que por vezes os indivíduos ciganos adoptam. Em contraste, muitos dos Ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena fizeram notar que se sentiam forçados a agir dessa maneira de modo a serem

---

96 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Maria Avelina Chaves. Loures, Abril de 2006.

atendidos uma vez que os serviços de recepção nas instituições de serviços sociais tratam muitas vezes mal os indivíduos ciganos e às vezes chegam a impedir o acesso dos Ciganos aos serviços.<sup>97</sup>

A cooperação entre a segurança social, que administra os pagamentos do RSI, e os centros de emprego, responsáveis pelos programas de formação associados, é problemática. Muitos trabalhadores dos serviços de emprego expressaram a crença de que os ciganos só vão ao centro de emprego para obter o seu certificado, de modo a poderem continuar a beneficiar do RSI, uma vez que eles não querem realmente um emprego.<sup>98</sup> Contudo, no caso dos ciganos, o centro de emprego é, em muitos casos, incapaz de oferecer programas de formação adequados que facilitariam a inclusão dos Ciganos no mercado de trabalho. A grande maioria dos programas de formação oferecidos são para as pessoas que concluíram a escolaridade obrigatória. Uma vez que muitos Ciganos em Portugal não concluíram a escolaridade obrigatória, não têm acesso às referidas acções de formação. Eles são por isso inseridos em programas de formação básicos dirigidos, por exemplo, ao aumento da literacia, que, embora importante, não aumenta significativamente a empregabilidade dos indivíduos em causa. A somar a isto, o ERRC/Númena encontrou-se com diversos Ciganos beneficiários do RSI que estavam à espera à muito tempo de programas de formação, por exemplo, em informática, para potenciar a sua empregabilidade.<sup>99</sup> Outros tinham já tirado cursos semelhantes mas não tinham tido sucesso em encontrar um emprego.<sup>100</sup> A Sra. Luísa Ferreira da Silva da Universidade Aberta do Porto expressou a sua crença de que “o RSI tem sido incapaz de se articular com outras instituições, especialmente com a escola e o emprego.”

Para além destes problemas com o sistema do RSI, os trabalhadores da segurança social com quem o ERRC/Númena se encontrou declararam que o centro de emprego não tem capacidade de colocar nenhum cigano no mercado e trabalho, e aludiu à possibilidade de discriminação no processo: “O centro de emprego não lhes arranja empregos porque não há empregos ou porque eles são ciganos?”<sup>101</sup> Para além da referida discriminação dentro do sistema, os trabalhadores

---

97 Um estagiário dos serviços sociais do Porto contou aos ERRC/Númena que, quando as famílias com as quais trabalhava iam à *Loja do Cidadão* com ela eram normalmente mais bem tratadas do que quando iam sozinhas. A Loja do Cidadão é um centro onde uma série de serviços públicos estão concentrados num só edifício. Aqui, os cidadãos podem tratar de aspectos relacionados com a Segurança Social, Finanças, documentos de identificação (passaportes, bilhetes de identidade, cartas de condução) ou pagar a água, electricidade, gás e contas de telefone, por exemplo. Entrevista do ERRC/Númena no Porto, Junho de 2006. A Sra. Filipa Gonçalves, uma mulher cigana, disse ao ERRC/Númena que, “É preciso mostrar que estamos a ficar nervosas para que eles nos prestem alguma atenção”.

98 Entrevistas do ERRC/Númena no Centro de Emprego de Loures com a Sra. Virgínia Amorim, Directora de Serviço; Sra. Paula Alforia, Director de Serviço Público; e Sr. Jorge Francisco, RSI Coordenador. Loures, Maio de 2006.

99 Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. Paulo Montes Silva. Lisboa, Abril de 2006.

100 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Maria Rodrigues. Porto, Abril de 2006.

101 Entrevista do ERRC/Númena entrevista com a Sra. Maria da Graça, Trabalhadora dos Serviços Sociais. Beja, Junho de 2006

dos centros de emprego disseram que, embora os ciganos usem agora os centros de emprego, em resultado das exigências do RSI, eles não conseguem na maior parte das vezes colocar os ciganos num emprego devido, em parte, à relutância dos empregadores. De acordo com diversos entrevistados, os empregadores, perante dois trabalhadores de características semelhantes, preferem sempre candidatos não-ciganos. E é o empregador que escolhe, em última análise, de entre uma série de candidatos apresentados pelo centro de emprego, os futuros empregados.<sup>102</sup> Ao mesmo tempo, o PNAI português não aborda adequadamente as práticas discriminatórias no mercado de trabalho.

O PNAI Português não inclui quaisquer medidas que se dirijam a estas formas de discriminação institucional contra os Ciganos no sector dos serviços sociais.

#### 3.2.3.4 *Acesso à Habitação Social*

Estima-se que aproximadamente 31% de todos os Ciganos em Portugal vivem em condições habitacionais precárias, que são particularmente graves nos distritos de Viana do Castelo, Castelo Branco, Coimbra e Évora.<sup>103</sup> Estas não se limitam apenas aos bairros degradados,<sup>104</sup> mas também se estende à habitação social municipal construída no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER). Dos indivíduos Ciganos que foram entrevistados pelo ERRC/Númena:

- 31 viviam em casas informais, em condições precárias;
- Desses, 5 estavam à espera de realojamento, 7 à espera de serem despejados e 14 não tinham qualquer expectativa de serem despejados ou realojados;
- 62 viviam em zonas de realojamento.

O PER<sup>105</sup> é uma parte importante das funções do Instituto Nacional de Habitação (INH) e central para o PNAI Português na área da habitação. O INH criou o enquadramento legal geral e co-financia projectos de realojamento desenvolvidos pelas autarquias, que oferecem habitação de baixo custo para os mais necessitados. As intervenções do governo na área da habitação não

102 Entrevista do ERRC/Númena entrevista com o Sr. António Borges da Silva, Director do Centro de Emprego de Benfica. Lisboa, Junho de 2006. ERRC/Númena entrevista com o Sr. Nélon Galvão, Vereador da Acção Social. Coruche, Maio de 2006.

103 SOS Racismo, 2001. *Sastipen ta li*, Saúde e Liberdade. Ciganos – números, abordagens e realidades. Lisboa, p.22.

104 Na maior parte das vezes edifícios ilegais feitos com materiais inadequados, com chão de terra, sem janelas, sem quartos, sem chaminé e sem sanitários.

105 O Programa Especial de Realojamento, começado em 1993, tem como objectivo eliminar os bairros de barracas e transferir as suas populações para habitação camarária. Embora não existam dados fiáveis, sabe-se que muitas famílias ciganas beneficiaram deste programa.

são planeadas exclusivamente para os membros da comunidade Cigana, antes abrangem todos os grupos que vivem em condições habitacionais precárias.

Embora estes programas de habitação social sejam a única via disponível para os Ciganos para melhorar a sua situação habitacional, sendo por isso um dos mais importantes benefícios sociais para a comunidade cigana em Portugal, o processo de realojamento tem sido objecto de acceso debate. Existem uma série de problemas com o processo de realojamento e, como o PER está incluído no PNAI na sua forma actual, o PNAI não aborda estes problemas.

Mais importante, as políticas de realojamento em Portugal resultaram na proliferação de bairros de barracas segregados nas principais cidades onde vivem os Ciganos, com condições de vida extremamente degradadas nestes bairros, que muitos vêm como zonas de exclusão social e criminalidade. Baixa qualidade habitacional, com reduzida manutenção, estavam entre os maiores problemas apontados pelos entrevistados ciganos neste estudo. Entre os problemas apontados às casas públicas fornecidas pelo governo Português aos indivíduos ciganos estavam o mau aquecimento e isolamento,<sup>106</sup> longos períodos de espera por reparações,<sup>107</sup> demasiadas escadas e quartos demasiados pequenos, para o tamanho da família.<sup>108</sup>

O realojamento não leva em linha de conta as especificidades culturais dos diferentes grupos étnicos<sup>109</sup> e não promove a coexistência intercultural; pelo contrário reforça a segregação de grupos já de si marginalizados, tais como os ciganos. Estes bairros estão mal integrados no tecido urbano; são muitos vezes relegados para zonas longe do centro da cidade e promovem a guetização.<sup>110</sup> Para mais, algumas das urbanizações onde os Ciganos foram realojados sofreram uma degradação rápida, sem terem sido reabilitadas; existem também problemas com a acessibilidade dos serviços de educação, emprego e outras áreas.

Outro problema identificado como o PER é o facto de que, depois do censo inicial das famílias que viviam em bairros degradados em 1993, não houve nenhuma nova contagem das populações.

106 Entrevista do ERRC/Númena com o Sr. Joaquim Santos. Lisboa, Março de 2006.

107 Por exemplo, a Sra. Tânia Sofia da Ameixoeira disse que estava há dois anos à espera por algumas reparações na sua casa, enquanto outros, nomeadamente idosos, que são os que mais precisam de assistência nesta área, declararam períodos de espera ainda mais longos.

108 Entrevistas do ERRC/Númena com o Sr. Armando do Carmo Maia Cabreiras, a Sra. Claudina Maria Gracias Montoio e o Sr. Nelson Maia. Braga, 2006.

109 De modo a resolver esta situação, foi criado o Decreto-Lei no. 73-96, que permitiu uma maior flexibilidade e velocidade na construção de habitação de custos controlados e de programas de realojamento financiados pelo governo, sempre que os hábitos específicos de uma determinada população exigirem uma concepção diferente da tradicional.

110 O Bairro do Picoto, em Braga, onde o ERRC e a Númena entrevistaram alguns indivíduos ciganos, e o Bairro da Cucena, no Seixal, ao sul de Lisboa, são casos exemplares a este respeito. Por exemplo, o Bairro da Cucena não tem qualquer infra-estrutura de apoio por perto, tal como um supermercado ou uma farmácia: Os serviços mais perto podem encontrar-se num raio de 3 quilómetros do bairro. As escolas estão à mesma distância e os transportes públicos são raros.

Nos 13-14 anos seguintes, várias autarquias conceberam planos habitacionais no âmbito do PER com apoio do INH, tendo em conta apenas as pessoas que foram incluídas no censo inicial. Muitos desses planos não foram ainda implementados. No entanto, muitas pessoas deslocaram-se para essas áreas, às vezes há 10 anos, e não têm direito a realojamento quando os planos da autarquia são finalmente postos em prática. Isto é confirmado pelas autoridades portuguesas: “[...] é preciso ter em conta que muita gente entrou nos bairros depois do PER, e a autarquia teve de recusar todos os pedidos uma vez que tinha apenas os meios para levar a cabo o PER. Os novos pedidos de casas que dão entrada, têm sido imediatamente recusados, de modo a não criar falsas esperanças nas pessoas.”<sup>111</sup>

Para além de serem excluídos do acesso às novas casas municipais que vão sendo disponibilizadas, estes indivíduos correm também o risco de despejo. Há medida que se aproxima, e quando se faz o realojamento, as autoridades locais destroem as barracas das pessoas que vivem na habitação informal, incluindo os que não vão ser realojados.

Alguns dos indivíduos Ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena enfrentavam a ameaça de despejo em resultado do processo acima descrito. Aquando da pesquisa que efectuou em Portugal em 2005, o ERRC também se encontrou com muitos indivíduos ciganos cujas casas tinham sido destruídas ou que estavam ameaçados de despejo uma vez que as autoridades estavam a despejar todos os que não estavam incluídos nos planos de realojamento. Por exemplo, a Sra. Vanda Cristina Romão, de 23 anos, testemunhou ao ERRC que ela e o seu marido tinham construído a sua casa no bairro informal 1º de Dezembro em Lisboa em 1995. No verão de 2004, a polícia destruiu a sua casa e, ao tempo da entrevista, eles viviam numa caravana com o seu filho de 7anos. A Sra. Romão afirmou que eles não foram avisados e estavam fora quando isto aconteceu. A casa não tinha sido inscrita para realojamento. A família pediu alegadamente uma nova casa à Câmara Municipal, mas foi-lhe recusada.<sup>112</sup>

Outro problema apontado ao processo de realojamento é que, enquanto muitas famílias Ciganas podem estar a viver juntas, não é permitido às famílias mudarem-se juntas para a nova casa durante o realojamento. Nem é oferecida casa nova a cada família se não estavam todos a viver na zona na altura em que foi feito o censo.

Por exemplo, a Sra. Tania Rosa da Silva Maia testemunhou ao ERRC/Númena que vivia na casa da sua sogra com o seu marido e as suas filhas num único quarto. A sogra da Sra. Maia tem direito a realojamento, mas as autoridades locais só reconhecem o direito do marido da Sra. Maia em viver com a sua mãe, uma vez que ele é parte do agregado. Foi-lhe dito a ela e às suas filhas para voltarem para casa da sua mãe.

ERRC interview with Ms Tania Rosa da Silva Maia. Porto, April 2006.

111 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Sónia Paixão, Assistente do Vereador de Acção Social. Loures, Junho 2006.

112 Entrevista do ERRC com a Sra. Vera Cristina Romão. Lisboa, Março de 2005.

Tal como a maior parte das outras iniciativas socialmente orientadas, conceber e implementar programas de realojamento no âmbito do PER não é obrigatório, sendo antes deixado à vontade autónoma das autoridades municipais.<sup>113</sup> Falta ao INH em enquadramento legal através do qual as autoridades municipais seriam obrigadas a levar a cabo programas de realojamento. O INH também não tem poderes para impor boas práticas às autarquias na concepção e implementação de programas de realojamento, abrindo o caminho para uma maior segregação de grupos já de si marginalizados. Embora o INH tenha algum poder de controlo sobre a qualidade dos projectos de habitação municipais, este é muito limitado, particularmente nos casos em que o INH não está a subsidiar o programa.

Embora o INH tenha feito alguns esforços no sentido de criar regras mais restritas em relação à qualidade dos projectos habitacionais e a sua inserção no tecido urbano, bairros socialmente uniformes são ainda a regra, o que resulta no confinamento de um grande número de famílias socialmente desfavorecidas nalgumas zonas, um facto que não favorece a inclusão social. Para mais, os padrões de construção, deslocados do resto do tecido urbano e facilmente identificáveis como bairros sociais, contribuem para a estigmatização da qual são vítimas as populações realojadas.<sup>114</sup>

Em muitos casos, falta às autoridades municipais a vontade de levar a cabo estes programas, uma vez que os detentores dos cargos públicos podem albergar sentimentos racistas em relação aos ciganos, que podem ser o grupo-alvo do realojamento. Por outro lado, as autoridades locais enfrentam por vezes a pressão da população não-cigana local para não implementar medidas que beneficiem os ciganos, ou que possam atrair mais ciganos para a área.<sup>115</sup>

Voltando à divisão local/nacional, outro aspecto problemático do PER é o facto de que os programas de realojamento só são parcialmente financiados pelas autoridades centrais. De acordo com a pesquisa do ERRC/Númena, uma parte significativa do financiamento tem de vir do orçamento municipal; aproximadamente 50%. As autoridades locais reivindicam muitas vezes uma escassez de fundos ou de terrenos disponíveis, para explicar a não implementação de programas de realojamento.<sup>116</sup>

Um último problema experimentado pelos Ciganos no acesso à habitação social é que eles são na sua maior parte inelegíveis para programas de habitação social normais, tais como o PER famílias e o Prohabita. O acesso a estes programas seria um contributo mais efectivo

---

113 O PER foi originalmente concebido para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, num entendimento com as autarquias dessas áreas metropolitanas. Nessas duas regiões, as barracas que não foram demolidas se-lo-ão num futuro próximo. Todas as outras autarquias podem apresentar projectos de realojamento, mas voluntariamente.

114 Entrevistas do ERRC/Númena com o Sr. Joaquim Abreu de Sá, Igreja Filadélfia. Lisboa, Junho de 2006; Sr. Francisco Monteiro, Director Executivo da 'Obra Católica Pastoral dos Ciganos. Lisboa, Abril de 2006; e Sr. Mamadou Ba, da direcção do SOS Racismo. Lisboa, Maio de 2006.

115 A investigação do ERRC/Númena revelou ser este o caso em Beja e Coruche, por exemplo.

116 Entrevista do ERRC/Númena com a Sra. Sónia Paixão, Assistente do Vereador de Acção Social. Loures, Maio de 2006.

para integração social, uma vez que permitiria aos beneficiários escolher a sua própria casa fora dos bairros sociais. O acesso a estes programas está, contudo, dependente da integração na economia formal e da apresentação de uma declaração de impostos. Com apenas 15.5% dos entrevistados ciganos envolvidos na economia formal, aparentemente apenas uma minoria dos ciganos com necessidade desses programas poderia aceder a eles.

O governo Português não conseguiu abordar nenhum dos problemas acima referidos no seu Plano Nacional de Acção para a Inclusão. De facto, a inclusão do PER no PNAI sem ter abordado as questões referidas terá como efeito a continuação da exclusão social dos ciganos e outras comunidades marginalizadas, realojadas no âmbito deste programa, em vez de facilitar a sua inclusão social.

### 3.2.3.5 *Acesso à Saúde Pública*

O sistema de saúde Português baseia-se no princípio da universalidade. Contudo, apesar deste princípio, houve indicações durante a pesquisa conduzida pelo ERRC/Númena, de que alguns indivíduos ciganos experimentavam dificuldades em inscrever-se nos centros de saúde locais. Por exemplo, de acordo com uma autoridade<sup>117</sup> envolvida no realojamento da comunidade cigana do Vale do Forno em Lisboa, quando chegaram ao Lumiar, a zona para onde foram mudados, alguns dos indivíduos ciganos que fizeram a mudança tiveram dificuldades em inscrever-se no centro de saúde local. Apesar do esforço coordenado de transferência de ficheiros entre o antigo e o novo centro de saúde, aparentemente articulado pelos directores de ambos os centros de saúde, os funcionários da recepção continuaram a pedir às famílias Romani afectadas mais documentação, atrasando assim a sua inscrição. A situação só ficou resolvida com a intervenção das autoridades responsáveis que explicaram a situação aos recepcionistas. Isto foi confirmado por um trabalhador social da zona.

De modo geral, os ciganos enfrentam este tipo de situações no acesso a todos os serviços sociais em Portugal, e estas situações nunca são consideradas o resultado como um resultado de discriminação ou preconceito. Este facto, bem como as dificuldades em atingir a igualdade no acesso aos serviços sociais, foi salientado por muitos agentes da sociedade civil e representantes políticos durante a investigação para esta avaliação.

Outra área problemática para os ciganos no acesso ao sistema de saúde em Portugal está relacionado com as taxas moderadoras. Embora o Sistema Nacional de Saúde (SNS) seja “maioritariamente gratuito”, os utentes têm de pagar em algumas áreas; nomeadamente nas contribuições dos doentes e nos medicamentos.<sup>118</sup> Várias pessoas estão, contudo, isentas

117 Pediu anonimato.

118 As taxas variam entre 1.50 e 4.99 EUR. As taxas para diagnósticos e tratamentos variam entre os 0.75 e os 149.63 EUR. Tal como está estipulado no Decreto nº219/2006. O Decreto nº173/2003 regula quem deve pagar as taxas e quem está isento.

de pagamento: “mulheres grávidas ou que deram à luz recentemente, crianças até aos 12 anos, os deficientes, doentes crónicos, dadores de sangue, aqueles que estão inscritos como desempregados num centro de emprego e as suas famílias, pensionistas a receber uma pensão igual ou menor ao salário mínimo nacional e as suas famílias, e trabalhadores com rendimentos não superiores ao salário mínimo nacional e as suas famílias, e beneficiários do RSI.<sup>119</sup> Os medicamentos podem ser totalmente, parcialmente ou não ser financiados de todo, dependendo do seu estatuto numa escala diferenciada.

Durante o curso da investigação, 3 ciganos entrevistados pelo ERRC/Númena indicaram que as taxas de participação, e particularmente os custos associados à medicação, eram incomportáveis para eles. Para mais, 4 dos 13 (30.1%) ciganos desempregados entrevistados pelo ERRC/Númena não tinham acesso ao RSI; ao mesmo tempo que estes indivíduos não tinham qualquer forma de rendimento, também era esperado deles que pagassem taxas de uso nos serviços de saúde e medicação, de acordo com a lei portuguesa.

As medidas do PNAI português não abordam nenhuma das situações acima descritas. Nem abordam a segregação territorial dos ciganos e o seu impacto na igualdade de acesso aos serviços de saúde, embora também sejam um problema em Portugal.

Um dos maiores problemas com o sistema de saúde Português, embora não seja específico dos ciganos mas que pode afectar as comunidades mais pobres de maneira desproporcionada, está relacionada com os longos períodos de espera para as consultas e tratamento que facilmente pode chegar aos dois anos; isto inclui tanto as consultas regulares com os médicos de família, como intervenções cirúrgicas. Nesta perspectiva, os ciganos recorrem frequentemente aos serviços de urgência dos hospitais, como fazem tantos outros que não podem esperar muito tempo nem recorrer a serviços médicos privados. Este uso indiscriminado dos serviços de urgência é apontado pelos trabalhadores do Serviço Nacional de Saúde (SNS) como um aspecto da cultura cigana em vez de como uma estratégia dos membros da sociedade portuguesa em situação de exclusão social.

Sobre a questão da saúde, muitos estudos apontam para uma relação de desconfiança mútua entre os ciganos e os técnicos de saúde, muitas vezes por causa da falta de informação e das diferentes representações da saúde e da doença.<sup>120</sup> Um estudo centrado exclusivamente na questão da saúde dos ciganos concluiu que os ciganos são gravemente excluídos em questões de saúde, o que se explica em primeiro lugar pela ausência de condições básicas de vida.

---

119 Portugal: Os princípios do sistema de saúde. P.4. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/2002/03/portugal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2002/03/portugal_en.pdf).

120 Ver, por exemplo, Silva, Luísa Ferreira da. 2005 Saúde/Doença, é questão de cultura - Atitudes e comportamentos de saúde materna nas mulheres ciganas em Portugal. Lisboa: ACIME, Coleção Olhares, com o apoio da FCT. Ou Duarte, Isabel et al. 2005. Coexistência Inter-Étnica, Espaços e Representações Sociais - Os Ciganos Vistos pelos Outros. Lisboa: ACIME, Coleção Olhares, com o apoio da FCT.

A disseminação da Carta de Direitos do Doente Internado, incluída no PNAI português, tem como objectivo a melhoria da situação geral da saúde da população portuguesa através da promoção da saúde e do bem-estar físico da população, assegurando serviços de saúde humanizados e de qualidade. Apesar do facto de que uma melhor compreensão dos direitos do paciente internado poder ser essencial a uma melhoria dos cuidados de saúde, esta medida será muito provavelmente ineficaz para os ciganos, dados os baixos níveis de educação e literacia.

Para mais, o PNAI Português não inclui medidas para corrigir os elementos sistémicos acima referidos, que perpetuam a exclusão do sistema de saúde e a exclusão social em geral. Por exemplo, faltam medidas de combate à discriminação por parte dos profissionais dos serviços de saúde, com o objectivo de promover a inclusão social; faltam medidas de promoção da confiança nos serviços de saúde entre os mais excluídos e não há medidas para reduzir os incomportáveis tempos de espera no sistema de saúde português.

De facto, a medida de saúde incluída no PNAI parece apontar para o facto de que os decisores políticos acreditam que a responsabilidade pelos problemas de acesso aos serviços de saúde é dos próprios grupos que vivem em situação de exclusão social, e não daqueles que trabalham no sistema e que são responsáveis pelo acesso de todos a esse sistema.

#### 3.2.3.6 *Acesso a Pensões Subsidiadas pelo Estado*

O PNAI português não aborda especificamente a questão das pensões nem propõe medidas para promover a inclusão social nesta área. De acordo com o “Relatório Síntese sobre Pensões Adequadas e Sustentáveis: Portugal Sumário Nacional”, os beneficiários da segurança social têm de ter um período mínimo 15 anos completos de descontos, com um mínimo de 120 dias de rendimentos registados, para terem direito a uma pensão de velhice. Mudanças introduzidas em 2002 levaram a que fossem tomados em consideração os rendimentos ao longo de toda a carreira contributiva no cálculo da pensão atribuída.<sup>121</sup>

Devido aos altos níveis de desemprego e à dependência generalizada nos benefícios sociais encontrada nos grupos ciganos em Portugal, o acesso ao sistema contributivo de pensões não é generalizado. Para as pessoas que vivem nesta situação, existe um esquema não-contributivo, financiado pelos impostos, que oferece um subsídio às pessoas de mais de 65 anos que façam prova da sua situação. Este benefício, a Pensão de Velhice, está disponível para as pessoas que ganham menos de 30% do salário mínimo nacional (50% para um casal).<sup>122</sup> Isto significa que

121 Comissão das Comunidades Europeias. 2006. Relatório Síntese sobre Pensões Adequadas e Sustentáveis: Sumário Nacional de Portugal. P. 1. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/2006/portugal\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/portugal_pt.pdf).

122 Comissão das Comunidades Europeias. 2006. Relatório Síntese sobre Pensões Adequadas e Sustentáveis: Sumário Nacional de Portugal. P. 2. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/2006/portugal\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/portugal_pt.pdf).

um indivíduo que ganhe um pouco mais de 103.2 EUR por mês não tem direito a uma pensão social, enquanto o montante correspondente para um casal é de 179.36 EUR. Estes montantes são muito baixos tendo em conta o custo de vida em Portugal.<sup>123</sup>

O baixíssimo montante das pensões é um problema inerente ao sistema de pensões em Portugal.<sup>124</sup> A pensão social de velhice corresponde a 171.7 EUR por mês; o equivalente a 50% do salário mínimo nacional. Embora este problema afecte todos os pensionistas em Portugal, porque o montante da pensão depende do emprego que se teve, a herança de desemprego generalizado e de longo termo entre os ciganos tem um impacto negativo óbvio e levará a um maior número de ciganos pobres quando comparados com os pensionistas não ciganos.

Tal como com o acesso ao RSI em Portugal, as pessoas que querem receber uma pensão têm de fazer prova de que não têm rendimentos superiores aos estipulado por lei; isto aplica-se também aos membros da família. Isto abre as portas a que se tomem decisões de base subjectiva por parte dos funcionários da segurança social, que podem estar influenciadas por racismo e preconceito ou por falta de conhecimento da cultura cigana, como o ERRC e a Númena registaram na administração de outros serviços sociais.

Enquanto o Relatório Síntese sobre Pensões Adequadas e Sustentáveis assinala que “as recentes reformas traduzem-se no fortalecimento dos incentivos para trabalhar até mais tarde e também contribuem para um tratamento mais equitativo entre os membros dos diferentes regimes”<sup>125</sup> a investigação do ERRC/Númena na área dos serviços sociais dirigidos à inserção laboral indica que também aqui pode haver problemas dada a presença de discriminação contra os ciganos no mercado de trabalho em Portugal. Para mais, enquanto que a recepção de RSI facilita o acesso a pensões sociais de velhice, os problemas acima esboçados respeitantes à desinscrição, muitas vezes resultantes de erros administrativos, podem também influenciar negativamente a capacidade dos ciganos mais velhos acederem a pensões sociais. Tal como na República Checa, aparentemente uma parte da população Cigana em Portugal, e particularmente as mulheres ciganas, correm o risco de exclusão na velhice em resultado de não acederem à pensão.

Quatro dos 13 pensionistas ciganos indicaram ao ERRC/Númena que os pagamentos das suas pensões estavam abaixo do salário mínimo. Dois pensionistas ciganos entrevistados declararam

---

123 Para uma análise comparativa do custo de vida, nomeadamente através da correlação entre o Salário Mínimo Nacional e a Paridade do Poder de Compra ver: [http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NK-04-010/EN/KS-NK-04-010-EN.PDF](http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-04-010/EN/KS-NK-04-010-EN.PDF).

124 Em 1996, 54% das pensões por velhice do regime geral eram pensões mínimas. Considerando a pensão mínima e a pensão social, 93% dos pensionistas idosos recebiam pensões abaixo do salário mínimo (Santos *et al.*, 1998b: 158).

125 Comissão das Comunidades Europeias. 2006. Relatório Síntese sobre Pensões Adequadas e Sustentáveis: Sumário Nacional de Portugal. P. 2. Disponível online em: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/2006/portugal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/portugal_en.pdf).

especificamente que as pensões extremamente baixas que recebiam eram demasiado baixas para pagar as contribuições exigidas pelos tratamentos de saúde e medicação, o que aumenta o seu risco de doença na velhice. Por exemplo, a Sra., Cesaltina Reis, de Sobral da Adiça, no Alentejo, declarou, “eu recebi uma pensão de reforma por dois anos e agora não paga sequer a medicação.”

De facto, o governo Português reconheceu que existem problemas relacionados com o baixo montante das pensões no país e, numa atitude que é bem-vinda, está a tomar acções nesta área. Na altura em que este relatório estava a ser escrito, esperava-se que o governo introduzisse um Suplemento de Solidariedade para os Idosos num futuro próximo de modo a que nenhum pensionista recebesse menos de 300 EUR por mês.<sup>126</sup>

---

126 Ibid, pp. 4-5.

## 4. BOAS PRÁTICAS

Um dos principais objectivos do estudo do ERRC/Númena foi o de identificar boas práticas na implementação dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social nos países alvo. A seguinte lista de boas práticas foi feita com base em entrevistas realizadas com indivíduos ciganos, organizações da sociedade civil, investigadores académicos, assistentes sociais e instituições governamentais.

Assim, as boas práticas serão apresentadas de acordo com dois critérios diferentes. Por um lado, as boas práticas relacionadas com os assuntos específicos abordados neste estudo: habitação, assistência social, pensões e saúde. Por outro lado, as boas práticas relacionadas com a área do emprego foram também incluídas uma vez que estão relacionadas com a oferta de assistência social, por sua vez ligada a estratégias de inserção laboral.

A investigação conduzida pelo ERRC e pela Númena no decorrer do estudo indicou que a maior parte das práticas listadas abaixo desenvolvem-se sobretudo num âmbito local e existe a necessidade de as sistematizar nos países alvo a nível nacional. Não obstante, os vários actores entrevistados, que incluem membros de organizações de ciganos, assistentes sociais e representantes governamentais, associaram a melhoria da acessibilidade e da qualidade dos serviços sociais fornecidos aos ciganos à implementação dos programas e práticas descritas abaixo.

### 4.1. Assistência Social

Apesar das dificuldades notadas anteriormente nesta avaliação, o Rendimento de Inserção Social em França e o Rendimento Social de Inserção em Portugal podem ser considerados boas práticas no fornecimento de assistência social. Estes programas representam a institucionalização do apoio social exigível por lei, por oposição às formas de apoio social irregulares, discricionárias e/ou erráticas. Na República Checa, a mudança no sistema de apoio social em direcção a este tipo de benefício pode ser entendido como um desenvolvimento positivo, mas a ausência de um plano abrangente para ajudar os beneficiários sociais a ajustarem-se ao novo sistema, bem como os baixos níveis de apoio, são preocupantes.

Em Portugal e em França, estes programas têm constituído uma fonte importante de rendimento para as comunidades ciganas marginalizadas e mais desfavorecidas. Para mais, os programas de inserção multifacetados, descontando as suas insuficiências, podem ser vistos como positivos, pelo menos no caso de Portugal, país onde foi notado algum sucesso nas áreas da educação e do acesso à saúde.

*Participação comunitária:* Estes programas beneficiariam da implementação de um programa associado similar ao programa checo para o Trabalho Social no Terreno em Comunidades Ciganas Excluídas. Na República Checa, este programa pode ser visto como o mais relevante entre todos os programas na área da oferta de serviços sociais. O programa tornou possível a oferta de trabalho social no terreno por ONG, bem como por governos locais, em diferentes zonas da República Checa. O programa, financiado por governos nacionais, governos locais e ONG, é descrito no PNAI checo da seguinte forma:

“[...] o seu objectivo é dar uma contribuição para a passagem da atribuição de benefícios sociais para a oferta de assistência social com base no trabalho de terreno com utentes nas suas comunidades. O programa é implementado por assistentes sociais com formação que trabalham directamente dentro das comunidades ciganas que estejam mais em risco. A assistente social tem de analisar a situação social das famílias ciganas, aplicar os meios apropriados e tomar partido dos métodos modernos do trabalho social de forma a eliminar os factores adversos que impedem a integração social.”<sup>127</sup>

A organização da sociedade civil Life Together, sediada em Ostrava, estabeleceu uma rede de centros comunitários em cidades como Liščina, Hrušov and Zárubek, onde trabalham assistentes sociais no terreno. Através destes centros, os assistentes sociais no terreno estão aptos para trabalhar com utentes ciganos no seu ambiente. Em Praga, a organização da sociedade civil Velká Ohrada emprega indivíduos que acompanham os utentes ciganos aos encontros com os assistentes sociais, representantes oficiais e outros funcionários públicos. Eles também mantêm contacto com os Departamentos de Habitação. De acordo com o coordenador dos assuntos relacionados com os ciganos do Município de Praga, esta acção tem tido resultados positivos facilitando o acesso eficaz de indivíduos ciganos às várias instituições públicas envolvidas na oferta de assistência social.<sup>128</sup>

O programa mencionado pode ajudar a lidar com as falhas na oferta de assistência social eficaz nos contextos francês e português. O programa devia, contudo, ser de âmbito nacional e obrigatório. Actualmente, na República Checa, é deixado ao governo local a decisão de contratar ou não assistentes sociais que trabalhem no terreno. Surgem problemas em cidades como Plzeň, onde há esta necessidade, mas o governo local não teve vontade de criar tais lugares.

A investigação da ERRC sobre o papel dos mediadores e o acesso à saúde indicou que as iniciativas com mais sucesso eram aquelas em que o assistente social ou mediador era empregado directamente pela estrutura pública, em vez de através de uma ONG.<sup>129</sup> A credibilidade dos

127 Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 55.

128 Entrevista do ERRC/Númena realizada com Sra. Božena Fílová. Coordenadora dos Assuntos Relacionados com os Cigano. Praga, Abril de 2005.

129 European Roma Rights Centre, Setembro de 2006. Ambulance Not On The Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe, p. 75. Disponível no sítio: <http://www.errc.org/db/01/E6/m000001E6.pdf>.

mediadores e a sua decorrente capacidade para trabalhar eficazmente dentro de instituições públicas provou ser mais forte quando estes eram de facto parte do sistema dentro do qual trabalhavam.

Actualmente, a maior parte dos assistentes sociais da República Checa são empregados através de ONG, pelo que o seu funcionamento é contingente à capacidade das ONG para assegurarem o financiamento daquele lugar. Na República Checa, verifica-se ainda que os subsídios do governo nacional disponíveis são atribuídos irregularmente, o que significa que onde houve vontade política para empregar assistentes sociais pode não ter havido recursos financeiros suficientes para o fazer.

*Benefícios sociais diferenciados:* Em França, várias zonas permitiram a gestão da assistência social de maneira a possibilitar aos ciganos beneficiários do RMI a continuarem o seu trabalho nos mercados. Nalgumas zonas administrativas, as autoridades locais autorizaram a provisão do chamado “RMI diferenciado” no qual os beneficiários do RMI se registam na Câmara do Comércio enquanto empresários dedicados, por exemplo, à venda ambulante. Daí em diante, a pessoa é responsável por referir todo o rendimento ganho nos mercados cada 3 meses e uma determinada quantia de dinheiro é então deduzida do pagamento do RMI feito ao indivíduo no período seguinte. Este processo possibilitou os ciganos de enveredarem pelo emprego formal e ao mesmo tempo serem ajudados com os custos de vida quando a actividade profissional não gera rendimentos suficientes. Esta forma de subsídio não está contudo disponível num âmbito nacional. A assistência social diferenciada deve ser disponibilizada para todo o território nacional nos três países alvo enquanto uma medida importante para a integração dos ciganos num contexto formal de trabalho.

## **4.2 Habitação**

Alguns exemplos de boas práticas podem ser observadas na área da provisão da habitação social na República Checa, em França e em Portugal.

*Cooperação entre o governo e a sociedade civil:* Em todos os exemplos de boas práticas nesta área a boa cooperação entre as instituições governamentais relevantes e as organizações da sociedade civil, especialmente nas fases de planeamento e esboço dos programas, foi evidente.

O processo de realojamento de ciganos em Matosinhos, Portugal, é um bom exemplo dos resultados que tal cooperação pode atingir. De acordo com a investigação ERRC/Númena, as associações de ciganos de Matosinhos tiveram sucesso em estabelecer boas relações com a Câmara Municipal. Como resultado da sua participação no processo de realojamento, a nova zona de habitação social construída para os ciganos tinha boa qualidade e estava bem situada, perto de infra-estruturas básicas e serviços e com acessos fáceis ao resto da cidade.<sup>130</sup>

---

130 Entrevista do ERRC/Númena realizada com o Sr. Manolo. Matosinhos, Maio de 2006.

Em França, os representantes da sociedade civil apontaram alguns exemplos de boa cooperação com as autoridades comunais responsáveis pela área da habitação. Por exemplo, na cidade do Sul de França, Clermont l'Hérault, as autoridades locais, as organizações da sociedade civil e os representantes dos ciganos têm cooperado no planeamento de um lugar na cidade para os ciganos, actualmente em construção. Os representantes da sociedade civil informaram o ERRC/Númena de que eles têm vindo a trabalhar com as autoridades locais por forma a assegurar que o lugar é bem situado em relação aos serviços na cidade, que os serviços sociais estão disponíveis para as pessoas que vivem nesse lugar e que o lugar é devidamente mantido. O lugar será construído em terra agrícola fora dos limites da cidade, embora muito perto, devido à falta de terra dentro da cidade. Espera-se contudo que a cidade crescerá naquela direcção e acabará por rodear o lugar. Estão ainda previstos serviços de autocarros destinados a transportar as crianças para as escolas para quando o lugar estiver totalmente preparado. As autoridades locais consultaram activamente representantes ciganos de forma a evitar erros feitos noutras localidades francesas. De facto, algumas modificações aos planos foram realizadas em resultado das suas intervenções: por exemplo, os equipamentos sanitários individuais foram planeados para cada sítio de paragem, em vez de se oferecer equipamentos colectivos.<sup>131</sup> Acrescenta-se ainda que enquanto o lugar oficial está em construção, as autoridades locais estabeleceram um lugar temporário para os ciganos que já viviam na cidade.<sup>132</sup> Esta prática assume especial importância na implementação futura de acções similares em todos os países onde esta questão se coloca. Os representantes da sociedade civil ficaram muito agradados com a sua colaboração no projecto com as autoridades locais e sentiram que estes demonstraram boa vontade em melhorar a situação dos ciganos naquela zona.

O programa de habitação social em Ostrava-Vitkovice, na República Checa, revela resultados similares. No momento em que a investigação para esta avaliação estava a ser realizada, nova habitação social estava a ser construída enquanto resultado da cooperação entre o governo local e as organizações da sociedade civil.

*Perspectiva integrada para a habitação tomando em consideração as questões de rendimento e de dívidas:* Na República Checa, o governo avançou com o Projecto de Habitação Comunitário na região de Brno-Střed enquanto um exemplo de boa prática. O projecto está desenhado de maneira a melhorar as condições habitacionais através do acordo de pagamento faseado de dívidas de renda e de serviços por saldar, da legalização de contratos de arrendamento. No projecto, dois

131 Entrevista do ERRC/Númena realizada com a Sr. Gaëlle Loisseau, Cesam Migration. Montpellier, Novembro de 2006.

132 O ERRC/Númena visitou este lugar durante o trabalho de campo em Novembro de 2006. Embora as condições não fossem ideais (ou seja, o chão de terra ainda não tinha sido empedrado e, com a chuva, formaram-se poças de lama que podiam colocar em risco a saúde pública; algumas ratazanas foram vistas a correr no local), os equipamentos sanitários foram providenciados e o facto das autoridades terem estabelecido um sítio temporário foi em si mesmo um passo diferente da prática actual e bem divulgada de simplesmente despejar estas pessoas das cidades e das vilas de França.

edifícios foram renovados e os arrendatários conseguiram pagar as suas dívidas e estabelecer uma base legal para o seu contrato de renda.<sup>133</sup> Há alguns anos atrás, em Braga (Portugal), foram atribuídos terrenos e foi dada ajuda financeira aos ciganos que vivem no concelho de Vila Verde para que estes pudessem construir as suas próprias casas – e, de acordo com os relatórios e os assistentes sociais de Braga, os ciganos de Vila verde estão agora perfeitamente integrados na comunidade. A iniciativa foi elaborada após a perseguição de ciganos que viviam em tendas nessa zona por milícias populares. Noutro lugar, na Amadora, a Câmara Municipal levou a cabo a construção de novas habitações para os ciganos dessa cidade, que é claramente de boa qualidade em termos de construção e infra-estruturas, para além de estar bem situada. De facto, durante a fase de planeamento deste programa de realojamento, os ciganos da Amadora foram consultados, pelo que a habitação reflecte as necessidades e vontades daquela comunidade.

*Habitação adaptada:* Durante a investigação em França, o ERRC/Númena também recebeu informação sobre o sucesso de vários esquemas designados por “habitação adaptada”. Em Arles, por exemplo, as autoridades governamentais a trabalhar em parceria com as organizações da sociedade civil e representantes ciganos desenharam um projecto e construíram casas adaptadas para ciganos. A habitação adaptada incluía uma pequena unidade de habitação, contendo espaço de cozinha e casa de banho e nalguns casos um pequeno espaço de sala e quarto, sendo estes espaços contíguos a uma grande zona de estacionamento para a caravana da família. Esta solução expandia consideravelmente o espaço da família e ia ao encontro das necessidades e das vontades dos ciganos que viviam nos espaços de habitação adaptada.

### **4.3 Saúde**

*Assistentes médicos:* Embora não esteja listada como uma medida do PNAI de Portugal, alguns hospitais, tal como o hospital da Estefânia em Lisboa, empregam mediadores sócio-culturais nas suas próprias estruturas. O papel dos mediadores é aumentar a confiança e melhorar a comunicação entre o pessoal do hospital e os pacientes ciganos. Investigação anteriormente realizada pelo ERRC sobre mediadores da saúde em Espanha e noutros países descobriu que os mediadores directamente contratados pela instituição, em vez de serem subcontratados através de uma organização da sociedade civil, eram mais eficazes no seu trabalho.

Na República Checa, o Programa de Assistente Socio-Médicoa, desenvolvido com base na investigação sobre a saúde dos ciganos de 1999, está actualmente a ser implementada pela organização cigana DROM, sediada em Brno. Na verdade, os assistentes médico-sociais foram empregados nalgumas cidades tão cedo quanto 2002 (por exemplo, em Ostrava, no hospital de Vítkovice). Em Fevereiro de 2005, uma proposta a propósito do lugar de assistente medico-social foi aprovada e, como resultado, uma recomendação para criar o lugar de assistente

---

133 Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais. Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social 2004-2006, p. 15.

médico-social foi enviada para as 14 autoridades regionais da República Checa. No momento em que fizemos a investigação para esta avaliação, o programa estava ser implementado em sete regiões da República Checa e incluía o emprego de 19 assistentes. Nalgumas zonas, o financiamento público foi disponibilizado para estes lugares através dos departamentos locais de Assuntos Sociais e Cuidados de Saúde (um concurso público para este lugar foi anunciado pela Municipalidade de Ostrava, por exemplo). A DROM também desenvolveu um programa de formação para os assistentes médicos ciganos que estava a ser implementado nas 14 regiões. Contudo, no momento em que foi realizado este estudo, o programa estava apenas nas suas fases iniciais pelo que não pode ser ainda avaliado.

*Formação para profissionais médicos:* Uma área de planeamento que se considera ser importante de forma a facilitar a inclusão social de comunidades marginalizadas e a melhoria do seu acesso aos cuidados de saúde são as acções de formação de consciencialização cultural ou de anti-discriminação para os profissionais da saúde. Em Portugal, por exemplo, o Hospital de Santa Maria tem levado a cabo, em cooperação com o Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas (ACIME), seminários de formação em cultura cigana.

*Abordagem proactiva na saúde:* Em Portugal (por exemplo Braga, Porto, Lisboa, Loures, Seixal e Beja), programas de saúde com sucesso incluíram aqueles onde os centros de saúde locais enviaram profissionais médicos para as comunidades marginalizadas para administrar programas de vacinação ao domicílio. Nalguns casos, como no Porto, o programa foi em geral dirigido às populações mais excluídas, como as comunidades ciganas que foram incluídas no programa. Noutras zonas, como em Loures (nomeadamente no centro de saúde de São João da Talha), os programas de vacinação dentro da comunidade foram desenvolvidos exclusivamente para as comunidades locais de ciganos. Neste programa, o centro de saúde local enviou equipas de profissionais médicos para junto das comunidades ciganas (e, por vezes, outras) excluídas para administrar vacinação às crianças daquela comunidade. Estes programas mostraram ser benéficos por várias razões. Primeiro, os programas permitem a aproximação das famílias ciganas e outras socialmente excluídas aos centros de saúde locais. Como resultado, as famílias ciganas começaram a usar os serviços de saúde locais com mais facilidade e mais regularmente.<sup>134</sup> Em Lisboa, o centro de saúde do Lumiar, em complemento das visitas regulares à comunidade para a vacinação das crianças ciganas, também envia uma enfermeira à sede de uma organização local da sociedade civil que trabalha com ciganos onde as vacinações são levadas a cabo. Esta abordagem, através da qual uma profissional de saúde vai a uma organização representativa local, facilitou claramente a aproximação a famílias ciganas na zona.

Investigação anterior realizada em assuntos de saúde pela ERRC em Espanha descobriu que tais programas são também benéficos porque dão a oportunidade aos profissionais médicos

---

<sup>134</sup> Contudo, nem todas as 9 extensões do centro de saúde implementaram este programa; no entanto, todas elas necessitavam.

para melhorar o seu conhecimento e entendimento da comunidade, cultura e condições de vida cigana, os quais têm influência na situação de saúde dos ciganos. Visivelmente, isto também reforçou a confiança entre os ciganos e os trabalhadores da saúde e permitiu-lhes ver os médicos e os profissionais da saúde como pessoas que se preocupam e querem ajudar.<sup>135</sup>

Verifica-se contudo que enquanto os benefícios de tais programas são óbvios, eles não conseguem e não vão substituir o funcionamento habitual nos cuidados de saúde para os ciganos. A chave para o acesso igual dos ciganos aos serviços de saúde é integrá-los no próprio sistema .

#### **4.4 Emprego**

Dado o foco na preparação para o mercado de trabalho que o sistema do rendimento mínimo acarreta em França e em Portugal (bem como na República Checa a partir de Janeiro de 2007), a assistência na manutenção do emprego é crucial para a oferta eficaz de assistência social.

*Programas de assistência ao emprego:* Os programas de assistência ao emprego têm sido implementados em diversas regiões. É contudo necessário assinalar que, apesar da sua importância evidente, esses programas não estão muito difundidos dentro dos esquemas de assistência social de preparação para a vida activa. Em Portugal, o Programa Faina – Fundo de Apoio à Inserção em Novas Actividades e o Programa Inserção/Emprego são dois programas relacionados com o RSI. O objectivo destes programas é o de ajudar os beneficiários a criar os seus próprios empregos ou ajudar o desenvolvimento de actividades com as organizações com acordos de integração nas áreas do emprego e da formação vocacional. Um assistente social assinalou o exemplo de uma família cigana que pode deixar de vender nas ruas e abrir a sua própria loja; nesta família, uma rapariga conseguiu também acabar o ensino secundário com sucesso, o que é bastante raro entre os ciganos portugueses, especialmente para as do sexo feminino. Infelizmente, o programa foi descontinuado, alegadamente por causa de irregularidades no comportamento dos beneficiários.

O Programa Integração/Emprego destina-se a providenciar especificamente a formação requerida por empregadores, formação essa desenhada a partir de acordos prévios e tendo em vista o emprego com o empregador com quem se acordou a formação. Não há, contudo, informação disponível sobre o número de ciganos envolvidos neste programa. No entanto, tendo em conta a prevalência da discriminação contra ciganos no mercado de trabalho, medidas de acção positiva destinadas à reserva de lugares para os ciganos desempregados em programas similares seriam certamente úteis.

Na República Checa, na cidade de Brno, a organização da sociedade civil I.Q Serviço aos Ciganos está a implementar um programa de emprego para ciganos em cooperação

---

135 European Roma Rights Centre, Setembro de 2006. Ambulance Not On The Way: The Disgrace of Health Care for Roma emEurope, p. 79. Disponível no sítio: <http://www.errc.org/db/01/E6/m000001E6.pdf>.

com a municipalidade de Brno. Na estrutura deste programa, os escritórios da I.Q Serviço aos Ciganos oferecem aconselhamento aos ciganos que procuram emprego. Os ciganos que tenham sido convidados para uma entrevista de emprego têm também assistência na preparação das mesmas. Em Praga, as organizações da sociedade civil Slovo 21, R-mosty e Romea, em cooperação com a Câmara Municipal, estão a implementar um programa intitulado Emprego (Zaměstnanost). De acordo com o Coordenador dos Assuntos dos Ciganos de Praga, vários ciganos têm aumentado as suas condições de empregabilidade pela aquisição de conhecimentos básicos de trabalho com computadores (30 indivíduos), carta de condução (15 indivíduos) e certificação de soldadores (6 indivíduos).<sup>136</sup> Estes programas terão um valor acrescentado dado que está para breve uma mudança no regime de serviços sociais da República Checa no sentido de um esquema centrado na preparação para a vida activa.

#### **4.5 Dificuldades de Identificação de Boas Práticas**

Enquanto a identificação de boas práticas foi um dos principais focos desta avaliação, deve ser notado que este processo revelou-se difícil para a equipa de investigação. As razões para a dificuldade devem-se à debilidade de uma implementação eficaz dos PNAI nos países alvo.

Em primeiro lugar, muitos dos entrevistados assinalaram uma falha geral na implementação de medidas incluídas nos PNAI. Até à data, os PNAI tiveram muito pouco impacto em relação a programas específicos. Esta situação pode ser o resultado da falta de um nível legislativo que torne obrigatório implementar as medidas existentes.

Em segundo lugar, muitos dos funcionários responsáveis pela implementação de medidas na área da assistência social a nível do governo nacional, regional e local são eles próprios incapazes de apontar boas práticas.

---

136 Entrevista do ERRC/Númena realizada com a Sr. Božena Fílová, Coordenadora dos Assuntos dos Ciganos, Praga. Abril de 2005.

## 5. RECOMENDAÇÕES

Com base na investigação conduzida na República Checa, França e Portugal em 2006, o ERRC e a Númena avançam com as seguintes recomendações para serem incluídas no Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social de cada país. As recomendações são avançadas de forma a aumentar a eficácia do Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social no que diz respeito à melhoria de acesso aos serviços sociais dos ciganos. As recomendações que se seguem estão divididas em duas secções: as de carácter geral, que são necessárias em todos os países alvo, e aquelas que são destinadas especificamente a um dos países.

### 5.1 Geral

**Mudar a Actual Abordagem dos PNAI, de serem Simples Sínteses de Medidas e Políticas Relevantes, para uma Concepção dos PNAI que Lide com as Lacunas que Existem nos Actuais Programas:** A abordagem corrente dos PNAI tal como é praticada nos países alvo não é um meio de combate adequado à exclusão social, como este relatório mostra. O ERRC e a Númena recomendam aos governos alvo, e a todos os governos, que vejam e aproveitem o PNAI como uma oportunidade para colmatarem lacunas existentes nas actuais políticas sociais, que resultam em exclusão social, elaborando as mudanças que são necessárias a estas políticas e a estes programas. As acções destinadas especificamente a garantir a igualdade de oportunidade dos ciganos no acesso aos serviços sociais deviam ser integradas nas políticas tomadas nesta área. As políticas governamentais devem reconhecer e reflectir as desigualdades experimentadas pelos ciganos nestas áreas e levar em linha de conta o contexto sócio-económico e cultural que influencia as oportunidades e acções dos indivíduos ciganos.

De modo a atingir este objectivo, cada governo deve rever todas as suas políticas na área dos serviços sociais, avaliar o impacto das actuais políticas e programas nos ciganos, e fazer as necessárias correcções.

**Adoptar/Implementar Leis Anti-Discriminação e Outras Medidas:** Antes de mais nada, tendo em conta que a discriminação é um factor determinante na confiança que os ciganos têm nos serviços sociais dos países visados, bem como na qualidade dos serviços a que este grupo tem acesso, as autoridades governamentais têm de aplicar mais activamente e eficientemente as leis anti-discriminação (que proíbem a discriminação nas áreas do emprego e serviços). Na República Checa, o governo deve, sem demora, adoptar leis anti-discriminação abrangentes em linha com a Directiva Europeia 2000/43/EC que “aplica o princípio de igual tratamento entre pessoas sem distinção de origem racial ou étnica.”

**Recolher Dados Desagregados:** De modo a compreender plenamente o impacto nos ciganos das políticas e programas na área dos serviços sociais, os governos dos países alvo devem recolher estatísticas, desagregadas pela etnicidade e tornar esta informação disponível ao público. A recolha de dados estatísticos sobre ciganos é uma ferramenta necessária e indispensável que coloca os governos alvo numa melhor posição para desenvolver e implementar políticas e programas mais eficientes nesta área.

**Educar Adequadamente os Utentes dos Serviços Sociais:** Os funcionários governamentais nos países alvo deviam levar a cabo campanhas informativas a nível nacional com o objectivo de clarificar sistemas de assistência social demasiado complicados para os utentes dos serviços. Deve ser dada informação sobre os benefícios disponíveis, quais os processos para ter acesso a eles, quais os critérios que têm de ser cumpridos e que documentação é exigida. Esta informação deve ser disponibilizada em vários formatos e línguas de modo a ter em conta as diferentes situações dos utentes dos serviços sociais (Internet, em papel nos centros dos serviços sociais, verbalmente por parte dos próprios funcionários dos serviços sociais, para mencionarmos apenas alguns). Isto ajudará também a combater a tendência actual para o “enviesamento dos trabalhadores dos serviços sociais” na administração errática de benefícios.

**Implementar Medidas Especiais para Recrutar Ciganos para o Sector dos Serviços Sociais:** De modo a alcançar a inclusão social dos grupos ciganos, os membros desses grupos devem reentrar no mercado de trabalho, a começar pelos serviços públicos. O emprego de ciganos nos serviços sociais seria um contributo para garantir que estes serviços ficavam disponíveis, sem barreiras, para os membros destes grupos. Este emprego deve incluir, mas não se deve limitar de maneira nenhuma, ao emprego de ciganos como mediadores no âmbito nos serviços sociais. O emprego de ciganos nos serviços públicos deve ser facilitado em todo o sistema, ea não apenas sómente em posições em que têm de lidar apenas com pessoas destes grupos.

**Facilitar a Participação Efectiva de todas as Partes Interessadas no Processo do PNAI:** A participação dos ciganos no planeamento, concepção e implementação de políticas e programas incluídos no PNAI é necessária para uma implementação com sucesso, e para a redução da exclusão social entre os membros deste grupo. Enquanto que a falta de conhecimentos e recursos pode ser apontada como uma das principais razões para a fraca participação dos representantes dos ciganos nestes processos e programas, o governo tem de assumir a responsabilidade pela resolução deste problema. Onde existem estes problemas, os governos que se dizem comprometidos com a inclusão social destes grupos têm de contribuir para a sua capacitação, ao mesmo tempo que facilitam o seu acesso a recursos, de modo a desenvolverem as suas capacidades. Enquanto os representantes ciganos não estiverem plenamente envolvidos nos processos políticos e programáticos, nas áreas de relevância para a sua inclusão social, a sua inclusão social nunca será atingida.

Para mais, é necessário para o sucesso do PNAI que os trabalhadores dos serviços sociais se envolvam mais efectivamente no processo de concepção e implementação dos PNAI. As pessoas

nestes lugares estão mais perto dos indivíduos e grupos que vivem em situação de exclusão social e estão por isso melhor posicionados para contribuir para as políticas e práticas de combate ao mesmo. A participação efectiva deve incluir contactos com os grupos beneficiários, bem como com funcionários do governo a todos os níveis durante a fase de concepção e planeamento, bem como esclarecimento regular e actualização acerca dos objectivos de política social e a sua contribuição para esses mesmos objectivos, e também a avaliação dos sucessos e fracassos, boas práticas e necessidade de correcções.

**Promover Acções de Formação na Área da Anti-Discriminação para os Trabalhadores dos Serviços Sociais e Representantes do Governo:** O ERRC e a Númena recomendam que seja oferecida formação em anti-discriminação, anti-racismo e comunicação inter-cultural a todos os membros do serviço público, incluindo representantes eleitos. Embora algumas iniciativas tenham ocorrido nos países alvo, a prática tem sido bastante circunscrita e as formações têm ocorrido com pouca frequência.

**Dotar de Pessoal Suficiente os Centros dos Serviços Sociais:** É consensual que a falta de pessoal no sector dos serviços sociais contribui para muitos dos problemas experimentados pelos ciganos no acesso aos serviços sociais. Isto enfraquece, por seu lado, os esforços de inclusão social. Os governos Checo, Francês e Português devem garantir financiamento adequado para as necessidades de pessoal no sector de serviços sociais, e recrutar activamente mais pessoas para ocupar cargos nestes serviços. Isto deve incluir financiamento adequado às organizações da sociedade civil envolvidas na administração dos serviços sociais. Isto é particularmente importante na França onde os ciganos têm actualmente de pagar para conseguir aceder regularmente aos serviços sociais através das organizações da sociedade civil em resultado do fracasso do governo Francês em garantir um sistema que lidasse adequadamente com o estilo de vida que aqueles escolheram. Isto é particularmente importante em França, onde os ciganos têm actualmente de pagar para conseguir aceder normalmente aos serviços sociais através das organizações da sociedade civil em resultado do insucesso do governo Francês em oferecer um sistema com plenos recursos.

**Educar e Avaliar Todos os Agentes Envolvidos na Provisão de Serviços Sociais:** Os ministros responsáveis na República Checa, França e Portugal devem levar a cabo medidas para garantir que todas as pessoas envolvidas na administração de assistência social, incluindo os trabalhadores dos serviços sociais, e as organizações de ciganos, estão plenamente informados da existência e do funcionamento dos serviços que representam.

Para mais, estas pessoas, assim como os representantes governativos a todos os níveis, devem estar a par do Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social do seu país e das medidas nele incluídas com impacto na inclusão social dos grupos ciganos. Tal como está actualmente, o processo é demasiado rígido com um carácter hierárquico que não permite muita flexibilidade no que toca a facilitar a inclusão social dos ciganos. Os ministros responsáveis devem levar a

cabo iniciativas que ponham a par e informem os funcionários do Estado que podem, por seu turno, dar essa informação às pessoas com quem interagem numa base regular no terreno.

Isto deve ser acompanhado por orientações claras de acção, e por avaliações, a serem levadas a cabo com regularidade.

**Garantir que Todos os Ciganos Têm Acesso a Serviços de Saúde Adequados e a Pensões:** As autoridades responsáveis devem tomar todas as medidas necessárias para garantir que todos os ciganos que têm direito devem gozar plenamente dos serviços de saúde pública e de pensões. Adicionalmente, os responsáveis governamentais devem garantir, através de cobertura suplementar, que as pessoas destes grupos não devem correr riscos de aprofundar ainda mais a sua exclusão social por causa de custos associados, e muitas vezes inoportunos, ao uso de serviços médicos e de medicação.

## **Revisão dos Efeitos da Descentralização da Administração dos Serviços Sociais**

### **5.2 República Checa**

- **Corrigir a Legislação e as Políticas na Área da Habitação:** Sem demora, o governo Checo deve estabelecer uma definição legal de habitação social e definir o papel do Fundo Municipal da Habitação. Toda a legislação e política devem ser cuidadosamente analisadas para garantir que os seus objectivos e efeitos contribuem de facto para a inclusão social: devem ser incluídos o código civil, a Lei Autárquica, a Lei das Rendas, a Lei das Necessidades Materiais e todas as outras leis e políticas relevantes. Todas as correcções necessárias devem ser feitas sem demora.
- **Reforçar a Cooperação Entre Departamentos Governamentais:** Para que o processo de inclusão social seja mais eficiente, é também necessário reforçar a cooperação entre os departamentos dos governos locais. Tal como foi acima sugerido, até agora houve muito poucos sinais que sugerissem vontade política suficiente por parte dos governos locais, bem como por parte dos departamentos relevantes, tais como os departamentos de habitação, social e educação. No caso de as cidades de maior dimensão como Praga, Ostrava, Brno e Plzeň maiores como as quatro localidades onde foi feita a pesquisa de terreno, é também essencial que os diferentes bairros cooperem de modo a evitar o uso de diferentes abordagens em diferentes bairros. Isto sugere uma certa sincronização da implementação das medidas de inclusão social, de modo a garantir um acompanhamento eficiente, bem como uma avaliação.
- **Implementar a Nível Nacional o Plano de Trabalho Social no Terreno em Comunidades Ciganas Excluídas:** A implementação deste programa devia ser obrigatória em todas as áreas do país onde vivem ciganos (a serem definidos com base na auto-identificação, e não no julgamento de uma qualquer autoridade governamental).

Este programa, onde já está a ser implementado, é assinalado como um passo em frente na área da inclusão social dos ciganos e tem promovido uma melhor cooperação entre os fornecedores de serviços sociais e os seus utentes.

- **Conceber e Implementar o Processo de Transição Gradual para Assistência Social Orientada para a Inserção Laboral:** Sem demora, o governo Checo deve conceber e implementar um programa para transferir gradualmente os beneficiários de assistência social da forma actual de apoio social para formas orientadas para a activação laboral a entrar em efeito em Janeiro de 2007. Os Funcionários Checos podem tirar partido da experiência falhada das comunidades excluídas da Eslováquia de modo a evitar o aprofundamento da exclusão dos que recebem assistência social.
- **Estabelecer uma Agência para a Prevenção da Exclusão Social:** Embora o Gabinete do Governo para Os Assuntos Comunitários dos Ciganos tenha avançado com uma proposta em 2004 para o estabelecimento de uma Agência para a Prevenção da Exclusão Social, esta agência ainda tem de ser de facto criada. Uma tal agência, dotada pela lei com poderes para impor acções a nível municipal, e acompanhar e avaliar estas acções, deve ser implementada o mais depressa possível de modo a facilitar uma mudança real na luta contra a exclusão social. Esta agência teria também a capacidade de influenciar os fluxos de fundos entre diferentes níveis do governo de acordo com os níveis de acção registados no combate à exclusão social.

### 5.3 França

- **Reforço das Medidas de Inserção Ligadas à Assistência Social:** O governo Francês deve rever o seu programa de inserção social ligado ao RMI de modo a que os programas educacionais à disposição dos beneficiários de RMI resultem efectivamente na sua reintegração no mercado laboral. Cursos básicos de literacia não são suficientes. Os políticos franceses devem ter em consideração sempre que possível, as práticas culturais dos ciganos, bem como as suas capacidades. Os beneficiários do RMI devem poder escolher a área de formação que querem; isto permitiria aos ciganos adquirir certificação em áreas laborais de interesse e importância para eles. Isto é especialmente importante uma vez que as áreas laborais tradicionalmente ocupadas pelos ciganos exigem cada vez mais certificação do trabalhador, o que a maior parte dos ciganos não tem uma vez que eles aprenderam o seu ofício de forma informal, com a sua família. Às mulheres ciganas, em particular, deve ser oferecida a gama completa de serviços de integração disponíveis.
- **Disponibilizar a Nível Nacional a Opção de Assistência Social Diferenciada:** O governo Francês deve expandir a opção, por agora circunscrita, do chamado “RMI diferenciado” que permite aos ciganos e outros cidadãos aceder a benefícios sociais numa base diferenciada, enquanto estão envolvidos em actividades laborais formais. Isto vai permitir aos ciganos envolverem-se em formas tradicionais de emprego, ajudar a reduzir o emprego informal no país e encorajar a declaração de rendimentos.

- **Corrigir o Sistema Nacional de Registo e Informação da Assistência Social:** O governo Francês precisa de corrigir o actual sistema de informação dos utentes no sector da assistência social em França de modo a que as pessoas que se deslocam no país não experimentem barreiras no acesso aos seus benefícios, que estão actualmente associadas à domiciliação. Os ciganos que estão registados no sistema de assistência social devem ser capazes de se deslocar livremente através do país, sem terem de se preocupar em registar-se em cada nova área de cada vez que se mudam. Eles devem ter a possibilidade de se dirigir a qualquer centro de serviços sociais em qualquer ponto do país para assuntos relacionados com a sua assistência social. Isto levaria também a uma diminuição da dependência dos ciganos em relação às associações no que toca ao acesso à assistência social.
- **Corrigir Leis e Políticas na Área da Habitação e Zonas de Paragem:** O governo Francês deve corrigir sem demora as actuais leis e políticas relativas à habitação e zonas de paragem com propósitos e/ou efeitos claramente discriminatórios de modo a acabar com a discriminação contra os ciganos e ir de encontro ao objectivo incluído no PNAI Francês de promover a diversidade no habitat. O governo Francês deve também reconhecer as caravanas como uma forma de habitação e permitir aos ciganos o acesso a todos os subsídios estatais associados à habitação.

#### 5.4 Portugal

- **Reforçar as Medidas de Integração Ligadas à Provisão de Assistência Social:** O governo Português deve rever os seus programas de integração social associados ao RSI de maneira a que os programas educacionais disponíveis para os beneficiários do RSI resultem efectivamente na sua reintegração no mercado de trabalho. Cursos de literacia básica não chegam. Os políticos portugueses devem levar em consideração, sempre que possível, as práticas culturais dos ciganos, as necessidades e capacidades deste grupo. Os beneficiários de RSI devem poder escolher a área de formação ou certificação que querem; isto vai permitir aos ciganos a aquisição de certificação profissional nas áreas de interesse e relevância para eles.
- **Disponibilizar Apoios à Empresarialidade e Empréstimos para Pequenos Negócios:** Iniciativas com o objectivo de apoio a actividades de auto-emprego para ciganos devem estar mais disponíveis. A criação de linhas de crédito públicas para indivíduos sem rendimento fixo é uma medida fundamental nesta área, uma vez que os ciganos estão geralmente excluídos dos empréstimos bancários. A abertura destas linhas de crédito deve também contemplar o apoio à aquisição de habitação, permitir o acesso das famílias ciganas ao PER Famílias e adquirir a sua própria casa nos locais que consideram mais adequados. Uma vez que as regras de atribuição de apoio financeiro nestes casos são elas próprias muito rígidas, esta é uma área onde deve ser introduzida alguma flexibilidade.
- **Corrigir as Leis e a Política na Área da Habitação:** O governo Português deve, sem demora, corrigir as actuais leis e políticas relacionadas com as urbanizações, com

objectivos ou efeitos claramente discriminatórios, de modo a acabar com a segregação e a discriminação dos ciganos e promover a sua inclusão social. O PER, particularmente, precisa de ser revisto de modo a evitar mais segregação e guetização das comunidades ciganas em Portugal. Os programas de realojamento devem ser disponibilizados para todos os ciganos, e não apenas para aqueles que se registaram até há 10 anos durante o levantamento das necessidades. A mudança destes ciganos, que vivem em zonas segregadas e em condições precárias, para habitações sociais adequadas, deve ser facilitada o mais depressa possível.

- **Aumentar a Monitorização a Nível Central dos Programas de Assistência Social para Reduzir a Discriminação:** O governo Português deve aumentar o nível de monitorização sobre os programas de serviço social de modo a combater a discriminação sobre os ciganos resultante de várias forças que operam a nível local, tal como foi acima detalhado. Isto é particularmente notório no que diz respeito à administração errática de benefícios, e programas de realojamento. O governo nacional deve não apenas desenvolver padrões abrangentes mas também garantir activamente o acesso aos recursos públicos e garantir a qualidade inequívoca desses recursos.
- **Aumentar a Cooperação Entre Diferentes Departamentos Governamentais:** O governo português deve facilitar uma melhor cooperação entre os vários departamentos governamentais envolvidos na provisão de serviços sociais, garantindo o desenvolvimento de uma abordagem integrada. Uma melhor cooperação é especialmente importante entre os trabalhadores dos serviços sociais e os centros de emprego, dada a natureza do RSI e os resultados até à data no que diz respeito aos ciganos. A rede social é um passo em frente nesta direcção.



## 6. BIBLIOGRAFIA

AAVV. 1998. Relatório do Grupo de Trabalho para a Igualdade e Inserção dos Ciganos, 1998.

ANDREOTTI, Alberta, Soledad Marisol Garcia, Aitor Gomez, Pedro Hespanha, Yuri Kazepov and Enzo Mingione. 2001. “Does a Southern European Model Exist?”, *Journal of European Area Studies*, 9 (1), 43-62.

ATKINSON, A. B., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (eds.). July 2005. *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*.

BRANCO, Francisco. 2003. Os Ciganos e o RMG: direitos sociais e direito à diferença, *Intervenção Social*, Nº27, Ano XIII, pp.121-143.

CABECINHAS, Rosa. 2003. «Categorização e Diferenciação: A percepção do Estatuto Social de Diferentes Grupos Étnicos em Portugal» em *Sociedade e Cultura* 5, *Cadernos do Noroestes Série Sociologia*, Vol.21 (1-2), pp. 69-91.

CASA-NOVA, Maria José. 2003. «Ciganos, Escola e Mercado de Trabalho» em *Revista Galego-Portuguesa de Psicoloxia e Educación*, n.º8 (Vol.10), Ano 7, pp. 252-268.

CASA-NOVA, Maria José. 2004. “Políticas Sociais e Educativas Públicas, Direitos Humanos e diferença cultural”, em *Actas do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra, Setembro de 2004. [on line – [www.ces.fe.uc.pt/lab2004/inscriçao/pdfs/painel54/MariaJoseCasaNova.pdf](http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/inscriçao/pdfs/painel54/MariaJoseCasaNova.pdf)].

CASA-NOVA, Maria José. 2004. «(Im)Migrants, diversities and inequalities in the portuguese educational system: an accounting and perspectives» em Jonathan Chaloff & Lucas Palmas (Eds.), *Schools and Migrations. Debates and perspectives*. Italy (no prelo).

CASA-NOVA, Maria José. 2004. «Gypsy culture, children, schooling and life opportunities» em Silvia Carrasco (Ed.) *Between Diversity and Inequality: children’s experiences of life and school in multicultural Europe*. Nueva Colección Urban Childhood research monographs, nº 1.

CASA-NOVA, Maria José. 2005. «Etnicidade e educação familiar – o caso dos ciganos» em *Actas do Congresso Português de Sociologia*, Associação Portuguesa de Sociologia, 12 a 15 de Maio.

CORREIA, Isabel, et al. 2001. *Normes Antiracistes et Persistence du Racisme Flagrant : Analyse Comparative des Attitudes face aux Tziganes et face aux Noirs au Portugal*, Working Paper, CIS.

Czech Ministry of Labour and Social Affairs. December 2005. “Members of Parliament have approved changes in the area of social benefits” (“Poslanci schválili změny v oblasti sociálních dávek”). In *The News of the Ministry of Labour and Social Affairs*, Prague. Available at: <http://www.noviny-mpsv.cz/clanek.php?id=937>.

Czech Ministry of Labour and Social Affairs. Structure of Social Services: Current Status in the Czech Republic. Available online at: [www.mpsv.cz/files/clanky/1998/2646.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/1998/2646.pdf).

Czech National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions. June 2005. Available online at: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection/docs/2005/cs\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/docs/2005/cs_en.pdf).

Czech Office of the Government Council for the Roma Community Affairs. 2004. Feasibility Study on the Czech Agency for the Prevention of Social Exclusion. Prague.

DELAMON, Arsène. July 1990. “La situation des ‘Gens du Voyage’ et les mesures proposees pour l’ameliorer “. Rapport de Mission de Monsieur Arsène Delamon à Monsieur le Premier Ministre.

DIAS, Eduardo Costa, et al. 2006. Comunidades ciganas. Representações e dinâmicas de exclusão/ integração. Lisboa: ACIME, Colecção Olhares, com o apoio da FCT.

DIAS, Isabel , DEPGR – Direcção de Estudos Programação e Gestão de Realojamentos – CML, Realojamento da Comunidade Cigana do Vale do Forno: a Partilha de uma Experiência. ([http://www.apdemografia.pt/pdf\\_congresso/8\\_Isabel\\_Dias%20\\_CML\\_.pdf](http://www.apdemografia.pt/pdf_congresso/8_Isabel_Dias%20_CML_.pdf)).

DUARTE, Isabel et al.2005. Coexistência Inter-Étnica, Espaços e Representações Sociais - Os Ciganos Vistos pelos Outros. Lisboa: ACIME, Colecção Olhares, com o apoio da FCT.

European Commission. August 2006. Adequate and sustainable pensions: Synthesis report 2006. Brussels.

European Commission. February 2005. Report on Social Inclusion 2005: An Analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) Submitted by the 10 New Member States. Brussels.

European Roma Rights Centre. November 2005. Alors D’Ici! Anti-tsiganisme en France. Budapest.

European Roma Rights Centre. September 2006. Ambulance Not on the Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe. Budapest.

European Roma Rights Centre. May 2004. Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe, a survey of patterns of segregated education of Roma in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania, and Slovakia. Budapest.

FERREIRA, Sílvia. 2003. *The past in the present Portuguese social security reform* Paper for the inaugural ESPAnet conference “Changing European Societies – The Role for Social Policy” Organised by the Danish National Institute of Social Research Copenhagen, 13-15 November 2003.

FONSECA, Ernesto Paulo et al. 2005. *Representações Sociais das Comunidades Cigana e Não-Cigana – Implicações para a integração social*. Lisboa: ACIME, Coleção Olhares, com o apoio da FCT.

GONÇALVES, Alda et al. 2006. *Tradição e Prospectiva nos meandros da economia cigana – Circuitos peri-económicos na Grande Lisboa*. Lisboa: ACIME, Coleção Olhares, com o apoio da FCT.

HESPANHA, Pedro et al 2000. *Entre o Estado e o Mercado: As Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.

LEAL, António da Silva. 1998. *Temas de Segurança Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

KRIŠTOFOVÁ, Helena. February 2006. Report on the Current Situation of Roma Living in the City of Brno. Brno.

French Law no. 2000-614 of 5 July 2000 relating to the Welcome and Housing of Travellers (“Besson Law”), Official Journal 6 July 2000.

French Law no. 2003-239 of 18 March 2003 for Interior Security, Official Journal 19 March 2003.

LIÉGEOIS, Jean-Pierre. 2001. *Minorias e Escolarização: o rumo cigano*, Ed. Centre de Recherches Tsiganes e Secretariado Entreculturas (Ministério da Educação), Lisboa.

MARQUES, Sofia. 2005. *O Trabalho e o Acesso aos Rendimentos entre os Ciganos, Virtualidades e Limitações das Noções de Exclusão Social na Compreensão da Situação dos Ciganos, Cidades, Comunidades e Territórios*, Nº10, pp.73-89.

MARTINS, Manuel Gonçalves. 2000. «Imigrações, Racismo e Xenofobia em Portugal (1974-2000)» em *Actas do VI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Volume I, Setembro de 2000, pp. 319-328.

MENDES, Maria Manuela Ferreira. 2005. *Nós, os Ciganos e os Outros – Etnicidade e Exclusão Social*. Lisboa: Livros Horizonte.

MENDES, Maria Manuela. 1998. «Etnicidade cigana, exclusão social e racismos» em *Sociologia*, n.º 8, 1998, pp. 207-246.

MONTENEGRO, Mirna (Org.) 1999. *Ciganos e Educação*, Ed. ICE – Instituto das Comunidades Educativas, Lisboa.

MOZZICAFREDDO, Juan. 1997. *Estado-providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

Númena, 2005. Research survey on migrants' experiences of racism and discrimination in Portugal.

OCDE. 1998. *OECD Economic Surveys 1998 – Portugal*.

Pedro, Fernanda et al. 2000. Relatório do Projecto Dignidade.

PEREIRA BASTOS, José Gabriel e Pereira Bastos, Susana. 1999. *Portugal Multicultural*. Lisboa: Fim de Século.

PINTO, Maria de Fátima. 2000. *A Cigarra e a Formiga – Contributos para a reflexão sobre o entrosamento da minoria étnica cigana na sociedade portuguesa*, Cadernos REAPN, Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza, Portugal.

RHODES, Martin. 1997. “Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform”, in Rhodes, Martin (org.).

RHODES, Martin (org.). 1997. *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. Londres; Portland, OR: Frank Cass.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 1994. *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura de Sousa, Maria Bento, Maldonado Gonelha and Alfredo Bruto da Costa. 1998. *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*. Lisboa/Coimbra – UMP/CES.

SILVA, Luísa Ferreira da. 2000. «Comunidade Cigana e o Etnocentrismo da Instituição Médica de Saúde Comunitária» em Actas do VI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – As Ciências Sociais nos Espaços da Língua Portuguesa: Balanços e Desafios, Associação Portuguesa de Sociologia.

SILVA, Luísa Ferreira da. 2005. *Saúde/Doença, é questão de cultura - Atitudes e comportamentos de saúde materna nas mulheres ciganas em Portugal*. Lisboa: ACIME, Colecção Olhares, com o apoio da FCT.

SÍLVIA, Portugal, “Quem tem amigos tem saúde”: o papel das redes sociais no acesso aos cuidados de saúde (<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/235/235.pdf>).

SOS Racismo. 2001. *Sastipen ta li, Saúde e Liberdade. Ciganos – números, abordagens e realidades*. Lisboa: Ed. SOS Racismo.

TOMEŠ, Igor, Kristina, Koldinská and Jiří Němec (eds.). *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries, Czech Republic, Country Study*. January 2003. Available online at: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection/docs/czech\\_republic\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/docs/czech_republic_final.pdf).

United Nations Development Program/International Labour Organisation. 2002. *Avoiding the Dependency Trap*. Available online at: [www.roma.undp.sk](http://www.roma.undp.sk).

VEČERNÍK, Jiří. 2002. „Monitoring the Transition in the Czech Republic: Data, Survey and Studies.“ In *Czech Sociological Review 38*.

VEČERNÍK, Jiří. *Preparing the Process of Social Inclusion in the Czech Republic*. Available online at: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/cz\\_network\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/cz_network_en.pdf).

VEČERNÍK, Jiří. *Third Report: Regional and Local Implementation of the NAPs/inclusion 2004-2006, Czech Republic*. Available online at: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/4cz\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/4cz_report_en.pdf).



## 7. INVESTIGADORES

**Mónica Catarino Ribeiro:** Mónica Catarino Ribeiro é uma advogada. É membro da associação de defesa dos direitos humanos SOS Racismo, com quem participou activamente em numerosas iniciativas, incluindo a publicação de documentos sobre imigração e minorias étnicas, cursos de formação em direito, debates, conferências, etc. Tem também trabalhado com a Númena desde 2001 para a equipa Portuguesa do Ponto Focal Nacional da rede RAXEN, uma iniciativa do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (EUMC). Colaborou também com o ERRC na preparação de um estudo sobre as Condições Habitacionais dos ciganos em Portugal.

**José Falcão:** José Falcão tem sido o rosto do movimento anti-racista em Portugal nos últimos 15 anos. Fundador da associação de defesa dos direitos humanos SOS Racismo e da Rede Anti-Racista (RAR), as suas actividades incluem a reivindicação política, participação em conferências e debates e publicações sobre imigração e minorias étnicas, entre outras. Ele tem um conhecimento profundo e abrangente das realidades das comunidades ciganas em Portugal e tem seguido de perto o nascimento e desenvolvimento de todas as associações de ciganos.

**Lucie Fremlova:** Lucie Fremlova é membro da Equipa de Direitos Humanos da associação cívica Life Together, sediada em Ostrava. Tem trabalhado na área dos direitos humanos e dos direitos dos ciganos na República Checa nos últimos oito anos. Cooperou com a Associação de Ciganos de Morávia como jornalista em part-time e como coordenadora de uma série de workshops para activistas ciganos. Trabalhou ainda com outras ONG checas e internacionais, incluindo o ERRC. No ERRC, Lucie Fremlova dirigiu uma investigação global sobre o impacto da nova lei escolar checa na discriminação contra os ciganos no emprego na República Checa.

**Jana Kabeláčová:** Jana Kabeláčová é a coordenadora da Equipa de Direitos Humanos da associação cívica Life Together, sediada em Ostrava. Trabalhou anteriormente como jornalista para o único jornal quinzenal cigano da República Checa, Romano Hangos, publicado pela Associação Cigana em Morávia. Trabalhou ainda como monitora legal do ERRC na República Checa. No ERRC, Jana Kabeláčová dirigiu uma investigação global sobre o impacto da nova lei escolar checa na discriminação contra os ciganos no emprego na República Checa.

**Rahul Kumar:** Rahul Kumar licenciou-se em sociologia em 2003 e tem trabalhado com a Númena desde Dezembro de 2004. Antes da sua participação neste projecto fez parte da equipa de investigação do projecto “Migrants’ Experiences of Discrimination”. Outras áreas de interesse científico incluem o desporto, a política e o meios de comunicação social.

**Edite Rosário:** Edite Rosário tem estado envolvida nos últimos dez anos tanto na investigação social-científica como no activismo ONG. A sua actividade estende-se aos sectores público

e provado e tem-se concentrado principalmente no estudo das minorias étnicas, racismo e xenofobia. Foi um elemento central na equipa da Númena que em 2001 ganhou o concurso para a constituição do Ponto Focal Nacional da Rede Europeia de Informação sobre Racismo e Xenofobia (RAXEN), sendo desde então a especialista na área da educação. Ao longo destes anos, ela participou também numa série de projectos relacionados com a discriminação e a integração de minorias, incluindo dois projectos INTI (financiado pela DG Justiça, Liberdade e Segurança da EU), um dos quais a decorrer, no qual a Númena funciona como consultor contratado.

**Larry Olomoofe:** Larry Olomoofe é formador de Direitos Humanos no ERRC. Estudou Ciências Sociais na Universidade de Oxford (Diploma Universitário) e fez a licenciatura e o mestrado em Ciências Sociais e Políticas na Universidade de Cambridge, em Inglaterra. Depois de completar os seus estudos no Reino Unido, entrou para um programa de doutoramento na New School University, em Nova Iorque. Antes de se juntar ao ERRC, foi o Coordenador do Projecto de Educação Cívica – CEP, na Hungria.

**Tara Bedard:** Tara Bedard é Directora de Projectos no ERRC. Detém um mestrado em Estudos de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Toronto e um MBA em Gestão Internacional. Completou ainda uma pós-graduação em Gestão de Projectos Internacionais. Desde 2001 que Tara Bedard faz investigação sobre questões relacionadas com direitos humanos dos ciganos na Europa para o ERRC. Ainda no mesmo Centro coordenou o trabalho de equipas de investigação em vários países em diferentes áreas temáticas. Em 2005, Tara Bedard escreveu um guia para as minorias étnicas do Sudeste da Europa, defendendo uma participação eficaz na vida económica, guia publicado pelo Grupo Internacional das Minorias Étnicas.



O European Roma Rights Centre [Centro Europeu para a Defesa dos Ciganos] (ERRC) é uma organização internacional de interesse público na área do direito, que desenvolve um conjunto de actividades que visam combater o racismo, e outras violações dos direitos humanos, contra os ciganos. A abordagem do ERRC envolve, especificamente, "litigância estratégica", advocacia internacional, investigação e desenvolvimento de políticas públicas, e formação de activistas ciganos. O ERRC é membro cooperante da Federação Internacional de Helsínquia para os Direitos Humanos e desempenha um papel consultivo junto do Conselho da Europa, bem como junto do Conselho Económico e Social das Nações Unidas.

Criada em 2001, a Númena é um centro independente de investigação em ciências sociais e humanas, sob a forma de uma associação científica sem fins lucrativos. As actividades da Númena cobrem várias áreas temáticas no domínio das ciências sociais. Desde o ano da sua criação que a Númena desempenha o papel de Ponto Focal Nacional da Rede Europeia de Informação sobre Racismo e Xenofobia (RAXEN), do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (EUMC) em Portugal. Tem desde então desenvolvido uma série de projectos nas áreas do racismo, xenofobia e imigração, em parceria com o governo, instituições europeias e ONGs.



## EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE

**Morada:** P.O. Box 906/93, H-1386 Budapeste 62, Hungria

**Telefone:** +36 1 413-2200

**Fax:** +36 1 413-2201

**E-mail:** office@errc.org

**Internet:** www.errc.org



CENTRO  
DE INVESTIGAÇÃO  
EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
E HUMANAS

## NÚMENA CENTRO DE INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS

**Morada:** Taguspark - Parque de Ciência e Tecnologia,  
Núcleo Central 379, 2740-122 Porto Salvo, Portugal

**Telefone:** +351 21 424-0170

**Fax:** +351 21 424-0169

**E-mail:** direccao@numena.org.pt

**Internet:** www.numena.org.pt



Este projecto recebeu financiamento da União Europeia sob os auspícios do Programa Comunitário de Acção para o Combate à Exclusão Social 2002-2006. A responsabilidade recai inteiramente sobre o ERRC e a Númena e a Comissão não é responsável por qualquer uso que seja feito da informação contida neste relatório.