

## *Políticas sociais e educativas públicas, direitos humanos e diferença cultural*

Maria José Casa-Nova\*

**Resumo:** a partir de medidas legislativas referenciadas à sociedade e ao sistema de ensino básico português, procede-se a uma análise sociológica de algumas das políticas sociais e educativas públicas, articulando estas políticas com a temática dos Direitos Humanos. O objectivo consiste em procurar compreender em que medida estas políticas contemplam, numa perspectiva de discriminação positiva, a diversidade cultural presente na sociedade portuguesa e na escola pública de massas, no sentido da construção de uma sociedade e uma escola tendencialmente inclusivas da diferença cultural e simultaneamente mais igualitárias no que concerne à possibilidade de construção de oportunidades de sucesso social e educativo, potenciadoras de oportunidades de vida diversificadas.

Esta análise situar-se-á ao nível das *intenções dos decisores políticos* (as opções tomadas pelo Estado), com alguma reflexão ao nível da apropriação local e da prática dos cidadãos, especificando com o caso da etnia cigana.

### **Introdução**

Cinquenta e seis anos volvidos sobre a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a primeira questão que me surgiu quando comecei a escrever esta comunicação relaciona-se com a progressividade de cumprimento dos direitos nela consagrados: em que medida o disposto no seu articulado está em vias de cumprimento

---

\*Docente de Sociologia da Educação do Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho. Investigadora do *Centro de Investigação em Educação (CIEd)* do Instituto de Educação e Psicologia e do *Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE)* da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

ou, em vez de se assistir a uma progressividade gradual para a sua concretização, se assiste a uma regressão onde o que era considerado como direitos básicos tendo em vista uma igualitarização de tratamento, se transformou em privilégios, como sejam, o direito ao trabalho, à segurança no emprego, a sistemas justos de segurança social ....

Com efeito, no decurso fundamentalmente das últimas duas décadas do século XX e, mais acentuadamente, na década que presentemente vivemos, o cumprimento dos direitos consagrados na Declaração Universal, que daria origem a uma progressiva igualdade entre os cidadãos, foi substituído pelos valores do mercado e do sistema capitalista, onde a produtividade e os ganhos ilimitados, obtidos através da precarização do trabalho e da degradação dos níveis salariais, transformou os Direitos Universais em direitos apenas de alguns.

Com a ditadura do capitalismo e o primado do económico sobre o político, os Estados-nações vêm o seu âmbito e poder de actuação progressivamente diminuído e frequentemente substituído por instâncias supra-nacionais, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. Tendo dificuldade de actuação ao nível da diminuição das assimetrias económicas que potenciam o grau de exclusão social de uma parte significativa das suas populações, os Estados-nações acabam por fortalecer os mecanismos de repressão e de punição como meio de conter a insatisfação dos potenciais excluídos e dos excluídos efectivos. E a redução dos direitos económicos e sociais, que aparentemente reduziria o poder de intervenção e de contestação de determinados grupos sociais, acaba por exacerbar tensões e dar origem a reivindicações com base na afirmação dos direitos culturais. E se, em primeira instância, a efectivação dos direitos Humanos está dependente de garantias dos Estados-nações enfraquecidos pelo fortalecimento do capitalismo, a conquista desses direitos parece estar cada vez mais dependente do papel das Organizações Não Governamentais (que também são

condicionadas e por vezes reguladas pela globalização económica) e da capacidade reivindicativa de grupos marginais e potencialmente excluídos que, tendo já pouco ou nada a perder, ameaçam a já reduzida legitimidade dos Estados-nações.

### **1. Direitos Humanos e Diferença Cultural**

Tendo sido elaborada a seguir à Segunda Grande Guerra, a presente Declaração não demonstra no seu articulado uma preocupação específica com direitos de ordem cultural, mas fundamentalmente com a defesa de uma igualdade de direitos que previna a discriminação em função da “raça, cor, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.” (artº 2, ponto 1). Estando presente as dimensões de raça, sexo, religião e pertença de classe, a atenção a especificidades que derivam da pertença étnico-cultural, podendo considerar-se tenuamente presente na dimensão religiosa, não tem efectiva expressão no artigo citado. Esta ausência é parcialmente compreensível dado esta Declaração ter sido elaborada numa altura em que, do ponto de vista social e político, a atenção a diferenças de ordem cultural não fazia ainda parte da agenda social e política dos estados-nações. Só a partir de finais da década de 50 é que emergiram movimentos sociais reivindicativos de direitos culturais.

Em toda a Declaração, apenas o artigo 22 faz referência explícita a direitos culturais: “Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.” Fazendo apelo à cooperação internacional, a realização destes direitos está basicamente remetida para cada Estado-nação e de acordo com a sua “organização e recursos”, o que, como vimos acima, está condicionado por mecanismos supra-nacionais.

No caso específico português, interessa-nos perceber em que medida algumas políticas sociais e educativas públicas procuram dar resposta a especificidades de ordem cultural.

## **2. Políticas sociais e educativas públicas, imigrantes e minorias étnicas<sup>1</sup>**

Do ponto de vista governamental só muito tardiamente (no início da década de 90 do século XX) se assistiu em Portugal à criação de organismos sob tutelas ministeriais, com o objectivo de trabalhar com a diversidade cultural, procurando principalmente (mas não apenas) resolver e prevenir problemas resultantes da interacção das minorias com as diversas instituições portuguesas e com a sociedade no seu todo, mas também ter alguma atenção à diferença cultural.

O primeiro organismo foi criado em 1991 e designava-se *Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural*, apresentando na altura competências estritamente de âmbito educativo<sup>2</sup>. Este organismo é responsável, entre outras coisas, pela recolha e tratamento dos dados relativos ao sucesso e insucesso escolares de todos os alunos que frequentam os ensinos básico e secundário em Portugal. Tem produzido vários manuais (e outros materiais) de apoio pedagógico na sala de aula, embora alguns desses manuais por vezes apresentem e transmitam imagens estereotipadas de minorias, nomeadamente no que diz respeito aos ciganos. O seu objectivo principal consistia em procurar compreender e diminuir as razões do insucesso escolar que determinadas minorias apresentavam ao nível do 1º Ciclo do Ensino Básico, principalmente as minorias cabo-verdiana (uma minoria exógena,

---

<sup>1</sup> As políticas e medidas legislativas aqui referenciadas, são o resultado de uma selecção realizada pela autora após pesquisa nesta área, não tendo um carácter de exaustividade, mas antes de significado.

<sup>2</sup> Despacho Normativo nº 63/91, de 13 de Março, sob dependência do Ministério da Educação. Dado que o 1º organismo criado se dirigia à resolução de problemas de carácter educativo, abordarei primeiramente as medidas criadas para este campo específico, reflectindo posteriormente sobre as medidas de política social.

resultante de processos imigratórios) e cigana (uma minoria endógena à sociedade portuguesa). A principal iniciativa deste organismo consistiu no desenvolvimento de um projecto, o “Projecto de Educação Intercultural”<sup>3</sup>, com início em 1993 e termo em 1997 tendo, para o efeito, seleccionado um conjunto de escolas do 1º Ciclo (num total de 52: 30 escolas na primeira fase de 1993-95, alargado a mais 22 escolas na segunda fase, de 1995 a 1997), maioritariamente da zona de Lisboa, frequentadas fundamentalmente por minorias étnicas que apresentavam elevadas taxas de insucesso escolar. No sentido de procurar diminuir as taxas de reprovação, elegeram-se algumas áreas de intervenção que passaram pela caracterização sócio-cultural da população escolar, pela constituição de equipas multidisciplinares para reflexão e actuação sobre os problemas encontrados, pela construção de materiais pedagógicos específicos e pelo desenvolvimento de acções de formação para professores no domínio da educação intercultural.

No entanto, um dos problemas encontrados e que obstaculizou parcialmente o êxito do projecto, derivou da existência de elevadas carências económicas detectadas pelas equipas no terreno (com repercussões ao nível da alimentação das crianças, que se revelou muito deficitária), levando as equipas a procurar minorar, em primeira instância, os problemas de carácter económico<sup>4</sup>.

Podemos considerar que, *no que concerne à atenção à diferença cultural*, a construção deste organismo se constituiu na *primeira medida de discriminação positiva* levada a cabo pelo Governo, embora não se tenha revelado eficaz no combate ao insucesso escolar. A este facto não foi alheio (para além das carências económicas acima mencionadas), o tratamento da diferença cultural na base de estereótipos e não num conhecimento aproximado das diversas culturas em presença, bem como uma

---

<sup>3</sup> Despacho nº 170/ME/93 e 78/ME/95.

<sup>4</sup> Esta experiência, tendo-se revelado relativamente positiva, não foi no entanto alargada a todas as escolas do país como tinha sido inicialmente anunciado.

actuação baseada no pressuposto de que cada etnia constitui um bloco homogéneo, uniforme, negligenciando-se as suas diferenciações internas.

Como Almerindo Afonso (1999) refere, podemos “considerar os Programas de Educação Multicultural (...) como medidas genericamente referenciáveis à actuação do Estado-Providência”, embora “a contribuição destes Programas [tenha sido] importante mas simultaneamente frágil quando pensada em termos da concretização do princípio da igualdade de oportunidades e da expansão dos direitos sociais e culturais”, podendo significar a expansão de um Semi-Estado Providência, mas não a construção de um Estado Providência.

Este *Secretariado* foi substituído, em 2001, pelo *Secretariado Entreculturas*<sup>5</sup>, assistindo-se a uma alargamento de competências, nomeadamente ao nível da colaboração na *definição* e *dinamização* de políticas activas de combate à exclusão no que diz respeito à sociedade em geral e já não somente à escola. Em Janeiro de 2004 este *Secretariado* foi incorporado no *Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas*.

Ainda do ponto de vista da educação escolar, em 1996 foi elaborado um *Despacho* relativo à criação e implementação de *Currículos Alternativos*<sup>6</sup> no Ensino Básico, com o objectivo de diminuir o abandono e o insucesso escolar, fundamentalmente ao nível do 3º Ciclo (7º, 8º e 9º anos de escolaridade). Estes Currículos Alternativos, de acordo com o discurso oficial, tinham como objectivo levar um maior número de jovens a permanecer no sistema educativo e a terminar com sucesso a escolaridade obrigatória, parecendo contribuir para a inclusão no sistema educativo de jovens que tradicionalmente estariam dele excluídos por repetidos insucessos no currículo nacional. No entanto, com a implementação deste diploma, estes alunos passaram a estar

---

<sup>5</sup> Despacho Normativo nº 5/2001, de 1 de Fevereiro.

<sup>6</sup> Despacho nº 22/SEEI/96, de 19 de Junho.

inseridos no sistema educativo (e não integrados uma vez que não são bem sucedidos no currículo nacional) num sistema de desigualdade dado que, “a designação ‘currículos alternativos’ e não ‘currículos equivalentes’, já indicia uma subalternidade em relação a um currículo-padrão” (Casa-Nova, 2002). A sua elaboração e implementação, ao eliminar do leque de disciplinas a frequentar pelos alunos, disciplinas como a Língua Portuguesa e a Matemática, torna-se impeditivo, na prática, da construção de um percurso escolar de sucesso no que diz respeito ao prosseguimento de estudos por estes alunos. E dado que os jovens que frequentam estes currículos são jovens pertencentes a classes sociais e minorias étnicas desfavorecidas, o ensino para o aluno-padrão, o “aluno-ideal”, não se altera, “o que muda é a «via» pela qual os estudantes são «dimensionados» para a chamada «vida activa» (Stoer, 1994), *perpetuando-se assim a desigualdade sob a capa de uma discriminação positiva.*

Também em 1996, o Despacho 147/B/ME/96 cria os *TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (semelhante às ZEP francesas) que, logo no seu preâmbulo, justificava o seu aparecimento pelo reduzido sucesso educativo “em zonas com número significativo de alunos de diferentes etnias, filhos de imigrantes ou filhos de populações itinerantes”. No entanto, nos seus objectivos e restante articulado, não é feita qualquer referência à necessidade de se desenvolver uma educação intercultural nas escolas abrangidas, referindo que, com esta medida, se pretende: “contribuir para a descentralização de políticas educativas; aproximar a escola da comunidade educativa e do meio; rentabilizar os recursos locais, através da partilha e da construção de parcerias; promover o sucesso educativo, favorecendo a articulação entre os diferentes ciclos de ensino”. Não existe portanto neste Despacho qualquer “referência explícita à educação intercultural” (Souta, 1997:68), apesar de “dos 148 estabelecimentos de ensino integrados nos 34 TEIP, definidos para o ano lectivo de 1996/97, 27 fazerem parte da

rede do Projecto de Educação Intercultural” (*Ibid.*), o que torna esta ausência ainda mais paradoxal. Ou seja, uma medida de política educativa que poderia ter sido potencialmente promissora ao nível da atenção à diferença cultural, pela ausência desta dimensão no seu articulado, revelou não ser esta uma das suas preocupações, servindo aquela apenas como referencial negativo para a delimitação destes territórios. Saliente-se também o facto da caracterização dos TEIP se ter feito sempre pela abordagem negativa das situações familiares dos alunos e dos próprios alunos (ou seja, a partir do que lhes faltava) e nunca pelas potencialidades que poderiam conter.<sup>7</sup> Constituindo-se numa *medida de discriminação positiva*, pela maior afectação de recursos (nomeadamente monetários) e de pessoas, *não possuía no entanto como fundamento ideológico atender positivamente à diferença cultural*, ficando esta dimensão dependente do critério das escolas, que a poderiam contemplar ou não no seu Projecto Educativo.

Ainda do ponto de vista da educação escolar, o D.L. 6/ME/2001 vem consagrar o Português como língua segunda, referindo, no seu art.º 8º que “as escolas devem proporcionar actividades curriculares específicas para a aprendizagem da língua portuguesa como segunda língua aos alunos cuja língua materna não seja o Português.” Já em 1997, o D.L. 219/97, no seu artº 16, referia que os candidatos que ingressem no sistema educativo nacional através do processo de *equivalências de habilitações* devem beneficiar de apoio pedagógico, sendo que “o apoio pedagógico deve centrar-se na eliminação das dificuldades sentidas pelo estudante, designadamente no domínio da língua portuguesa.”

---

<sup>7</sup> Para uma análise crítica desta medida de política educativa e da sua aplicação, ver Rui Canário, Natália Alves & Clara Rolo (2001:139), onde os/as autores/as referem que “o que está, no essencial, subjacente à política TEIP é, como no caso da criação dos ‘currículos alternativos’, uma lógica ‘paliativa’ que pretende minimizar, ao nível do sistema escolar, os efeitos decorrentes da invasão da escola pelos problemas sociais da ‘pobreza’ e da ‘exclusão’.

Estas alterações legislativas devem o seu aparecimento à constatação da existência de uma pluralidade de alunos na escola pública portuguesa cuja língua materna não é o português e que evidenciam dificuldades acrescidas no domínio da língua portuguesa. Têm como objectivo aumentar as possibilidades de sucesso escolar e educativo destes alunos, não pelo respeito e atenção à diferença, mas perspectivando o domínio da Língua Portuguesa como forma de acesso à e assimilação da cultura dominante.

Não está no entanto consagrado em lei o ensino da língua materna dos alunos imigrantes ou descendentes de imigrantes e minorias étnicas por parte da escola pública, o que significa que o *bilinguismo, como reconhecimento das diferenças culturais ou apenas como medida pedagógica de aproximação gradual a uma igualitarização de sucesso educativo*, não tem feito parte das preocupações dos governantes portugueses, que remetem este ensino para o domínio familiar. Mas frequentemente acontece também que são *as próprias famílias que, como estratégia de sobrevivência e/ou de tentativa de sucesso na sociedade de “acolhimento”, consideram que a cultura e língua de origem deverão fazer parte da educação familiar, devendo a escola ocupar-se em transmitir com sucesso a cultura oficial dominante como forma de ver aumentadas as oportunidades de vida dos seus descendentes*. Isto vem demonstrar a necessidade de se estar atento à diversidade de situações emergentes do fenómeno migratório e das diferentes expectativas e formas de integração social e escolar perspectivada por cada minoria e pelos seus diferentes segmentos internos.

No que concerne à *Religião*, o D.L. nº 329/98 de 2 de Novembro, relativo ao “Ensino da Religião e Moral não católicas nas escolas”, vem consagrar a diversidade religiosa na escola pública, terminando com a exclusividade da religião católica. A partir do ano lectivo de 1999/2000, a disciplina facultativa de Educação Moral e Religiosa, existente do 1º ao 12º ano, pode ser ministrada por qualquer confissão

religiosa estabelecida no país. E apesar do laicismo das instituições educativas públicas portuguesas, não é proibido o uso de símbolos religiosos e/ou o uso de trajes específicos de determinados migrantes e minorias étnicas, não sendo também visível até ao momento qualquer inquietação social neste domínio.

Do ponto de vista das *políticas sociais públicas*, em 1996 foi criado o *Estatuto do Alto Comissário*<sup>8</sup> para as Minorias Étnicas, alterado em 2001 para *ACIME - Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas*<sup>9</sup>, “com carácter de estrutura interdepartamental de apoio e consulta do governo em matéria de imigração e minorias étnicas”, tendo, sob a sua alçada, a *Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial* e o *Grupo de Trabalho para a Igualdade e Inserção dos Ciganos*. São atribuições deste *Alto Comissariado* (art. 2º), entre outras, “contribuir para a melhoria das condições de vida dos imigrantes em Portugal, de modo que seja proporcionada a sua integração na sociedade no respeito pela sua identidade social e cultural; contribuir para que todos os cidadãos legalmente<sup>10</sup> residentes em Portugal gozem de dignidade e oportunidades idênticas; promover o estudo da temática da inserção das minorias étnicas; colaborar na definição e cooperar na dinamização de políticas activas de integração social e de combate à exclusão”.

Desde Janeiro do corrente ano, o *Secretariado Entreculturas* passou a integrar o *ACIME*, passando este, a partir daquela data, a englobar também preocupações com a educação escolar dos imigrantes e minorias étnicas. Este organismo oferece apoio legal aos imigrantes e minorias étnicas, tendo criado em vários pontos do país 18 Centros Locais de Apoio ao Imigrante e 2 Centros Nacionais (em Lisboa e no Porto).

---

<sup>8</sup> D.L. 3-A/96, de 16 de Janeiro, sob dependência directa do Primeiro Ministro.

<sup>9</sup> D.L. nº 251/2002, de 22 de Novembro, na dependência da Presidência do conselho de Ministros.

<sup>10</sup> Sublinhado nosso. Isto significa que os imigrantes ilegais têm um “estatuto” de “não-cidadãos”, sem direitos, dado não existirem perante a lei.

Este organismo, através do *Observatório da Imigração*, tem tido um papel importante no que concerne à produção de estudos sobre imigrantes e minorias étnicas, com impacto ao nível da melhoria da imagem social dos mesmos.

Pode-se considerar que as políticas que desenvolvem procuram promover a igualdade de direitos (civis, sociais e políticos) e *alguma discriminação positiva no que concerne ao respeito pelas especificidades culturais de minorias*, quer endógenas, quer exógenas. Essas tentativas nem sempre são bem conseguidas dado, por exemplo, actualmente a *Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial* ter estado inactiva durante bastante tempo, tendo presentemente reiniciado as suas funções e o *Grupo de Trabalho para a Igualdade e Inserção dos Ciganos* apresentar, até ao momento, uma importância marginal dado as suas sugestões nem sempre encontrarem eco do ponto de vista político. Isto tem significado uma ausência de repercussões práticas significativas ao nível da melhoria das condições de vida da etnia cigana ou no respeito pela sua cultura.

Este *Alto Comissariado*, pela elevada concentração de funções que actualmente apresenta, está a constituir-se num dos organismos com maior importância e protagonismo em Portugal no que concerne às políticas de imigração, aos migrantes e minorias étnicas, estando ainda previsto a integração no mesmo da Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres – *CIDM*. *Esta concentração de valências num mesmo organismo, ao mesmo tempo que aumenta o poder e visibilidade do mesmo, pode no entanto significar a diminuição do grau de importância e a diluição de especificidades inerentes a diferentes problemáticas e campos de análise.*

Em 1996 foi instituído o *Rendimento Mínimo Garantido*<sup>11</sup>, com o objectivo fundamental de *contribuir para o combate à pobreza e à exclusão social* incluindo, para

---

<sup>11</sup> Lei 19-A/96.

além da atribuição de um subsídio pecuniário, programas de inserção profissional. O *Rendimento Mínimo Garantido* é atribuído ao conjunto do agregado familiar podendo, os diferentes elementos do mesmo, beneficiar de programas diferenciados de inserção social e profissional.

Os agregados familiares, para beneficiarem deste subsídio, têm por *obrigação enviar para a escola as crianças e jovens em idade de frequentar a escolaridade obrigatória* (até fazerem 16 anos) e, os adultos, quando analfabetos, deverão frequentar o *Ensino Recorrente nocturno*. No entanto, os efeitos desta obrigatoriedade não se têm revelado, até ao presente, muito positivos. Em relação à escolarização das crianças e jovens, esta medida teve como consequência, no primeiro ano da sua implementação, as escolas serem “invadidas” por crianças (principalmente ciganas) com idades relativamente avançadas a frequentar o primeiro ano de escolaridade, ou seja, crianças tradicionalmente afastadas da escola e adolescentes que há muito tempo tinham abandonado a escola. Daqui resultaram elevadas taxas de insucesso escolar uma vez que as escolas e os professores não tinham sido preparados para esta nova realidade.

No que diz respeito à *escolarização dos adultos*, a sua alfabetização não tem sido bem sucedida dado *não ter sido pensada dentro de uma educação de adultos*. De resto, a esta população “vem sendo, ainda hoje, consideravelmente dificultado o acesso a ofertas educativas especificamente orientadas segundo as suas características e experiências anteriores, e de acordo com as suas necessidades e os seus interesses” (Lima, 2003). Subjacente a esta forma de não pensar a escolarização dentro de uma educação de adultos, está a “ausência de uma política para a educação de adultos” (*Ibid*) e, “na sua ausência, ou perante a sua debilidade, permanecerão por resolver os problemas relativos à educação e formação da maioria da população adulta (...) em

Portugal, em termos de cidadania democrática, de educação em geral e de formação para o mundo do trabalho.” (*Ibid.*).

Os programas de inserção incluídos nesta medida passam também por iniciativas no âmbito da saúde (nomeadamente vacinação e planeamento familiar), bem como pela oferta de acções de formação visando a qualificação profissional.

Sendo uma medida que, do ponto de vista do seu articulado, visa fundamentalmente combater a pobreza e a exclusão social (beneficiando dela não só as classes sociais desfavorecidas nacionais, mas também os imigrantes e as minorias étnicas, principalmente os oriundos dos PALOP e os ciganos), procurando promover uma maior justiça social, tem também realizado *alguma discriminação positiva*, nomeadamente pela promoção e desenvolvimento de acções de formação para grupos étnicos específicos (ciganos e imigrantes dos PALOP).

Podemos assim considerar que, do ponto de vista das *políticas sociais públicas*, quer esta medida, quer a anterior, se constituem em *medidas híbridas*, que procuram simultaneamente criar igualdade de oportunidades, mas também levam a cabo algumas acções de discriminação positiva no que concerne à atenção à diversidade cultural, no sentido de diminuir as injustiças originadas pelas diferenças de ordem cultural.

Esta Lei foi revogada em 2003, passando a designar-se por *Rendimento Social de Inserção*<sup>12</sup>. A esta mudança de designação corresponde uma mudança de conteúdo mais em harmonia com uma coligação governamental de Centro-Direita, uma vez que a anterior foi criada por um Governo Socialista, com preocupações sociais acentuadas, nomeadamente na atribuição de direitos sociais e culturais. Na presente designação está implícito que a atribuição deste subsídio pode cessar a qualquer momento, deixando desprotegidos agregados familiares extremamente desfavorecidos (por essa razão é que

---

<sup>12</sup> Lei 13/2003, de 21 de Maio, com Declaração de Rectificação nº 7/2003, de 29 de Maio.

se designa de “inserção”: quando esta inserção não se realizar por razões definidas centralmente como atribuíveis aos beneficiários do rendimento, o subsídio é retirado). Para além deste aspecto, as alterações introduzidas ao documento visaram restringir as possibilidades de atribuição deste subsídio. Como podemos ler na introdução do documento, “as principais alterações introduzidas relativamente ao anterior regime vão no sentido de acentuar o carácter transitório e precário da atribuição do subsídio (...).”

Em 1999 foi criada a *Lei de Defesa contra a Discriminação Racial*<sup>13</sup>, visando combater a discriminação no emprego ou na oferta de emprego, a discriminação no acesso à compra ou arrendamento de imóveis, a discriminação no acesso a locais públicos ou abertos ao público, a discriminação no acesso ao exercício de uma actividade económica ou a *discriminação na construção de turmas escolares* (por exemplo, proibindo a construção de turmas só com alunos ciganos ou africanos).

Esta lei, embora *não revele uma preocupação com o conhecimento e respeito culturais*, constitui um avanço importante em termos legislativos no que concerne à *igualdade de direitos*. No entanto, não tem tido implicações significativas ao nível das práticas quotidianas, dado grande parte dos imigrantes e minorias étnicas desconhecerem a sua existência e, quando conhecem, não sabem a quem recorrer para fazer valer os seus direitos ou recearem serem vítimas de represálias por parte dos organismos ou pessoas responsáveis pela discriminação.

Do ponto de vista dos Direitos Humanos que estas políticas procuram cumprir, como se pode verificar pelo que acabei de reflectir, são maioritariamente de carácter não discriminatório, embora algumas políticas manifestem uma preocupação com as especificidades culturais, preocupação essa que deriva frequentemente não de uma

---

<sup>13</sup> Lei nº 134/99, de 28 de Agosto.

efectiva atenção à diferença, mas de uma tentativa de resolução ou prevenção de problemas sociais e educativos.

### **2.1. O nível local**

Apesar da importância das opções tomadas pelos governos em matéria da concepção das políticas sociais públicas, os efeitos dessas políticas serão nulos ou muito reduzidos se simultaneamente não se desenvolverem acções de divulgação e sensibilização junto das populações locais visando a incorporação efectiva das mesmas no quotidiano dos cidadãos. *O desfasamento entre estes dois níveis tem como consequência a existência de leis relativamente avançadas em vários domínios e práticas sociais marcadas pela desconfiança e o conservadorismo.*

É o que acontece, por exemplo, ao nível da *Lei da Defesa contra a Discriminação Racial*. Apesar da sua existência, os indivíduos pertencentes à minoria étnica cigana continuam a ser profundamente discriminados quer no acesso ao mercado de trabalho, quer no que diz respeito ao arrendamento ou compra de imóveis, vendo os seus pedidos constantemente recusados com o pretexto de que esses imóveis “estão todos vendidos”. A compra de imóveis é maioritariamente conseguida através de estratégias construídas como forma de ultrapassar esta discriminação.<sup>14</sup>

Ainda no que diz respeito à construção de imóveis, assiste-se também por vezes, a nível local, a uma preocupação de Presidentes de Câmara, em construir Bairros Camarários com características que julgam ser adequadas às características culturais dos ciganos. Neste sentido, procuram, por exemplo, construir apartamentos ou vivendas

---

<sup>14</sup> Estas estratégias passam por pedir a um cigano, cuja fisionomia e sotaque linguístico se assemelhe a um português não cigano, para efectuar a compra em seu nome. Quando esta estratégia é bem conseguida e, mais tarde, a família cigana se muda para a nova área residencial, os restantes moradores insurgem-se contra esta situação, procurando pressionar a família cigana a mudar de residência ou procuram eles próprios mudar mesmo sabendo que o valor do seu imóvel, numa eventual transacção, é substancialmente reduzido devido ao facto de “morarem ciganos na urbanização”.

geminadas de acordo com aquilo que pensam ser essas características: construção de espaços amplos, com poucas divisões, de modo a que se “assemelhem” às tendas onde tradicionalmente viviam.

Esta forma de actuação levou a protestos de várias famílias ciganas, que reclamavam “casas iguais às dos outros” porque “já não viviam nos montes”.

O que acontece é que se verifica uma homogeneização ao nível do tratamento de cada minoria, não atendendo às suas diferenciações internas e/ou modificação da cultura, conceptualizando-a como algo imutável e não em constante construção. Parte-se do princípio que se “conhece” a cultura, mas age-se na base de estereótipos, pressupondo “saber” o que o “outro” sente e necessita, não os constituindo em parceiros neste processo.

Neste sentido, parece-nos necessário pensar conjuntamente formas de realizar uma “integração horizontal, não subordinada, de influências recíprocas” (Casa-Nova, 2002), que inclua as “visões e posições das partes interessadas na integração, através de uma análise profunda das suas estratégias, relações e projectos (...)” (Carrasco, Ballestin, Bertran & Bretones, 2001).

### **3. Direitos Humanos e exercício de cidadania: o caso da minoria étnica cigana**

O conceito de cidadania, tal como hoje o conhecemos, é um conceito essencialmente moderno, cujo processo de construção, na prática, e de acordo com T. H. Marshall (1950), *se estende desde o século XVIII*, com a aquisição de *direitos civis* (compostos pelos direitos necessários ao exercício da liberdade individual, como sejam a liberdade de expressão, de pensamento e de religião, direito à propriedade e direito à justiça, este último constituindo-se no direito a defender e a fazer valer o conjunto de direitos da pessoa em igualdade com os demais, mediante os devidos procedimentos legais), *passando pelo século XIX*, com a aquisição dos *direitos políticos* (compostos

pelo direito a participar no exercício do poder político como membro de um corpo investido de autoridade política, ou como eleitor dos seus membros), *até ao século XX*, com a aquisição dos *direitos sociais* (compostos pelo direito à segurança e a um mínimo de bem-estar económico, direito a frequentar o sistema de ensino, a usufruir dos serviços sociais, tais como saúde e segurança social).<sup>15</sup>

O cidadão é considerado “uma pessoa situada na esfera pública e a cidadania é uma posição alcançada com o consentimento e a protecção do Estado”, o que significa que “sem esfera pública e sem Estado (...) a noção de cidadania seria simplesmente inexistente”. Neste sentido, “a «cidadania» [começa por] descreve[r] principalmente uma relação vertical [de cima para baixo] entre uma pessoa com as instituições estatais” (Zapata-Barrero, 2001).

O conceito e a prática da cidadania envolve então inicialmente uma dimensão política e uma dimensão colectiva, tendo subjacente uma tentativa de homogeneização em termos de direitos e de normalização da actuação dos diferentes sujeitos-actores sociais numa dada sociedade.

Nas sociedades actuais, principalmente nas sociedades dos países considerados desenvolvidos, para além dos direitos anteriormente focados, aproximadamente *a partir de finais da década de 50, início da década de sessenta do século XX*, deu-se início a uma problematização em torno da necessidade do conceito de cidadania incorporar o direito à expressão de diferenças culturais de grupos e indivíduos pertencentes a grupos socio-culturais minoritários, questionando-se simultaneamente em que medida um conceito tendencialmente homogeneizador e regulador da acção dos sujeitos-actores sociais poderia incorporar a atenção a diferenças de ordem cultural (os chamados

---

<sup>15</sup> Estes direitos não eram no entanto extensivos a todos os sujeitos-actores, sendo atravessados, entre outras, pelas categorias sociais de classe e de género, nomeadamente no que concerne ao direito de voto, dado este primeiramente só ser permitido aos homens com determinada posição social e só muito tardiamente ter sido alargado ao género feminino.

direitos de terceira geração), embora não negligenciando a necessidade de uma unidade política básica que assegure uma estabilidade (provisória) dentro dessa diversidade.

Do ponto de vista prático, aqueles direitos são no entanto diferenciadamente exercidos pelos diferentes sujeitos-actores constitutivos das sociedades, dado os diferentes grupos socio-culturais estarem socialmente hierarquizados, não possuindo igualmente o conhecimento e os instrumentos necessários para a sua efectiva concretização.<sup>16</sup>

De relevar também o facto de, apesar da existência de direitos consagrados em lei, aplicáveis a todos os cidadãos e cidadãs de um país, *na prática assiste-se a uma cidadania a várias velocidades*: de classe, de género, de etnia, de orientações sexuais, etc., motivada, quer pelos diferentes tipos, montantes (e exercício) de poder de que os diferentes grupos sócio-culturais são detentores, quer pelo *desfasamento entre as mutações e inovações legislativas* (as opções realizadas pelo Estado) *e as práticas sociais* (informadas e enformadas pela dimensão cultural) que frequentemente não acompanham as mudanças legislativas.

Devemos também considerar o facto de que *direitos iguais nacionalmente consagrados são diferenciadamente apropriados em função dos espaços socio-geográficos, da dimensão cultural, etc., reconfigurando-se localmente o conceito* dado cada sujeito-actor social ser constituído por múltiplas e gradativas pertenças: grupal, local, regional, nacional, supranacional, o que o leva a estabelecer hierarquias de interesses mediante as quais regula a sua acção.

Importa também considerar em que medida o tipo de cidadania defendido se insere numa *cidadania activa reguladora* ou numa *cidadania activa crítica e emancipatória*, o que significa que *o exercício de uma cidadania activa nem sempre se*

---

<sup>16</sup> Alguns daqueles direitos estão por concretizar mesmo nas sociedades ditas “avançadas” e muitos deles nem se encontram consagrados em lei nos países do chamado “terceiro mundo”.

*constitui numa prática positiva* (veja-se o caso de alguns movimentos sociais desenvolvidos por determinados grupos com o objectivo de diminuir ou negar direitos a determinados grupos socio-culturais).

De igual modo, importa não esquecer que *o exercício da democracia participativa, implícito no exercício da cidadania activa, pode constituir-se quer numa democracia participativa positiva quer numa democracia participativa negativa*, o que significa também que *o exercício de uma democracia participativa não tem necessariamente implícito uma participação positiva*, no sentido da diminuição das desigualdades e hierarquias sociais, quer em termos locais, quer regionais, quer nacionais.

### **3.1.Cidadãos e cidadania: da cidadania “outorgada” à cidadania “conquistada”**

Dizíamos há pouco, e de acordo com Zapata-Barrero, que a cidadania deveu o seu aparecimento ao papel do Estado, dado estar relacionada com a outorga de determinados direitos por parte daquele mesmo Estado. Mas, sensivelmente a partir de metade do século XX, assistiu-se a um aumento gradual de um outro tipo de cidadania, da responsabilidade do cidadão e de determinados grupos sócio-culturais, que por vezes estão na origem de movimentos sociais emancipatórios, potenciadores do desenvolvimento de sociedades mais democráticas.

E a construção deste processo começa pela consciencialização, por parte dos cidadãos, da existência de determinados direitos, e da possibilidade e necessidade de reivindicação desses mesmos direitos, construindo gradualmente a necessidade de reivindicar o exercício de uma *cidadania horizontal, interactiva*, constituída por uma componente outorgada, da responsabilidade do Estado, e por uma componente “conquistada” (Almeida, 1999), “reclamada” (Stoer e Magalhães, 2002), da ordem do

cidadão, das comunidades locais e dos movimentos sociais emancipatórios. Já não o cidadão passivo, mero consumidor de uma cidadania da ordem do Estado, mas o cidadão que procura activamente melhorar a sua situação sócio-económico-cultural através da sua participação neste processo, originando novos tipos de cidadania ou, pelo menos, a reconfiguração e complexificação do conceito a partir da análise das suas práticas. É o caso de algumas comunidades ciganas

### **3.2. Ciganos: mal amados, mas resistentes e teimosamente cidadãos**

Ao longo dos tempos de permanência das comunidades ciganas entre nós, temos assistido a processos continuados de expulsão, reclusão e exclusão, alguns dos quais visíveis ainda na sociedade portuguesa actual, quer no que diz respeito à recusa de inserção de famílias ciganas em bairros habitados por agregados familiares pertencentes à sociedade maioritária, quer no que diz respeito à construção de turmas escolares unicamente para crianças ciganas (exclusão-reclusão), como a comunicação social tem largamente noticiado nos últimos anos. Não vamos aqui discutir as razões subjacentes a este tipo de práticas nem procurar explicá-las, mas tão somente reflectir em que medida as mesmas negam direitos inerentes a uma cidadania outorgada.

Este tipo de práticas, fazendo ainda parte da sociedade portuguesa actual, significa a recusa de acesso a direitos consagrados em lei, a pretexto de diferenças culturais dificilmente articuláveis com a cultura da sociedade maioritária. O direito de acesso à educação escolar, o direito de acesso a habitação condigna, o direito de acesso ao mercado de trabalho fora das ocupações tradicionais ciganas, etc., estes direitos são frequentemente negados através de processos de contorno da lei sem no entanto entrar em confronto com ela, não sendo por isso passíveis de acção judicial, mas construindo-se claramente contra os direitos consagrados na Declaração Universal.

Mas, em todo este processo, temos assistido a um despertar destas comunidades para os seus direitos, que gradualmente vão reivindicando, nomeadamente através dos meios de comunicação social e também através do exercício de um tipo específico de poder: o medo que provocam na sociedade maioritária, utilizando-o como uma mais valia nas relações de força que tecem o seu quotidiano:

- em termos da *reivindicação de direitos outorgados*, mas frequentemente negados no quotidiano dos cidadãos - a vivência de uma comunidade cigana específica em bairros degradados de habitação social, onde a sua maioria se nega a pagar renda de casa, água ou luz a pretexto da Câmara não realizar as obras necessárias a uma adequada manutenção das habitações (reivindicação a “habitação condigna”), ou a exigência da outorga do “Rendimento Social de Inserção” (reivindicação do direito à segurança social), arranjanho formas e processos para a sua atribuição;

- em termos da *reivindicação do direito ao reconhecimento e respeito da diferença cultural* – “cidadania reclamada” e “conquistada” - a sua actuação nos hospitais é disto um bom exemplo e que pode ser lida à luz dos seus valores culturais: a manifestação, nas instituições hospitalares, de solidariedade para com familiares e amigos, pode ser lida à luz da solidariedade existente na esfera privada -familiar e comunitária- que é transportada para o domínio da esfera pública, mas também como estratégia de defesa (através da intimidação) face a uma sociedade em que não confiam e que manifestamente também não confia neles.

De forma mais ou menos consciente, estas comunidades vão construindo estratégias de vivências cidadãs, acedendo, através da sua actuação, a direitos

estipulados na Declaração Universal, mas que lhes são frequentemente negados, quer do ponto de vista das instituições estatais, quer do ponto de vista da interacção social.

*O processo de construção da cidadania, nas suas diferentes dimensões, não é nem linear, nem homogéneo, dado existir, por parte dos diferentes sujeitos-actores sociais e das diferentes populações, diferentes níveis de conhecimento, diferentes níveis de consciencialização, diferentes tipos e montantes de poder, que originam diferentes níveis de participação, diferentes formas e diferentes graus de exercício de cidadania.*

A par destas dimensões e como referimos na introdução, também as condicionantes que resultam da transnacionalização do capitalismo, com interferência nas formas de regulação estatal, dão origem a diferentes configurações da cidadania e a formas diversificadas do seu exercício e concretização e, conseqüentemente, à concretização dos Direitos Humanos Universais (incluindo os direitos culturais não consagrados na Declaração).

### **Bibliografia citada**

- AFONSO, Almerindo Janela (1999) Educação Básica, Democracia e Cidadania - Dilemas e Perspectivas. Porto: Edições Afrontamento;
- ALMEIDA, Maria Doninha (1999) “O discurso oficial sobre cidadania no Brasil distante da realidade dos Excluídos”. *Revista de Administração Educacional*, Recife (Brasil), v. 1, nº 3, pp. 135-159.
- CARRASCO, Sílvia, BALLESTIN, Beatriz, BERTRAN, Marta & BRETONES, Eva (2001) “Reflexiones desde la investigación en el nuevo contexto multicultural de Cataluña”, in *Nómadas*, 14, pp. 50-66.
- CASA-NOVA, Maria José (2002) Etnicidade, género e escolaridade – Estudo em torno das socializações familiares de género numa comunidade cigana da cidade do Porto. Lisboa: IIE;

CASA-NOVA, Maria José (2004a) “Gypsy culture, children, schooling and life opportunities”, in 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, on line publications <http://www.ciimu.org>. (no prelo);

Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). *Assembleia Geral das Nações Unidas*;

LIMA, Licínio (2003) “Formação e Aprendizagem ao Longo da vida: entre a mão direita e a mão esquerda de Miró”, in João Ferreira de Almeida (org.), *Cruzamento de Saberes: Aprendizagens Sustentáveis*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 129-148;

MARSHALL, T., H. (1950) *Citizenship and Social Class*, in T. H. Marshall & Tom Bottomore (org.) *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial;

STOER, Stephen Ronald & MAGALHÃES, António (2002) “Novas cidadanias, Reconfiguração do Contrato Social e Educação”. Texto policopiado.

ZAPATA-BARRERO, Ricard (2001) *Ciudadania, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Barcelona: Anthropos Editorial.