

# Educação de Adultos e Comunidades Ciganas: Políticas e Processos

Maria José Casa-Nova (Coord.)



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

SECRETÁRIA DE ESTADO DA  
IGUALDADE E MIGRAÇÕES



ACM

ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES, I.P.



**OBCIG**

Observatório  
das Comunidades Ciganas

CASA-NOVA, Maria José  
Educação de Adultos e Comunidades Ciganas: Políticas e Processos  
Maria José Casa-Nova (Coord.) – 1ª ed. – (Estudos OBCIG, 3)  
ISBN 978-989-685-076-0  
CDU 316

TÍTULO

**EDUCAÇÃO DE ADULTOS E COMUNIDADES CIGANAS: POLÍTICAS E PROCESSOS**

AUTORA

**MARIA JOSÉ CASA-NOVA (COORD.)**

PROMOTOR

**OBSERVATÓRIO DAS COMUNIDADES CIGANAS / [HTTP://WWW.OBCIG.ACM.GOV.PT/](http://www.obcig.acm.gov.pt/)**

EDIÇÃO

**ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES (ACM, I.P.)**

R. ÁLVARO COUTINHO, 14 – 1150-025 LISBOA

TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 • FAX: (00351) 21 810 61 17 •

E-MAIL: [ACM@ACM.GOV.PT](mailto:ACM@ACM.GOV.PT)

EXECUÇÃO GRÁFICA

**CMVA print**

PRIMEIRA EDIÇÃO

**300 EXEMPLARES**

ISBN

**978-989-685-076-0**

DEPÓSITO LEGAL

**509205/22**

**LISBOA, DEZEMBRO 2022**

# ÍNDICE GERAL

EDUCAÇÃO DE PESSOAS ADULTAS: O HUMANO E O LOCAL PARA ALÉM DO MERCADO Maria José Casa-Nova	09
<b>CAPÍTULO I</b> POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS E COMUNIDADES DIVERSAS Licínio C. Lima	15 15
<b>CAPÍTULO II</b> EDUCAÇÃO DE ADULTOS: PARA FAZER A DIFERENÇA Luís Capucha	35 35
<b>CAPÍTULO III</b> POLÍTICA INTEGRADA E PORTUGUESES CIGANOS. O CASO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS DE 2020 A 2022 Cláudia Pereira, Cristina Milagre e Alejandra Ortiz	47 47
<b>CAPÍTULO IV</b> EL ÉXITO EDUCATIVO DE LAS PERSONAS ADULTAS GITANAS SE CONSIGUE APLICANDO LAS EVIDENCIAS CIENTÍFICAS DE IMPACTO SOCIAL Ramón Flecha	87 87
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	99

## CAPÍTULO III

### POLÍTICA INTEGRADA E PORTUGUESES CIGANOS. O CASO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS DE 2020 A 2022

Cláudia Pereira, Cristina Milagre e Alejandra Ortiz

#### Introdução

“Eu estudei, fiz o secundário e estou a tirar o curso na universidade já casada e com filhos. O meu marido também. Tem sido difícil, mas temos conseguido.” Estas palavras são de Toya Prudêncio, de 31 anos, em 2022, que integrou a série *História das Mulheres do Meu País*, na RTP 1<sup>2</sup>. Toya deixou a escola aos 9 anos, casou aos 15 anos e teve o primeiro filho aos 17. Recentemente entrou no curso de Educação Social do Instituto Politécnico do Porto<sup>3</sup>. Foi através de uma reportagem de televisão que ouviu falar no programa OPRE, Programa Operacional para a Promoção da Educação, e da Associação de Letras Nómadas, que com o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) apoiam portugueses ciganos no ensino superior. Um outro caso é o de Isabel<sup>4</sup>, portuguesa cigana de 27 anos, com dois filhos, que estudou até ao 6º ano e agora vai regressar à escola: “quando preciso de enviar um email ou que me expliquem o que recebo nas cartas da segurança social vou ao Escolhas [Programa], para onde o meu filho vai depois da escola, e a senhora ajuda-me. Foi também lá que me falaram de terminar os estudos e já me chamaram”. Irá terminar o 9º ano num Centro Qualifica.

Estas duas histórias ilustram a educação de adultos portugueses ciganos e a política integrada, sobre as quais nos iremos debruçar no texto relativamente ao período de 2020 a 2022. Os dois casos têm em comum: (a) o direito e acesso aos apoios de educação de adultos, atra-

.....  
2 Emitido a partir de março de 2022, aqui: <https://www.rtp.pt/programa/tv/p40370>.  
3 Tendo primeiramente entrado na Universidade Aberta.  
4 Nome fictício para proteger a identidade.

vés dos Centros Qualifica e, no ensino superior, através do apoio social – denominadas medidas universalistas por abranger todas as pessoas residentes em Portugal; (b) só estudaram ou vão estudar porque a informação lhes foi divulgada por um intermediário – no primeiro caso, uma organização da sociedade civil através de um meio de comunicação social e, no segundo caso, através de uma medida de política pública, o Programa Escolhas, de educação e integração.

Em Portugal a resposta das políticas públicas em matéria de educação de adultos tem passado por várias etapas, com avanços e recuos, até à atual configuração mais robusta e adaptada à realidade social do país. Contudo ainda persistem várias lacunas no que respeita ao alcance e à efetividade da mesma. As diferenças em termos de educação escolar entre os portugueses ciganos e a população em geral são claras devendo-se a um conjunto de fatores, entre os quais, desigualdades estruturais, diversidade sociológica e cultural e preconceito associado a uma imagem negativa “normalizada”. A situação dos/as portugueses/as ciganos/as é caracterizada por estas desigualdades múltiplas que reproduzem ciclos de exclusão e que tendem a condicionar o acesso aos bens e aos serviços públicos, dos quais são sujeitos de direito. Assim, o desenho e a implementação de políticas públicas ajustadas à realidade deste grupo social passam por um balanço entre uma abordagem *mainstreaming*/transversal complementadas com medidas específicas de discriminação positiva, que contribuam para facilitar a efetivação dos direitos de cidadania. No presente capítulo analisamos a importância deste tipo de abordagem utilizando como foco a educação de adultos e a inovação política. A metodologia utilizada foi a de análise de políticas públicas e de documentos oficiais (Bryman, 2012).

O texto subdivide-se em cinco partes. A primeira apresenta uma breve caracterização da população cigana em Portugal, destacando a sua diversidade interna, mas também evidenciando as suas condições de educação, habitação e emprego. Em termos de educação de adultos, apesar da formação profissional ser ainda considerada bastante baixa, tem-se verificado um aumento progressivo ao longo dos últimos anos. A segunda parte apresenta uma breve revisão de literatura, onde fica demonstrado que, apesar do aumento de produção a partir dos anos 90 do séc. XX, continuam a ser escassos os estudos com análises comparativas onde esta população é incluída, bem como a falta de pesquisas lon-



gitudinais ou de cruzamento com outras áreas das ciências sociais. Na terceira parte do texto enquadram-se as teorias sobre políticas públicas, focando a análise nas políticas de reconhecimento/discriminação positiva e nas políticas *mainstreaming*/transversais, caracterizadas estas últimas por privilegiar uma abordagem integral de uma situação complexa. No caso de populações em situações de vulnerabilidade social predomina um equilíbrio entre medidas transversais, de discriminação positiva e *ad hoc*/específicas. A quarta parte apresenta medidas existentes para a educação de adultos portugueses ciganos. Estas encontram-se concentradas na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022 (ENICC). Destaca-se a inovação política da prática sistemática de trabalho em rede com os municípios coordenada pela Secretária de Estado para a Integração e as Migrações. Por último conclui-se com (i) a importância de uma visão política capaz de combinar de forma complementar e simultânea medidas de cariz *mainstreaming*/transversal e universalistas com medidas de discriminação positiva e particularistas; (ii) a centralidade dos atores locais como mobilizadores privilegiados, geradores e reprodutores de boas práticas e (iii) a forma inovadora de trabalho em rede entre o governo e os municípios com uma visão integradora, que foi essencial para promover uma maior inclusão das necessidades dos portugueses ciganos na política local e central.

### **População portuguesa cigana: diversidade interna**

Enquanto em vários países europeus as pessoas ciganas (na língua inglesa denominadas por *Roma/Romani*) são de origem nacional e imigrante, como da Roménia e da Bulgária, em Portugal distinguem-se por serem na quase totalidade de nacionalidade portuguesa. Residem no país desde há cerca de cinco séculos, observando-se heterogeneidade em termos de caracterização social, económica e geográfica (Casa-Nova, 2002; Casa-Nova et al., 2020; Castro, 2010; Magano, 2022; Mendes et al., 2016, 2019).

Em termos de *classe social*, a população portuguesa cigana caracteriza-se por *diversidade interna*, existindo: uma *classe social baixa*, com forte visibilidade social, desfavorecida; e uma *classe social média*, de menor dimensão, na sua maioria invisível para a generalidade da sociedade no país e “capaz de fazer a necessária síntese entre tradição e modernidade no que diz respeito aos costumes ciganos e

práticas culturais” (Montenegro, 2020, p. 262). Todavia, para uma mais ampla compreensão da diversidade interna e do contexto específico dos adultos, é necessário descrever melhor a população cigana residente em Portugal.

### *Enquadramento estatístico*

Em termos de população, as pessoas portuguesas ciganas não chegam a 1%: num estudo realizado em 2015, o *total* de população portuguesa cigana é estimado em 37 mil pessoas, o que representa 0.4% do global de residentes no país (IHRU, 2015; Sousa & Moreira, 2022)<sup>5</sup>.

Em termos de *educação* observaram-se na década de 2010 duas tendências: (i) o aumento do número de estudantes portugueses ciganos (Casa-Nova, 2018); e (ii) a melhoria do seu desempenho escolar (DGEEC, 2018, 2020). No segundo caso, o aproveitamento melhorou no ensino básico 20 pontos percentuais, passando, entre 2016/7 e 2018/9, de 56% para 76% (DGEEC, 2018, 2020). Estes desenvolvimentos inserem-se num padrão de marcada retenção escolar, no qual mais de um quarto dos alunos têm uma ou mais retenções, bem como de elevado abandono e absentismo escolar, embora se registre uma evolução positiva. Como é referido no Relatório do Plano Nacional de Literacia de Adultos:

*note-se que a participação cigana nas escolas duplicou, nos últimos vinte anos, mantendo-se, no entanto, com pouco peso no ensino secundário e superior. Para isso contribuíram, significativamente, as políticas de combate ao abandono escolar e as prerrogativas e requisitos associados à atribuição de apoios sociais, designadamente do RSI. Há ainda discrepâncias de género, mas menos significativas (Rothes et al., 2019, p. 56).*

No que se refere à *habitação* digna, 2.641 famílias portuguesas ciganas (32%) habitam em alojamentos não clássicos (IHRU, 2015, p. 7). Cerca de metade da população cigana no país (48%) reside em habitação social. No entanto, no global da habitação social apenas 4% é

.....  
5 O valor é baseado nos dados dos municípios, através da metodologia de questionário a 31 mil indivíduos, cuja estimativa totaliza 37 mil pessoas, no estudo coordenado pelo IHRU (2015). O estudo de âmbito nacional, de Mendes et al. (2014), reúne as estimativas que variam de acordo com as fontes, embora todas posicionem os portugueses ciganos em 0,4% da população total no país (2014, p. 13). Entre as estimativas, a da Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas indica entre 40 mil a 60 mil portugueses ciganos residentes no país (Governo Constitucional XIX, 2013).



ocupada por pessoas ciganas (IHRU, 2015). A população encontra-se *distribuída geograficamente* por todo o território, com concentrações específicas tanto no litoral como no interior.

Em matéria de *acesso ao emprego*, cerca de 45% de jovens ciganos é NEET (não trabalham, não estudam e não frequentam formação) (FRA, 2022). A taxa de trabalho remunerado das mulheres e homens ciganos entre os 20 e os 64 anos (incluindo atividades por conta própria e trabalho ocasional) é de 31%; sendo que a diferença nesta taxa entre mulheres e homens é de 26 pontos percentuais (18% de mulheres ciganas com emprego remunerado e 44% de homens) (FRA, 2022).

Em termos de *rendimento social de inserção (RSI)*, devido à pobreza extrema em que se encontra uma parte da população, no total de pessoas que recebe este apoio os portugueses ciganos correspondem a 4%. Esta percentagem representa 5.275 famílias entre o total de 135 mil que recebe o RSI, de acordo com os últimos dados disponíveis do Instituto de Segurança Social (Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família, 2008, p. 23 e 48).

### *Enquadramento qualitativo*

Na população portuguesa cigana observa-se *heterogeneidade*, havendo uma classe média emergente, mas simultaneamente, como foi demonstrado, numa grande parte da população persistem *desigualdades sociais cumulativas*, isto é, pobreza extrema em dimensões conjuntas, como na habitação, na educação escolar e no mercado de trabalho. Apesar desta diversidade interna, existe uma sobrerrepresentação da vulnerabilidade das populações portuguesas ciganas, que determina, em grande medida, as relações sociais e os processos de integração.

Na *educação de adultos portugueses ciganos* tem-se observado um aumento progressivo – através da participação nas medidas do Sistema Nacional de Qualificações como o Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), o Programa de Formação em Competências Básicas, os Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e a formação modular certificada, que elevam os níveis de habilitação escolar e/ou profissional. O padrão atual de formação profissional das pessoas ciganas continua a ser “muito abaixo da média nacional, apesar de significativamente maior do que a dos seus progenitores e experienciam fortes constrangimentos no acesso ao mercado de trabalho

e, quando acedem, tal ocorre quase sempre em profissões mais desqualificadas e/ou através da estratégia de ocultação da identidade étnica” (Magano & Mendes, 2016, p. 24). Os casos de maior sucesso têm-se verificado nos processos em que tem existido um mediador ou projetos de apoio para intermediar, tanto na formação como no início da empregabilidade (EAPN Portugal *et al.*, 2021; Luís, 2021; Rothes *et al.*, 2019; Salgado & Paulo, 2019, entre outros).

Em termos de *ocupação profissional*, as oportunidades de trabalho têm sido a venda em feiras e os trabalhos agrícolas sazonais e, mais recentemente, na Uber, havendo igualmente uma pequena proporção na administração pública e outros serviços. Por um lado, a dificuldade de mobilidade profissional deve-se à baixa escolarização e, por outro, à discriminação que “dificulta o emprego de pessoas oriundas da comunidade cigana. Muitos escondem que são ciganos. Estão nestes casos os trabalhos em empresas como a Uber” (Salgado & Paulo, 2019, p. 31).

No que concerne à *residência*, a maioria tem residência fixa, com diferentes níveis de condições, desde alojamento clássico a não clássico (barraca, acampamento e alojamento móvel), e é actualmente obrigada a sair dos municípios onde tenta residir (Assunção, 2019; Ribeiro, 2016).

Os portugueses ciganos distinguem-se do global da população no país por dois tipos de *distância social* (Castro, 2010). O primeiro tipo refere-se à legitimidade social que é atribuída à sedentarização e permanência num território, o que no caso dos portugueses ciganos é associada a distância social devido ao realojamento tardio e ao “pretenso nomadismo”, pois a vigilância e controlo de populações e municípios tem exigido a sua mobilidade forçada. O segundo tipo diz respeito à precariedade que raramente é atribuída socialmente à classe social ou à pobreza, mas antes à discriminação baseada na cultura e etnicidade, criando resistências entre a população portuguesa cigana e a população maioritária (Castro, 2010).

### **Literatura sobre educação de adultos e portugueses ciganos: escassa produção**

As *desigualdades* têm vindo a ser reduzidas de forma *significativa* para todos os residentes no país, incluindo os ciganos, desde o início



da democracia em 1974, com as medidas sociais de diversos governos. Convém recordar que em 1981 cerca de um quinto da população (18,6%) não sabia ler nem escrever e em 2011 o valor é de 5%, o que demonstra a evolução positiva da política pública na redução do analfabetismo<sup>6</sup>, que inclui a população portuguesa cigana. Nesta secção serão apresentados os principais contributos da literatura sobre a educação de adultos portugueses ciganos, através (i) da contextualização de desigualdades, (ii) dos principais temas estudados sobre a população cigana, e (iii) da investigação sobre os desafios e as recomendações da educação de adultos portugueses ciganos.

Entre as pessoas *analfabetas* em Portugal, uma parte significativa são portugueses ciganos, sendo que, apesar das melhorias significativas, ainda subsistem desigualdades cumulativas, o que requer especial atenção para a eficácia e abrangência da política de educação de adultos (cf. Casa-Nova, 2009, 2021; Castro, 2010; Mendes *et al.*, 2014, 2016).

No quadro geral da União Europeia, nos países onde reside população cigana, a taxa de pobreza é bastante superior entre os nacionais ciganos do que entre os restantes nacionais (não ciganos), bem como em Portugal onde 96% da população cigana está em risco de pobreza e no conjunto da população portuguesa a taxa é de 16% (FRA, 2022). Em relação à pobreza e população cigana é necessário destacar dois aspectos. Primeiro, as *desigualdades foram naturalizadas* (Assunção, 2019; cf. Casa-Nova & Pereira, 2019; Castro, 2010; Mendes *et al.*, 2014). Ou seja, é “natural” atribuir a “culpa” da pobreza aos indivíduos ciganos em si, como por exemplo o facto de não terem emprego, enquanto na restante sociedade portuguesa a pobreza é atribuída, predominantemente, às políticas e aos contextos de crise. Segundo, existe uma relação direta entre a *pobreza e a fraca capacitação escolar* ou formação profissional dos indivíduos pobres (Capucha, 2010), o que também se verifica nos portugueses ciganos.

A *literatura* que aborda os portugueses ciganos continua a ser *escassa*, particularmente se comparada com a que analisa transversalmente as desigualdades e a pobreza e que raramente os inclui nos estudos sobre a globalidade da população portuguesa (cf. Casa-Nova,

.....

6 <https://www.pordata.pt/portugal/>

2009). Esta observação é ainda mais pertinente quando verificamos que os dados mais recentes evidenciam “[...] a dimensão acentuada dos contrastes sociais da população cigana face à globalidade da população portuguesa, ainda que entre os sectores mais desfavorecidos revelem um fraco peso percentual e para alguns indicadores parece assistir-se a alguma redução do nível dos contrastes sociais” (Castro, 2010, p. 1). Contudo, embora diminuta, a investigação sobre a população cigana tem vindo a aumentar desde os anos 1990, bem como a sua diversidade, predominando os *estudos qualitativos, de educação e micro-localizados* em determinados territórios (cf. Casa-Nova, 2009; Mendes *et al.*, 2014). A literatura assinala a ausência de cruzamento com outras áreas de investigação dentro das ciências sociais e a necessidade de estudos longitudinais e transversais que permitam um maior conhecimento da relação entre a população portuguesa cigana e a globalidade dos residentes em Portugal (Casa-Nova, 2009; Mendes *et al.*, 2014). Para o presente texto, a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir do acervo existente no Observatório das Comunidade Ciganas (ObCig), em várias plataformas e repositórios como o Google Scholar e a B-On, bem como em bibliotecas de Lisboa.

Entre a literatura sobre população cigana, é ainda mais *rara* a que analisa a *educação de adultos portugueses ciganos*. Nos estudos existentes prevalecem as áreas contíguas da formação profissional e da inserção no mercado de trabalho. Trata-se de estudos que incluem: (i) artigo de investigação (Gomes, 2013); (ii) dissertações de mestrado, com metodologia qualitativa (Almeida, 2017; Luís, 2021; Pereira, 2016; Ribeiro, 2016); (iii) referencial técnico para a inserção no mercado de trabalho (EAPN Portugal *et al.*, 2021); e (iv) relatórios de avaliação de políticas públicas (ACM, 2020; Rothes *et al.*, 2019; Salgado & Paulo, 2019). Os contributos desta literatura evidenciam cinco desafios principais na implementação da educação de adultos portugueses ciganos e quatro recomendações.

O primeiro dos *desafios* é o da “*literexclusão*”, que Maria do Carmo Gomes realça com particular intensidade nas pessoas ciganas, consistindo na exclusão social através da incapacidade processual da utilização da informação escrita através da leitura, escrita e cálculo. Esta baixa literacia deve-se aos baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional, que condicionam a capacidade de aceder ao mercado



de trabalho e de se relacionar com as instituições (2013). O segundo desafio é o de garantir a *participação* através da *divulgação eficaz* da informação sobre as ofertas de educação de adultos por portugueses ciganos, bem como a remoção de obstáculos que originam a pouca adesão, como o ajuste de horários. Este processo tem vindo a ser desenvolvido no trabalho em rede dos organismos da administração pública e de organizações da sociedade civil, através da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) 2013-2022, cuja implementação das medidas tem vindo a ser relatada nos relatórios de execução (ACM, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018b, 2018a, 2020; Governo Constitucional XIX, 2013). O terceiro desafio é o de *adaptação* dos cursos de educação de adultos e de formação profissional, mantendo a exigência mas diversificando as modalidades, numa ótica de proximidade e continuidade, de modo a reconhecer a diversidade sociológica e as necessidade e expectativas dos beneficiários portugueses ciganos, bem como o seu nível de “literexclusão” (Assunção, 2019, p. 183; cf. Ávila, 2020; cf. Gomes, 2013; Santos & Marques, 2014, p. 53) e a necessidade de aumento dos seus níveis de empregabilidade (EAPN Portugal *et al.*, 2021). O quarto desafio é o da participação de *mulheres portuguesas ciganas* na educação de adultos, pelos obstáculos das próprias famílias que as incitam a restringir-se à vida familiar e pela falta de apoio das instituições responsáveis pela educação e formação em fiscalizar a finalização da escolaridade obrigatória (Magano, 2022, pp. 11, 14). O último desafio é o de que “ninguém dá trabalho aos ciganos”, ou seja, uma discriminação que dificulta o acesso ao emprego mesmo depois da frequência de educação de adultos e de Contratos Emprego-Inserção (CEI e CEI+), restando as opções do Rendimento Social de Inserção (RSI) e da economia paralela (Almeida, 2017; Marques, 2016; Pereira, 2016, p. 120; Santos & Marques, 2014).

Em termos de *recomendações*, a primeira é a de ações de *sensibilização* para *empregadores* contratarem portugueses ciganos, depois da finalização de educação de adultos, através da desconstrução de estereótipos, bem como a *sensibilização* para *pessoas ciganas sobre os contratos de trabalho*, desconhecidos para grande parte da população. Nas palavras de Toya Prudêncio, portuguesa cigana:

*Sensibilizar primeiro a sociedade maioritária para a questão das dificuldades que nós sentimos em arranjar emprego por sermos da comuni-*

*dade cigana. Desmistificar junto das empresas e de quem está disposto a nos dar trabalho aquilo que é ser cigano, que não significa que nós vamos para lá ou roubar ou levar a família toda, porque isso não é de todo verdade. E da parte da comunidade cigana, acho que tem de se investir não só na formação, mas também na sensibilização para o que é o trabalho remunerado fixo, com um contrato fixo de trabalho. Porque muitas vezes há um desconhecimento da nossa parte e se isso for um bocadinho trabalhado talvez também abra um pouco outra perspetiva da parte da nossa comunidade.”* (ObCig, 2019, p. 13).

A segunda recomendação na literatura para a educação de adultos portugueses ciganos é o *trabalho em rede com os mediadores interculturais*, contratados pelas câmaras municipais e entidades da sociedade civil, para o acompanhamento durante a formação devido à “literexclusão”, para a desconstrução de estereótipos nalguns casos de relutância institucional e para o esclarecimento de processos burocráticos (Almeida, 2017; Luís, 2021; Ribeiro, 2016, p. 95). Outra recomendação é a articulação com *as associações de portugueses ciganos e/ou de desenvolvimento*, como previsto na ENICC, havendo casos de sucesso nos quais ficou evidenciado o contributo das associações no acompanhamento dos processos de RVCC como o da Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas Portuguesas (AMUCIP) (cf. Rothes *et al.*, 2019, p. 98-99). A última recomendação é a *metodologia integrada de educação de adultos e inserção profissional*, implementada pela Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN), baseada no projeto Acceder, de Espanha, que consiste em três fases: (i) procura de necessidades do mercado de trabalho, (ii) educação de adultos e formação direcionada para essas necessidades, (iii) e acompanhamento do estágio e da inserção em emprego através de mediadores/as (EAPN Portugal *et al.*, 2021).

As políticas de educação de adultos passaram a figurar entre as prioridades das políticas públicas no início do séc. XXI, com novos modelos de intervenção baseados na aprendizagem ao longo da vida (cf. Gomes, 2013). Contudo, o desenvolvimento destas políticas não tem sido totalmente eficaz junto da população cigana, apesar de contar cada vez mais com metodologias de aprendizagem orientadas a grupos específicos, mais interativas e adaptadas ao contexto social e cultural desta população. De igual modo, é importante que o nível de escolaridade de pais aumente ao mesmo tempo do dos filhos: para o aproveitamento escolar de filhos com pais “literexcluídos” revela-se necessária uma meto-



dologia de trabalho de proximidade e de confiança entre pais e professores das escolas como ficou evidenciado nos casos de sucesso do projeto *Roma Inclusive School Experiences* (RISE), no norte do país (Casa-Nova *et al.*, 2020). De uma forma integrada, é necessária uma política que envolva a habitação, a inserção laboral e a melhoria das condições de vida, para uma maior eficácia da educação de adultos portugueses ciganos (cf. Castro, 2007).

### **Breve enquadramento teórico sobre políticas de reconhecimento/discriminação positiva e *mainstreaming*/transversais**

As políticas públicas dirigidas aos portugueses ciganos enquadram-se nas que foram teorizadas primeiramente como *multiculturalismo e políticas de reconhecimento* pelo filósofo Charles Taylor, na década de 1990, a propósito de populações minoritárias e em situação de fragilidade social e económica no Quebec, Canadá, onde se incluem entre outros os descendentes das populações pré-colombianas (1994). Nesta secção iremos apresentar uma abordagem referencial (e não problematizadora) para posicionar o enquadramento teórico sobre as políticas transversais/*mainstreaming versus* as de reconhecimento de identidades/discriminação positiva e as políticas universalistas *versus* as particularistas.

Charles Taylor evidencia que existem indivíduos com distinções identitárias que, por razões históricas e culturais, não têm o mesmo acesso efetivo a medidas de política pública. O multiculturalismo, ao contrário da perceção atual, não teve origem nas preocupações relativas à integração de imigrantes, mas de populações que nasceram e residiam no mesmo país há séculos, com semelhanças, mas também diferenças sociais e culturais. É o caso do ingresso no ensino superior, mesmo que gratuito, como acontece no Canadá com algumas mulheres, populações indígenas e, no caso de Portugal, com os portugueses ciganos, entre outros. O argumento principal de Taylor é que falta o reconhecimento das suas identidades e que o modo de obterem a igualdade de direitos, para manterem a dignidade, é através de políticas de reconhecimento de identidade. Este processo inclui a noção de que as identidades são dinâmicas e formadas através do diálogo, na qual a participação de populações minoritárias é alcançada através das políticas de reconhecimento de identidade, que lhes dá acesso a recursos adicionais para o acesso

efetivo a oportunidades. Na ausência destas políticas têm dificuldades acrescidas de participar em espaços de diálogo com outros grupos sociais, seja nas oportunidades de emprego ou de ensino superior, entre outros. Nas palavras do autor,

*Onde as políticas de dignidade universal lutaram por formas de não discriminação, bastante “cegas” às formas de diferença dos cidadãos, a política da diferença redefine frequentemente a não discriminação como exigindo que façamos destas distinções a base de um tratamento diferenciado (Taylor, 1994, p. 39).*

Esta proposta é contestada pelo filósofo Bryan Barry (2001) que *defende medidas universalistas*, iguais para todos os residentes. O argumento de Barry é o de que as abordagens “multiculturalistas” partem da premissa de que a base identitária de todos os grupos é cultural, ignorando ou menorizando a importância de outras dimensões de pertença, e forçam a comunitarização como condição de acesso a direitos que deveriam ser garantidos a todos os indivíduos independentemente das suas múltiplas pertenças. Esta sobrevalorização da cultura pode impedir medidas universalistas que sejam benéficas para toda a sociedade, incluindo membros de grupos sociais que não têm tido o mesmo acesso a igualdade de oportunidades providenciadas por políticas públicas. Corre-se, ainda, o risco de produzir processos de segmentação e não de integração social, classificados por Amartya Sen como dinâmicas de “monoculturalismo plural” (Sen, 2006).

A conceção de políticas *mainstreaming/transversais*, para melhor compreender como se gere a resposta a problemas complexos, tem sido desenvolvida desde sensivelmente a mesma época, na passagem para o século XXI, a partir da literatura de governança de género, de ambiente e de pessoas com deficiência. Trata-se de políticas que abrangem questões complexas porque envolvem mais do que uma área governativa em simultâneo, como, por exemplo, a educação, a saúde, a habitação e o emprego, como é o caso das políticas sobre populações minoritárias em situação de vulnerabilidade, onde se inclui a população cigana (cf. Scholten, 2020; Verweij & Thompson, 2006). O objetivo das políticas *mainstreaming/transversais* tem sido o de inscrever a integração das populações visadas no conjunto das políticas, tendo sido desenvolvida em matérias de governança que envolvem complexidade como é o caso de: (i) políticas *mainstreaming* para assegurar a



inclusão de género (True & Mintrom, 2001); (ii) políticas *mainstreaming* para a integração de pessoas com deficiência (Jones & Webster, 2006); (iii) políticas *mainstreaming* para garantir a inclusão do ambiente (Dalal-Clayton & Bass, 2009); e (iv) políticas *mainstreaming* para a integração de migrações e diversidade (Scholten, 2020). Não se trata tanto de um modelo ou uma “solução” específica, mas antes uma forma de organizar ou orientar a estratégia do processo de política (Scholten, 2020, p. 109).

As principais características das políticas *mainstreaming/transversais*, teorizadas por Peter Scholten, são:

- “*abordagem integral de uma situação problemática complexa* – mudança de uma abordagem específica do problema para uma abordagem transsectorial e multinível que integra o tema em questão nas políticas *mainstreaming* (genéricas), nas instituições e nas estruturas;

- *processo em vez de solução – mainstreaming* como um processo em vez de um resultado político específico ou modelo, que pode assumir diferentes formas em diferentes configurações situacionais e temporais (nenhum “tamanho” serve a todos);

- *redes complexas de atores* – mudança de uma abordagem centrada no Estado para uma abordagem geral que envolve redes de atores complexas (incluindo, mas não se limitando aos governos);

- *abordagem integrada de toda a sociedade* – mudança de uma abordagem direcionada ou específica do grupo para uma abordagem de toda a sociedade” (Scholten, 2020, p. 119).

As políticas *mainstreaming/transversais* opõem-se às denominadas de “alienação” pela forma de distanciamento da complexidade, nas quais são criadas medidas “à parte”, “autónomas”, “particularistas”, em vez de transversais, por se focarem apenas numa área governativa/setor/instituição, de modo separado (cf. Scholten, 2020). Nas políticas de “alienação” / “autónomas” incluem-se as políticas de reconhecimento de identidade/discriminação positiva por se concentrarem numa área governativa específica. Por sua vez, as políticas universalistas opõem-se às particularistas, sendo que as universalistas abrangem todos os residentes no território e as particularistas destinam-se apenas a grupos específicos com o objetivo de reduzir desigualdades acentuadas.

As políticas que incluem as populações em situação de desigualdade social e com diferenças culturais têm-se desenvolvido nos vários países e, em geral, distinguem-se pelo equilíbrio entre: (i) o predomínio de medidas transversais/*mainstreaming* ou de reconhecimento de identidade/discriminação positiva; (ii) medidas universalistas ou particularistas. Este balanço dos tipos de políticas para a diversidade social e cultural tem sido recentemente alvo de análise nas questões de género, de clima e de diversidade social e imigração. No caso destas últimas, Peter Scholten demonstra que os países com melhores resultados na integração de imigrantes e refugiados são aqueles nos quais predominam políticas transversais/*mainstreaming*, em que os imigrantes e refugiados são incluídos nas medidas que existem já para os nacionais, complementadas com algumas medidas particularistas e *ad-hoc* (cf. Scholten, 2020).

### **Medidas transversais e universalistas: inovação do governo com o poder local de 2020 a 2022**

Na análise das políticas públicas que abrangem adultos portugueses ciganos, através da consulta de documentos oficiais e de medidas, têm sido privilegiadas as medidas transversais e universalistas sobre as medidas de reconhecimento/discriminação positiva ou particularistas que incidem sobre determinados grupos sociais, como os portugueses ciganos. Foram observadas duas tendências na visão política:

a) *transversalidade/”mainstreaming”*, através das quais as necessidades de pessoas ciganas com desigualdades sociais e económicas são respondidas através da política pública nacional em áreas como a segurança social, a habitação, o emprego e a educação, onde se inserem as de educação de adultos; nestas incluem-se as políticas de *territórios prioritários*, nas quais têm predominado medidas que privilegiam os territórios com desigualdades concentradas, como desemprego, iliteracia e habitação indigna, como, por exemplo, os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), as escolas de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e o Programa Escolhas; em suma, nestas englobam-se as que compreendem a organização de medidas de várias áreas governativas para pessoas portuguesas ciganas que abrangem, por exemplo, a *habitação* – como o recente programa do 1º Direito, de grande investimento financeiro e político, para a substituição/melhora-



mento de habitação para quem resida em condições indignas, como parte da população cigana – a *educação de adultos* no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações – com abordagem inclusiva que envolve os portugueses ciganos – e o *Rendimento Social de Inserção* – para pessoas em pobreza extrema, como parte da população cigana.

b) *universalistas*, medidas que abrangem todos os cidadãos no país, como os portugueses ciganos nascidos em Portugal e restantes cidadãos que adquiriram os direitos de cidadania através de documentação; nestas incluem-se medidas como as de educação de adultos;

No último governo, de 2020 a 2022, desenvolveu-se uma medida *ad hoc*, de *inovação política*, na qual, através do trabalho em rede e de proximidade, se criou interação do governo com o poder local, em conjunto com o ACM, para medidas integradas de participação e integração de portugueses ciganos em áreas como habitação, emprego, educação e educação de adultos.

Como referido, a população portuguesa cigana apresenta diversidade interna, nem todos são pobres e tem sido crescente a mobilidade social e profissional. Contudo, persiste uma dimensão significativa de adultos portugueses ciganos com pouca escolarização e “literexclusão” (cf. Gomes, 2013).

Nas subsecções abaixo serão apresentadas: (i) a realização de medidas transversais/*mainstreaming* e universalistas de educação de adultos portugueses ciganos e a articulação com a ENICC; (ii) a concretização de medidas particularistas e de discriminação positiva para portugueses ciganos jovens e adultos e a relação com a ENICC; (iii) a inovação política de medidas integradas do governo com alguns municípios.

### **Políticas transversais e universalistas de educação de adultos e portugueses ciganos**

Nas políticas de educação de adultos constitui um marco a criação do Sistema Nacional de Qualificações (SNQ) em 2007<sup>7</sup> — uma política *universalista*. Depois de décadas de medidas de Educação Permanente e

.....

7 Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 14/2017, de 26 de janeiro, disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2007/12/25100/0916509173.pdf>

de alfabetização de adultos, caracterizadas por “uma marginalidade que acompanha medidas políticas parciais, fragmentadas, descontinuadas e com insuficiente massa crítica” (Canário *et al.*, 2019, p. 3), foi criada, em 2005, a Iniciativa Novas Oportunidades no âmbito do qual se constituiu o SNQ. Esta medida, com investimento político e financeiro significativo, incidiu na certificação e requalificação de jovens adultos, no reforço do ensino tecnológico e na aprendizagem ao longo da vida (PCM-GC-NELPT, 2008). O objetivo foi o de “fazer regressar em massa ao sistema de educação e formação as pessoas que dele tinham sido excluídas precocemente” (Capucha, 2013, p. 39). O SNQ<sup>8</sup> perdura até hoje com períodos de recuos e avanços amplamente documentados (Canário *et al.*, 2019). Entre as estruturas atualmente disponíveis, destacam-se os Centros Qualifica, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e restantes entidades formadoras, bem como os processos de Reconhecimento Validação e Certificação de Competências (RVCC) enquanto modalidade central neste âmbito.

No caso concreto da educação de adultos portugueses ciganos, revelou-se também fundamental a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC), criada em 2013. Antes do SNQ e da ENICC, um estudo qualitativo etnográfico e um outro de avaliação de política pública, referem, respetivamente, que os poucos portugueses ciganos que tinham frequentado formação profissional não exerciam uma profissão compatível e que a formação não correspondia, em traços gerais, às necessidades e expectativas dos beneficiários portugueses ciganos (cf. Casa-Nova, 2009; MSST, 2002).

Estudos posteriores à criação da SNQ e da ENICC, micro-localizados e de avaliação de políticas, demonstram que os empregadores raramente contratam as pessoas portuguesas ciganas depois da formação, sendo as oportunidades que surgem de câmaras municipais e de juntas de freguesia, através dos Contratos de Emprego e Inserção (CEI+), o que contribui para o seu desemprego de longa duração (Almeida, 2017; GEP-MTSS, 2021; Pereira, 2016; Santos & Marques, 2014).

.....

8 O SNQ foi criado a partir dos recursos institucionais, pedagógicos e financeiros existentes de forma dispersa, aos quais se juntaram os elementos necessários para constituir a estrutura que permitiu a implementação da política pública e da ambição lançadas pela Iniciativa Novas Oportunidades. O SNQ engloba atualmente o “conjunto integrado de estruturas, instrumentos e modalidades de ensino e formação profissional que, em articulação com o Quadro Europeu de Qualificações (QE), tem como objetivo promover a elevação da formação de base da população através da progressão escolar e profissional” (DGERT, 2020, <https://www.dgert.gov.pt/sistema-nacional-de-qualificacoes-snq>).



Na articulação com as várias áreas governativas, a ENICC assegurou a transversalização da integração dos portugueses ciganos em vulnerabilidade nas medidas de política pública universalistas. Podemos afirmar, assim, que a ENICC é o primeiro exemplo de uma política transversal/*mainstreaming* no campo das políticas de integração de populações ciganas em Portugal. Em termos de resultados da educação de adultos portugueses ciganos, a ENICC promoveu o trabalho em rede de organismos da administração pública nas áreas estratégicas aos processos de integração das populações ciganas em maior vulnerabilidade, desde a habitação à educação de adultos. Surgiu no seguimento da publicação pelo Parlamento Europeu de uma Recomendação de Estratégia para a Integração da População Cigana<sup>9</sup>, para que cada estado-membro implementasse medidas de redução das desigualdades das populações ciganas, devido à discriminação a que têm sido sujeitas e à “proporção significativa de comunidade cigana que vive em regiões em que se situam entre as menos desenvolvidas económica e socialmente na União Europeia” (European Parliament, 2011).

Em Portugal, esta Recomendação transposta na ENICC 2013-2020<sup>10</sup>, assinalou, pela primeira vez, num instrumento de política pública nacional, a necessidade de assegurar, de forma mais sistemática, a qualificação de portugueses ciganos adultos através do SNQ. Foram definidas metas quantitativas de acesso e conclusão dos percursos de alfabetização e de qualificação, bem como medidas de capacitação dos profissionais do SNQ que trabalham com populações ciganas (Eixos da Educação e da Formação e Emprego).

A revisão da ENICC 2013-2022<sup>11</sup>, em 2018, alargou e concretizou as medidas e metas<sup>12</sup> (ACM, 2018a). Deu continuidade aos indicadores anteriores e acrescentou a implementação de práticas de reforço do acesso de adultos ciganos aos percursos de qualificação, através do

.....

9 European Parliament. (2011). EU strategy on Roma inclusion. In Resolution of European Parliament [2010/2276 (INI)]. European Parliament. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0092>

10 Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/25-2013-260415>

11 Resolução de Conselho de Ministros n.º 154/2018, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/154-2018-117142874>

12 Objetivo Estratégico 5, “Garantir condições efetivas de acesso à educação, sucesso educativo e aprendizagem ao longo da vida de pessoas ciganas”.

aprofundamento de parcerias locais, bem como a produção de um relatório bienal da execução dos Centros Novas Oportunidades relativo a adultos ciganos. A Estratégia revista consistiu em medidas de política transversais/*mainstreaming*, complementadas com medidas de reconhecimento de identidade/discriminação positiva, como por exemplo, o Programa de Apoio ao Associativismo Cigano (PAAC)<sup>13</sup>, junto da população portuguesa cigana (como veremos adiante).

Outros instrumentos de política transversal/*mainstreaming* contribuem para a educação de adultos portugueses ciganos. Trata-se de programas com prioridade no desenvolvimento de territórios com desigualdades socioeconómicas acentuadas, como a taxa de desemprego, onde se inclui grande parte dos portugueses ciganos e onde através das relações de proximidade se divulga a informação sobre educação de adultos junto dos portugueses ciganos, potenciando a sua participação, nomeadamente: (i) Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), que desenvolvem um trabalho de proximidade no que se refere ao emprego, divulgando muitas vezes as oportunidades de educação de adultos a portugueses ciganos; (ii) Programa Escolhas, frequentado pelas crianças depois das aulas, sendo valorizada a articulação entre educação formal e informal e o convívio intercultural, permitindo divulgar a informação de alfabetização e outras ofertas de educação de adultos aos respetivos pais – é o caso de Isabel, como referido na introdução (cf. Mendes *et al.*, 2014); (iii) escolas inseridas em Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), que grande parte dos filhos de portugueses ciganos frequentam, permitindo que as famílias acedam igualmente a informação sobre educação de adultos.

#### *Execução das medidas de qualificação e emprego na ENICC – medidas transversais*

Os relatórios de execução da ENICC, no que se referem às medidas de educação de adultos, indicam evolução positiva na execução das medidas de qualificação e de emprego ao longo dos anos, embora ainda sejam pouco expressivas quer a participação em atividades formativas quer a contratação de trabalhadores portugueses ciganos. O Alto Comissariado para as Migrações (ACM) é a entidade coordenadora da

.....

13 Medida 2.2.1. Promoção do associativismo de pessoas ciganas da ENICC 2013-2022.



ENICC. De seguida, são apresentados os resultados de forma descritiva e detalhada.

Após um período de arranque da implementação da Estratégia, é no ano de 2015 que ocorre uma execução mais visível das metas definidas, em termos de (i) qualificação, (ii) acesso ao emprego e (iii) formação de profissionais dos serviços (ACM, 2015). No plano da *qualificação*, foram encaminhados para ações de formação profissional e vida ativa 1.960 candidatos portugueses ciganos, dos quais 985 foram integrados nas mesmas. Realizaram-se igualmente 362 sessões individuais de orientação e de sessões coletivas de orientação para 193 pessoas. No âmbito *do acesso ao emprego*, foram sinalizados nos serviços 2.485 candidatos portugueses ciganos, os quais resultaram em 2.081 encaminhamentos para programas e medidas de emprego e formação. Ao nível da *formação de profissionais dos serviços* de emprego e formação profissional, 89 técnicos frequentaram ações de formação dirigidas aos técnicos das várias delegações regionais do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) realizadas no âmbito da parceria entre o Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas do ACM e o Departamento de Formação do IEFP.

Em 2016 registaram-se avanços significativos face aos anos anteriores relativamente ao Eixo do Emprego e Formação (ACM, 2016). Neste ano, foram sinalizados 3.159 candidatos portugueses ciganos, os quais resultaram em 2.269 encaminhamentos para programas e medidas de emprego e formação, orientação profissional e processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC). Destes, 94% foram encaminhados para modalidades de formação profissional. Durante este ano, foi ainda preparado pelo IEFP e pelo Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS) um referencial de formação contínua de formadores: “A formação profissional num contexto de diversidade cultural”.

Em 2017 registou-se um novo aumento das pessoas ciganas sinalizadas, 3.962, tendo sido encaminhadas 2.583 para programas e medidas de emprego e formação, orientação profissional e processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) (ACM, 2018b). Do total de encaminhamentos, foram garantidas 1.047 integrações em medidas de formação profissional e 59 em medidas de emprego.

No ano de 2018 foram registados 3.914 candidatos portugueses ciganos, dos quais 1.113 foram apresentados a 2.301 ofertas de emprego que resultaram na colocação de 114 como trabalhadores por conta de outrem (ACM, 2018b). Na sequência do desenvolvimento do referencial de formação contínua de formadores mencionado anteriormente, realizou-se uma ação de formação com 11 participantes inscritos.

A taxa de execução global da ENICC, em 2020, foi de 74%, tendo os objetivos estratégicos relacionados com qualificação e emprego<sup>14</sup> registado contribuições acima dos 10% para a referida taxa de execução global (ACM, 2020).

Todavia, e tendo em atenção as medidas e indicadores definidos na ENICC 2013-2022 (versão revista), ainda não há, até hoje, dados reportados face aos indicadores de alfabetização, Centros Qualifica e parcerias com entidades da sociedade civil, nomeadamente nas seguintes medidas: (a) “N.º de adultos/as ciganos/as certificados/as em ofertas formativas de alfabetização, literacia e competências básicas qualificantes”; (b) “N.º de inscrições de pessoas ciganas em Centros Qualifica”; (c) “N.º de pessoas ciganas certificadas via processos RVCC”; (d) “N.º de protocolos celebrados entre Centros Qualifica e entidades da sociedade civil para promover o aumento de inscrições de pessoas ciganas”<sup>15</sup>. Aguarda-se informação acerca destes indicadores nos próximos relatórios de execução.

### **Medidas de discriminação positiva e particularistas para portugueses ciganos jovens e adultos**

A Estratégia abrangeu fundamentalmente medidas de políticas transversais/*mainstreaming* e universalistas embora tenha também complementado com medidas de reconhecimento de identidade/discriminação positiva e particularistas, junto da população portuguesa cigana, para uma redução mais acelerada das suas desigualdades cumulativas.

.....  
14 Concretamente, os objetivos 5, “Garantir condições efetivas de acesso à educação, sucesso educativo e aprendizagem ao longo da vida de pessoas ciganas”, e 6, “Garantir as condições para uma participação plena e igualitária de pessoas ciganas no mercado de trabalho e na atividade profissional”.

15 Resolução de Conselho de Ministros n.º 154/2018, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao->



## *Execução das medidas de qualificação e emprego na ENICC – medidas de discriminação positiva*

As medidas particularistas e de discriminação positiva da ENICC consistem em ações relacionadas com: (i) *ciência*, para um maior conhecimento científico da população cigana; (ii) *redes multinível*, para trabalho articulado entre os organismos da administração pública e da sociedade civil; e (iii) *programas “bottom up”/ascendentes*, para concretizar a participação de entidades da sociedade civil com população cigana no desenvolvimento de projetos para a igualdade de oportunidades. Como veremos de seguida, as medidas desta natureza têm contribuído para o reforço do acesso e frequência de portugueses ciganos às medidas de educação e qualificação de adultos.

Nas primeiras, (i) de *ciência*, a Estratégia determinou a criação do (i) Observatório das Comunidades Ciganas (ObCig)<sup>16</sup> e do (ii) projeto científico “Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas. O (a) *ObCig*, criado em 2014, produz e divulga estudos, que englobam a aprendizagem ao longo da vida, e, mais ainda, inclui a participação da própria população cigana nas suas atividades científicas. Adicionalmente, criou os Prémios de “Empresas Integradoras” e de “Pessoa de Mérito”<sup>17</sup> para destacar, respetivamente, empresas que têm um papel importante na integração laboral dos portugueses ciganos e pessoas que desenvolvem trabalho maioritariamente de cariz voluntário na integração das mesmas. O (b) *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas* (Mendes *et al.*, 2014) consiste num dos primeiros projetos de metodologia quantitativa sobre a população cigana com uma amostra de grande dimensão (1.599 indivíduos), complementado com metodologia qualitativa de entrevistas (30), o qual permitiu a sua caracterização a nível nacional, incluindo nas áreas de alfabetização e de educação de adultos.

Nas segundas, (ii) de *redes multinível*, para trabalho articulado entre os organismos da administração pública e da sociedade civil, foi criado em 2013 o atual Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG)<sup>18</sup>. O *CONCIG* coadjuva o ACM na monitorização

.....

16 <https://www.obcig.acm.gov.pt/>

17 <https://www.obcig.acm.gov.pt/premios>

18 Corresponde ao anterior Grupo Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas. [https://www.acm.gov.pt/pt/ad-acm-c-acm?p\\_auth=wVoFMFz3&p\\_p\\_id=newsletterssubscription\\_WAR\\_newsletters12&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_newsletterssubscription\\_WAR\\_newsletters12\\_action=addRecipient](https://www.acm.gov.pt/pt/ad-acm-c-acm?p_auth=wVoFMFz3&p_p_id=newsletterssubscription_WAR_newsletters12&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_newsletterssubscription_WAR_newsletters12_action=addRecipient)

da implementação da ENICC. A composição reflete uma visão transversal ao integrar elementos da sociedade civil, académicos, administração pública e poder central, regional e local. Na área da educação de adultos está incluído um/a representante da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP), responsável pela execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e pelo desenvolvimento e gestão do Sistema Nacional de Qualificações.

Nas terceiras, (iii) *programas “bottom up”/ascendentes*, para concretizar a participação de entidades da sociedade civil com a população cigana no desenvolvimento de projetos para a igualdade de oportunidades, para que as redes multinível evidenciem essa participação, foram criados e/ou melhorados os seguintes programas: (a) Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (FAPE); (b) Programa de Apoio ao Associativismo Cigano (PAAC); (c) Planos Locais para a Integração das Comunidades Ciganos (PLICC); (d) OPRE – Programa Operacional para a Promoção da Educação no Ensino Superior; (e) Mediação Intercultural.

O (a) programa *FAPE*, criado em 2015, consistiu na mobilização da sociedade civil, de portugueses e/ou imigrantes em conjunto com portugueses ciganos, para o efetivo acesso a igualdade de oportunidades a nível local. É o caso do projeto “Ciga e Segue, capacitar e intervir com comunidades ciganas no Alentejo” que promoveu ações de diálogo intercultural e de alfabetização de adultos<sup>19</sup>, bem como do “Empoderar: educação e participação das mulheres ciganas”<sup>20</sup>, co-executado pela AMUCIP – Associação para o Desenvolvimento das Mulheres Ciganas Portuguesas, no qual a “nível local, a colaboração já se estabeleceu com um grupo de docentes do Centro Qualifica da Escola Secundária da Amora, para a certificação a realizar no quadro de processos de RVCC, (...) e com o Centro de Emprego, o que tem facilitado a integração das mesmas” (Rothes *et al.*, 2019, p. 99).

O (b) programa *PAAC*, fundado em 2017<sup>21</sup>, permitiu pela primeira vez que associações de portugueses ciganos tivessem financiamento para as suas atividades, como já acontecia com as de imigrantes e de

.....  
19 <https://terrasdentro.pt/projeto-ciga-e-segue/>

20 Coordenado pela Rede Portuguesa de Jovens para a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres.

21 ENICC, Prioridade 5 – incentiva a participação das comunidades ciganas, enquanto exercício da cidadania.



desenvolvimento. Nalgumas destas associações, o financiamento destinou-se a projetos de educação não formal envolvendo adultos, com uma forte parceria com Centros Qualifica e Centros de Formação Profissional do IEFP, como o “Todas juntas podemos criar”, da AMUCIP. Algumas destas atividades asseguram o aumento formal dos níveis de qualificação e todas contribuem para promover o desenvolvimento de *soft skills* / “competências suaves”, tão requeridas nos contextos sociais e profissionais atuais.

O (c) programa *PLICC* é criado pelos municípios em conjunto com o ACM, consistindo num processo participado de diagnóstico seguido de um plano estratégico que vise a integração local, incluindo a promoção do acesso a percursos formativos qualificantes. A implementação destes planos estratégicos tem revelado eficácia pelo envolvimento, em todo o processo, dos intervenientes locais, entre os quais se encontram as próprias populações portuguesas ciganas e os profissionais do SNQ, concorrendo em grande medida, nos municípios envolvidos, para a execução dos objetivos do SNQ. É o caso do município de Torres Vedras, o primeiro no país a implementar um PLICC, que desde então tem sido uma referência para outros municípios, desenvolvendo atividades como tutoria laboral e formação modular em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para jovens e adultos<sup>22</sup>. A visão estratégica e as ações levaram a que o município fosse distinguido internacionalmente pelo Conselho da Europa em 2021 com o prémio<sup>23</sup> *Dosta!*, pelas suas iniciativas de promoção da integração das populações ciganas.

O (d) programa de mentoria, *OPRE* – Programa Operacional Para a Promoção da Educação<sup>24</sup>, visa promover o ingresso no ensino superior de estudantes jovens e adultos ciganos/as, com apoio financeiro do ACM e de mentoria através da Associação Letras Nómadas. É o caso de Toya Prudêncio, referido na introdução.

O (e) programa de *mediação intercultural* consiste na formação e contratação de mediadores interculturais, incluindo mediadores ciga-

.....  
22 <http://www.cm-tvedras.pt/desenvolvimento-social/inclusao-de-minorias/>

23 <https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/-/municipalities-from-portugal-greece-and-the-united-kingdom-win-the-congress-dosta-prize>

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

nos, realizado por municípios, com o apoio do ACM, através de financiamento europeu<sup>25</sup>. Os mediadores têm tido um papel muito importante ao facilitar a comunicação entre os profissionais de serviços públicos, empresas e as pessoas ciganas, bem como na divulgação de informação de medidas de políticas públicas junto de cidadãos portugueses ciganos em situação de vulnerabilidade. Trata-se de uma medida que contribui, simultaneamente, para a qualificação e integração profissional de curto prazo dos próprios mediadores, ao mesmo tempo que disponibiliza profissionais aos municípios para a integração e participação das populações em situação de fragilidade social e económica nas várias áreas, nomeadamente a da educação e formação de adultos. Em 2021 foi integrada a qualificação de Mediador/a Intercultural no Catálogo Nacional de Qualificações<sup>26</sup>, sendo um instrumento essencial para a sua qualificação e, num futuro próximo, para o reconhecimento, a validação e a certificação de competências profissionais dos mediadores não qualificados que já possuem experiência profissional na área. No caso dos projetos de mediadores, por exemplo, o projeto do município de Águeda promove a educação de adultos, bem como o acompanhamento no período inicial de empregabilidade de portugueses ciganos na indústria da região<sup>27</sup>.

Outro instrumento de política de reconhecimento de identidade/discriminação positiva e particularista que contribui para a educação de adultos portugueses ciganos, e que surge após a publicação da ENICC 2013-2022, é o “Círculo de Fala das Mulheres Ciganas”, criado em 2019 e promovido pelo ACM com a AMUCIP. Esta iniciativa consiste em reuniões com mulheres portuguesas ciganas de várias faixas etárias, promovendo a sua capacitação através da partilha de desafios e experiências pessoais em várias áreas da vida social, incluindo estimular a sua participação para que retomem os estudos e dando informação sobre os programas de educação de adultos disponíveis<sup>28</sup>.

.....  
25 ENICC 2013-2022, Objetivo Estratégico 3- Reforçar a intervenção em mediação intercultural. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/154-2018-117142874>.

26 <https://catalogo.anqep.gov.pt/qualificacoesDetalhe/7410>

27 Cf. <https://www.cm-agueda.pt/viver/acao-social/programas-de-intervencao-social/projeto-de-mediacao-municipal-e-intercultural-igualdade-na-diversidade> e <https://mediadoresinterculturais.cm-agueda.pt/>

28 <https://www.acm.gov.pt/-/acm-e-amucip-promovem-ii-encontro-circulos-de-fala-de-mulheres-ciganas->



## **Inovação no trabalho em rede entre governo e municípios: um exemplo de política integrada**

No XXII Governo, entre 2020 e 2022, implementou-se uma inovação política na qual, paralelamente às políticas transversais e de discriminação positiva existentes, o governo trabalhou em rede e em proximidade com os municípios para que estes passassem a abranger as pessoas ciganas de forma mais eficaz nas medidas existentes. A visão foi a de integrar políticas em simultâneo, com a estratégia de incluir as pessoas ciganas nas medidas existentes de habitação, em conjunto com a coesão, a educação, a formação profissional e educação de adultos e o emprego. Foi trabalhada a forma de como chegar a pessoas ciganas e implementar a habitação digna ao mesmo tempo com a formação profissional e empregabilidade.

Em termos de impacto, levou a que (i) vários municípios que o faziam de forma atomizada e individualizada o passassem a fazer de forma articulada e a que (ii) municípios que ainda estavam a iniciar ações comesçassem a implementá-las de forma mais sistemática, depois dos esclarecimentos das reuniões e dos exemplos de boas práticas dos municípios que lideraram as reuniões. De destacar que o princípio orientador das reuniões foi o de *diversidade*: (i) de atuação, municípios com bastante atividade desenvolvida com população cigana e municípios com atividade ainda a iniciar; (ii) de geografia, cada grupo incluindo municípios do interior e do litoral e/ou do norte e sul; (iii) de partidos políticos, com o mínimo de dois partidos por grupo, incluindo PS, PSD, CDS, PCP e independentes; (iv) de densidade populacional, com municípios com alta e baixa densidade populacional. Tratou-se de uma inovação porque permitiu uma política integrada a nível local por, pela primeira vez neste âmbito, um membro do governo articular diretamente com os municípios sobre as estratégias para reduzir as desigualdades entre as pessoas portuguesas ciganas e, igualmente pela primeira vez, os municípios desenvolverem ações conjuntas relativamente à população cigana. Na rede de reuniões bimestrais, constituída de forma informal, foram envolvidos 35 municípios divididos em sete grupos, o que corresponde a mais de 10% do total de municípios portugueses.

*Criação e constituição.* A ideia surgiu numa reunião do governo com o poder local, representado pela Secretária de Estado para a Integração e as Migrações e equipa e pelos então Presidente e Vereadora

da Câmara Municipal de Torres Vedras, Carlos Bernardes† e Ana Umbelino<sup>29</sup>, na qual foi lançado o repto para criar uma rede de municípios de integração da população cigana, coliderados pela Secretária de Estado e pelos autarcas de Torres Vedras. Devido ao crescente número de municípios a incluir nas reuniões regulares, foram convidados os autarcas de um segundo município para coliderar, o então Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, Carlos Monteiro, e a Vereadora, Diana Rodrigues. Ambos os municípios foram dos primeiros no país a ter o Plano Local para a Integração das Comunidades Ciganas (PLICC). Cada autarquia começou a coliderar dois grupos de municípios, e cada grupo era constituído por cinco municípios. Passados cerca de seis meses, com o desenvolvimento das reuniões, foram criados mais três grupos e os autarcas dos dois municípios orientaram outros três, com exemplos de boas práticas, para coliderar o trabalho com municípios: Almada, Braga e Sintra<sup>30</sup>.

*Estratégia e objetivos.* A visão do governo na rede foi a de divulgar informação e de contribuir para remover obstáculos com o *objetivo principal* de assegurar a **integração dos municípios ciganos** em vulnerabilidade e **promover a coesão social de toda a população local** através da inclusão das necessidades das pessoas portuguesas ciganas em todas as medidas de política transversal/*mainstreaming* pelos autarcas. Assim, as reuniões começaram com informação concreta: de (i) medidas do governo – como, por exemplo, da habitação, o Programa 1º Direito para apoiar pessoas com habitação indigna, discutindo possibilidades de realojamento para evitar a segregação populacional/*guetização*; (ii) informação estatística sobre a população cigana – como a percentagem de população portuguesa cigana em Portugal; (iii) boas práticas de outros grupos da rede – é o caso de contratação de auxiliares portuguesas ciganas para creches e escolas que teve como impacto o sucesso escolar de crianças ciganas em Barcelos e a empre-

.....

29 Reunião realizada no dia 18 de setembro de 2020, em Torres Vedras.

30 O Grupo I, coordenado pela autarquia de Torres Vedras, é constituído pelos autarcas de Carrazeda de Ansiães, Fundão, Leiria e Oliveira do Bairro. O Grupo II, coordenado pelos autarcas de Torres Vedras, é composto pelos autarcas de Viana do Castelo, São João da Madeira, Elvas e Marinha Grande. O Grupo III coordenado por Figueira da Foz é composto pelos autarcas de Beja, Silves, Entroncamento, Alenquer e Mourão. O Grupo IV coordenado por Braga é constituído por Lourinhã, Estremoz, Peniche, Loulé e a Empresa DST. O Grupo V coordenado por Sintra é constituído por Moura, Vila Verde, Santarém e Vila Pouca de Aguiar. O Grupo VI coordenado por Almada é constituído por Benavente, Vinhais, Vidigueira e Barcelos. O Grupo VII coordenado por Figueira da Foz é composto por Tomar, Olhão, Serpa, Campo Maior e Évora.



gabilidade e educação de mulheres adultas ciganas; (iv) boas práticas dos concelhos líderes dos grupos – como a empregabilidade de uma mediadora socioeducativa portuguesa cigana numa escola, na Figueira da Foz, o que contribuiu para a redução do absentismo e abandono escolar de crianças ciganas; e (v) recomendações dos municípios para o governo e administração pública – como a realização de Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) descentralizados, podendo funcionar nos bairros sociais, ou locais com uma maior incidência de população cigana. As reuniões tiveram adicionalmente cinco objetivos secundários.

O *primeiro objetivo secundário* foi o de assegurar **a inclusão das necessidades das pessoas ciganas nas diferentes áreas governativas ao nível da política nacional** e de aproximar estas áreas da ação local dos municípios, como a da habitação, interior e autarquias locais, educação e emprego. Cada reunião tinha como convidado um/a Secretário de Estado e as reuniões eram focadas na respetiva área governativa, articulando com os restantes.

O *segundo objetivo secundário* foi o de estimular os municípios a **desenvolver ações para e em conjunto com a população cigana**, através do exemplo de boas práticas dos municípios que lideraram os grupos, expondo desafios e discutindo possibilidades de solução, em ambiente de partilha e confiança mútua. Por este motivo, para construir a relação de confiança, a rede e as respetivas reuniões não foram publicitadas.

O *terceiro objetivo* foi o de **criar redes entre os municípios na intervenção com a população cigana**. Deste modo, foram realizadas reuniões intercalares com os municípios de cada grupo, coordenadas pelo município que liderava o grupo, de modo a estarem articulados na ação no local, nas quais participaram alguns serviços locais como os CLDS e os Centros Qualifica, para a qualificação e empregabilidade de adultos ciganos.

O *quarto objetivo* foi o de **concretizar a empregabilidade de pessoas ciganas**. Para tal, foi convidado o diretor da empresa vencedora do Prémio de “Empresas Integradoras”, DST, José Teixeira, de Braga, para as reuniões de vários grupos, para partilhar a sua experiência de contratação de jovens e adultos portugueses ciganos, o que estimulou

autarcas a partilhar a boa experiência nos seus municípios. Neste seguimento, foi criado um subgrupo para o projeto-piloto, baseado no projeto Acceder, para as ofertas de mercado de trabalho, formação profissional e acompanhamento de mediadores, com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a EAPN, o município de Sintra, Torres Vedras, Braga, Loulé, Peniche, Lourinhã, Estremoz e Campo Maior. Este projeto passou a ser coordenado pelo ACM em 2022.

*O quinto e último objetivo secundário* foi o de **divulgar as medidas de discriminação positiva apoiadas pelo ACM** pelos municípios que as desconheciam, de modo a promover a sua participação com vista à redução de desigualdades das pessoas ciganas. Deste modo, todas as reuniões terminaram com a intervenção do Vogal do ACM, José Reis, e da equipa do Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI).

*Gestão e funcionamento, com reuniões intercalares.* A primeira reunião realizou-se a 9 de outubro de 2020. As reuniões decorreram através da Internet, da plataforma Teams, devido às restrições do Covid e distância geográfica dos municípios. Cada uma teve a duração de 1 hora e 45 minutos, sempre com a seguinte estrutura: a) abertura pela Secretária de Estado para a Integração e as Migrações; b) intervenção do Secretário de Estado convidado ou empresa; c) intervenção de cerca de 20 minutos do município que coordenava o grupo; d) intervenção de cerca de 15 minutos de cada município; e) intervenção do Vogal do ACM e questões.

Na área da educação de adultos, em particular, foram abordados os constrangimentos relativos aos níveis de literacia dos adultos ciganos, as respostas locais envolvendo os recursos disponíveis, designadamente Centros Qualifica e Centros do IEFP, bem como respostas específicas implementadas por alguns municípios participantes. Em particular, destaque-se o exemplo da reunião ocorrida em abril de 2021 com o grupo 1 de municípios (Torres Vedras, Fundão, Carrazeda de Ansiães, Leiria e Oliveira do Bairro) e que contou com a presença do Secretário de Estado do Trabalho e da Formação Profissional. Nesta reunião, foi abordada a necessidade dos Centros Qualifica e dos Centros do IEFP trabalharem, a nível local, em estreita articulação com os municípios visando um encaminhamento mais eficaz dos adultos ciganos para as medidas de qualificação e emprego. Abordou-se ainda a falta de qualificação como um dos obstáculos ao acesso às ofertas de emprego disponíveis mercado de



trabalho local, defendendo-se a importância da formação profissional mais vocacionada para a inserção no mercado de trabalho, bem como as parcerias locais de emprego.

A partir de 2022 as reuniões passaram a ser coordenadas pelo ACM.

### **Conclusão**

A situação das populações portuguesas ciganas no nosso país caracteriza-se por uma condição de desigualdade relativa nos mais variados indicadores de integração, designadamente no âmbito da habitação, do emprego e da educação, incluindo a educação de adultos. Simultaneamente, este segmento da população portuguesa é objeto de uma perceção social generalizadamente negativa, associada de forma quase exclusiva aos modos de vida da suposta “cultura cigana” (Casa-Nova, 2002, 2009). Esta perceção é partilhada pela população em geral, incluindo os profissionais dos serviços públicos.

Esta dupla condição de desvantagem, material e simbólica, real e percebida, tem mantido parte significativa dos portugueses ciganos em ciclos geracionais de exclusão social que questionam a ação governativa e os resultados das medidas de integração. A produção científica em torno de políticas de integração das populações ciganas em situação de vulnerabilidade tem-se caracterizado por ser escassa (Casa-Nova, 2021; Casa-Nova *et al.*, 2020; Castro, 2010; Magano & Mendes, 2014). A literatura sobre educação de adultos que abrange na sua pesquisa os portugueses ciganos é ainda diminuta, como tivemos oportunidade de demonstrar. Para além da consulta da literatura disponível, a metodologia utilizada foi a de análise de documentos oficiais e de políticas públicas (Bryman, 2012).

Se, por um lado, a situação de exclusão social destas populações deve ser objeto de medidas transversais/*mainstreaming* e universalistas nacionais de combate à exclusão social, por outro lado, há particularidades da situação dos portugueses ciganos que devem justificar medidas de discriminação positiva e particularistas que acelerem os processos de redução das desigualdades. A política pública portuguesa de integração de portugueses ciganos é tendencialmente *mainstreaming*/transversal e universalista, como referido, enquadrando-se na teorização comparativa de políticas públicas, de Peter Scholten (2020), que

as define como as que “tentam capturar a complexidade através de uma abordagem abrangente que não trata (...) a diversidade como tópico *isolado* mas como situações problemáticas complexas, intersectoriais e transversais, orientadas para o conjunto de toda a população (diversa)” (p. 121).

Tal como preconizado para as políticas de imigrantes e refugiados (Scholten, 2020), consideramos que a política pública para a situação de desigualdade dos portugueses ciganos deve ser integrada nas políticas convencionais, *mainstreaming/transversais*, como tem acontecido – no caso presente, na resposta pública à necessidade de qualificação dos cidadãos residentes em território nacional, isto é, enquadrada no Sistema Nacional de Qualificações. Todavia, deve prever, igualmente, mecanismos específicos de *discriminação positiva* junto das populações portuguesas ciganas que assegurem o efetivo acesso, no presente caso, às medidas. Estas respostas específicas devem passar por mecanismos de (i) reforço da disseminação da informação, de modo a assegurar que é divulgada de forma eficaz junto da população cigana e (ii) remoção de obstáculos ao acesso aos serviços públicos, mas também pelo (iii) desenho e implementação de respostas diretas, como são exemplo as bolsas e mentoria para estudantes portugueses ciganos.

As medidas de participação e integração dos portugueses ciganos devem ter uma natureza multinível, ou seja, uma implementação simultânea a nível *nacional e local*. A Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC) constitui o primeiro documento de política pública de referência que concentra as medidas dos vários níveis de intervenção.

A socióloga Alexandra Castro (2007) demonstrou que é necessária uma política integrada que envolva a habitação, a inserção laboral, a educação e a educação de adultos portugueses ciganos (cf. Castro, 2007). O trabalho em rede do governo com os municípios, em conjunto com o ACM, de forma sistemática, constituiu-se como uma inovação enquanto exemplo de *política integrada*. O processo, os resultados e o impacto são destacados na figura abaixo.



<b>Inovação no trabalho em rede entre governo e municípios: um exemplo de política integrada</b>		
Governo com municípios (10%): reuniões bimestrais com 7 grupos de municípios		
<b>Processo de nível macro-meso: trabalho em rede</b>	<b>Impacto de nível meso: política integrada, na dimensão local</b>	<b>Resultados, de nível meso: trabalho em rede</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● Medida <i>top down</i>/descendente: iniciativa do governo, Secretária de Estado para a Integração e as Migrações, com os municípios, dinamizando reuniões em cada 2 meses com vista a política integrada</li><li>● Criação de 7 grupos com 5 municípios cada, de diferentes partidos, densidades populacionais e áreas geográficas</li><li>● Cinco municípios com boas práticas a liderar reuniões intercalares, em conjunto com o Alto Comissariado para as Migrações, que permitiram a criação de micro-redes</li><li>● Esclarecimento dos municípios, de forma mais sistemática, sobre as políticas e financiamentos a mobilizar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Política integrada: passou de individualizada a integrada, em 10% dos municípios</li><li>● Trabalho em rede entre municípios de diferentes partidos políticos e áreas geográficas</li><li>● Medidas de habitação, em conjunto com educação, educação de adultos, emprego e fundos a abranger pessoas ciganas</li><li>● A população cigana passou a estar na agenda de municípios, que não estava anteriormente, bem como junto de outras áreas governativas</li><li>● <i>Bottom up</i>/ascendente: boas práticas dos municípios que foram dadas a conhecer ao governo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Partilha de boas práticas inovadoras de municípios</li><li>● Implementação no local de abordagem transversal de políticas sobre portugueses ciganos, com prioridade na habitação, educação e emprego</li><li>● Maior participação no concurso a financiamento de medidas de discriminação positiva, como os mediadores interculturais para apoiar na educação de adultos e emprego, entre outros</li><li>● Sensibilização e esclarecimentos para medidas de educação de adultos e formação profissional integrada com políticas de habitação e educação</li></ul>

Figura 1. Esquema da inovação no trabalho em rede entre governo e municípios: um exemplo de política integrada, 2020-2022

Em termos de *recomendações*, ao nível de políticas nacionais de educação de adultos, é importante desenhar e implementar medidas de reforço da informação e remoção de obstáculos ao acesso às modalidades de qualificação do Sistema Nacional de Qualificações. A mobilização das entidades da sociedade civil, em particular as representativas das populações ciganas, bem como de mediadores interculturais, é essencial para informar adequadamente sobre as oportunidades formativas disponíveis e para facilitar a inscrição e o acompanhamento de mais adultos ciganos em percursos formativos. É importante igualmente assegurar a disponibilidade de formação em competências básicas (alfabetização) para os adultos que, mesmo em número reduzido, ainda requerem esta resposta. Os Centros Qualifica e os Centros de Formação devem também possibilitar condições flexíveis de

formação, nos tempos e espaços, adequando-se às necessidades dos diferentes públicos<sup>31</sup>.

No que diz respeito a medidas específicas, será importante nas fontes de dados ter acesso ao dispositivo de monitorização da atividade dos Centros Qualifica junto de adultos ciganos, conforme previsto na ENICC 2013-2022<sup>32</sup>, e à semelhança do Perfil Escolar das Comunidades Ciganas divulgado bianualmente pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). A disponibilização de dados periódicos de execução de política pública neste domínio é essencial para uma avaliação da mesma, assim como para o aprofundamento do conhecimento da área da educação de adultos junto de portugueses ciganos e da sua integração em resultado da participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida.

Como tivemos oportunidade de descrever, está em curso um conjunto de medidas de reconhecimento/discriminação positiva que se constituem como instrumentos ao serviço da eficácia de políticas públicas nacionais, designadamente pelos resultados obtidos através do envolvimento das organizações representativas e da própria população portuguesa cigana. Todavia, as medidas descritas, como o FAPE, PAAC ou OPRE, caracterizam-se por um muito pequeno alcance, limitando muito o seu contributo para o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Poderemos observar impactos mais significativos no caso destas medidas virem a ter maior investimento político e financeiro para que sejam acelerados os resultados dos indicadores de integração das populações portuguesas ciganas nas várias áreas, a da aprendizagem ao longo da vida incluída.

Em conclusão, a educação de adultos é ainda um desafio em Portugal que continua a ser um dos países da OCDE com os níveis mais baixos de qualificação de adultos<sup>33</sup>, o que se reflete nas desigualdades. A ideia de que existe uma só via legítima para aprender encontra-se já bastante

.....  
31 Se a generalidade dos adultos trabalhadores beneficiam de formação em horário pós-laboral, a maioria das mulheres ciganas, por exemplo, terão melhores condições para frequentar formação no período da tarde logo após o almoço (enquanto filhos e netos ainda estão em horário letivo). Destaque-se igualmente a possibilidade (entre outras) de se realizarem as atividades formativas em locais próximos dos formandos (ex.º nos bairros ou nas instalações de uma associação) em vez de exclusivamente nas instalações do Centro Qualifica ou do Centro de Formação.

32 Medida 1.2.3. Melhoria do conhecimento da situação escolar dos/as alunos/as e formandos/as ciganos/as nas escolas e Centros Qualifica da ENICC 2013-2022 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, de 29 de novembro).

33 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/138f99d8-en/index.html?itemId=/content/component/138f99d8-en>



ultrapassada, contudo na prática importa valorizar e legitimar diferentes tipos de abordagens e democratizar o acesso universal a qualificações certificadas, em particular no caso dos portugueses ciganos; cumprindo, assim, o princípio de que todos os cidadãos têm o direito à educação e a formação com equidade. Como demonstrámos, a educação de adultos requer medidas sólidas e transversais, mas também flexíveis e adaptadas aos diferentes contextos sociais e territoriais no sentido de promover não só transformações estruturais, mas também de romper dinâmicas inter-geracionais de exclusão. Reconhecendo que a educação continua a ser hoje em dia o principal fator de mobilidade social com potencial transformador no combate às desigualdades, à pobreza e à exclusão social.

Apesar das visões mais localistas serem hoje interpretadas como incongruentes com as sociedades abertas e globalizadas, onde os problemas das desigualdades e da pobreza tem origens macroestruturais, o foco da intervenção local é essencial no caso de alguns grupos sociais, como são os portugueses ciganos. Embora com lacunas na produção científica e política neste domínio, como demonstrado, podemos observar a centralidade que é hoje dada, como nunca fora antes, à inclusão e participação das populações ciganas na agenda política nacional.

## REFERÊNCIAS

ACM (2014). *Relatório de execução da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, 2013/2014*. Alto Comissariado para as Migrações (ACM). <http://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/relatório2013-2014.pdf/50c0fba6-3221-4c61-8e-30-3b087919738f>

ACM (2015). *Relatório de execução 2015. Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas*. Alto Comissariado para as Migrações (ACM). [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC\\_Relatorio+Execução\\_2015.pdf/dfea39db-ca71-4517-82ae-76f0a46aa29e](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relatorio+Execução_2015.pdf/dfea39db-ca71-4517-82ae-76f0a46aa29e)

ACM (2016). *Relatório de execução 2016. Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas*. Alto Comissariado para as Migrações (ACM). [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC\\_Relatório+Execução\\_2016.pdf/55f8ffb5-50bc-490e-b56c-3a-5994d748b6](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relatório+Execução_2016.pdf/55f8ffb5-50bc-490e-b56c-3a-5994d748b6)

ACM (2017). *Relatório de execução 2017. Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas*. Alto Comissariado para as Migrações (ACM). <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Relatório+de+Execução+da+ENICC+2017.pdf/b5973481-d62c-4b-18-883d-2586cd87727b>

ACM (2018a). *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas: Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018*. Em *Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018*. Alto Comissariado para as Migrações (ACM). [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicação+ENICC\\_PT\\_bx.pdf/b20a9b54-a-021-4524-87df-57a0a740057c](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicação+ENICC_PT_bx.pdf/b20a9b54-a-021-4524-87df-57a0a740057c)

ACM (2018b). *Relatório de execução 2018. Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas*. Alto Comissariado para as Migrações (ACM). <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Relatório+de+Execução+da+ENICC+2018.pdf/b983b4dd-7f65-4951-9b61-996ccd9f0ecf>

ACM (2020). *Relatório de execução 2020. Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas*. Alto Comissariado para as Migrações (ACM). [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC\\_Relatório+Execução\\_2016pdf/55f8ffb5-50bc-490e-b56c-3a-5994d748b6](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relatório+Execução_2016pdf/55f8ffb5-50bc-490e-b56c-3a-5994d748b6)

Almeida, S. (2017). *A Vida para Além das Feiras: a importância das medidas de formação profissional na trajetória profissional do povo cigano* [Dissertação de mestrado, Universidade de Coimbra]. Repositório Universidade Coimbra. <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/83989>

Assunção, M. (2019). *Estudo sobre os ciganos residentes em acampamentos na cidade de Évora* [Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais, Universidade Aberta]. Repositório Universidade Aberta. [https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8536/1/TMRI\\_MJoseAssuncao.pdf](https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8536/1/TMRI_MJoseAssuncao.pdf)

Ávila, P. (2020). Literacia e Educação de Adultos em Portugal. Tendências e Resistências. Em A. M. Canelas (Ed.), *Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás* (pp. 30–46). Conselho Nacional de Educação.



Barry, B. (2001). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Harvard University Press.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford University Press.

Canário, R., Vieira, C., & Capucha, L. (2019). *Recomendação para uma política pública de educação e formação de adultos*. Conselho Nacional de Educação. <https://www.cnedu.pt/pt/noticias/cne/1473-recomendacao-sobre-educacao-e-formacao-de-adultos>

Capucha, L. (2010). Qualificar as pessoas, abrir as sociedades: prioridades para a erradicação da pobreza. *Sociedade e Trabalho*, 41, 41–58. <http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/67990/rst41.pdf/5460aaf7-4d38-4ee7-b0ef-df5ee0e0a5c7>

Capucha, L. (2013). Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade. *Aprender, Educação e Formação de Adultos*, 29–65. <http://aprender.esep.pt/index.php/aprender/article/view/76>

Casa-Nova, M. J. (2002). *Etnicidade, Género e Escolaridade: estudo em torno das socializações familiares de género numa comunidade cigana da cidade do Porto*. Instituto de Inovação Educacional.

Casa-Nova, M. J. (2009). *Etnografia e produção de conhecimento. Reflexões críticas a partir de uma investigação com Ciganos*. ACIDI- Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural.

Casa-Nova, M. J. (2018) Editorial “Formar uma elite ou educar um povo?”. Em *Newsletter ObCig* (pp. 2-6). ObCig, Observatório das Comunidades Ciganas. [https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/209362/Newsletter\\_OBCIG\\_julho\\_2018.pdf/c7bf6eff-7006-4d4e-b7f0-26b19e44ab5b](https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/209362/Newsletter_OBCIG_julho_2018.pdf/c7bf6eff-7006-4d4e-b7f0-26b19e44ab5b)

Casa-Nova, M. J. (2021). Reflecting on public policies for Portuguese Roma since implementation of the NRIS: theoretical and practical issues. *Journal of Contemporary European Studies*, 29(1), 20–32. <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.1877119>

Casa-Nova, M. J., Moreira, M. A., & Tagliaventi, M. T. (2020). *School Education, Minorities and Life Opportunities. Roma Inclusive School Experiences*. Edições Húmus. <https://www.obcig.acm.gov>

pt/documents/58622/202673/School+Education%2C+Minorities+and+Life+Opportunities.+Roma+Inclusive+School+Experiences/41c6d-c6f-5fbf-44eb-9b3a-74ccbba5cec1

Casa-Nova, M. J., & Pereira, C. (2019). Editorial “O Sabor da Cereja.” Em *Newsletter ObCig. População Cigana e Direitos Humanos* (pp. 2-3). ObCig, Observatório das Comunidades Ciganas. <https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/723172/Newsletter+dezembro+2019/a4f9f021-4ba5-49e9-b41a-2417ad21ef74>

Castro, A. (2007). Dos contextos locais à invisibilização política: discussão em torno dos ciclos de exclusão habitacional dos ciganos em Portugal. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 15, 63–86. <https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9258/6705>

Castro, A. (2010). Ciganos e desigualdades sociais: contributos para a inflexão de políticas públicas de cariz universalista. *Forum Sociológico*, 20, 11–19. <https://doi.org/10.4000/sociologico.139>

Dalal-Clayton, D. B., & Bass, S. (2009). *The Challenges of Environmental Mainstreaming: Experience of Integrating Environment into Development Institutions and Decisions*. International Institute for Environment and Development (Iied).

DGEEC. (2018). *Perfil Escolar das Comunidades Ciganas 2016/2017*. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). <https://www.dgeec.mec.pt/np4/97/>

DGEEC. (2020). *Perfil Escolar das Comunidades Ciganas 2018/2019*. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). <https://www.dgeec.mec.pt/np4/97/>

EAPN Portugal, Fátima Veiga, Vicente, M. J., Cruz, P., Gitano, F. S., Sánchez-Rubio, B., & Pérez, R. (2021). *Para a Inclusão no Mercado de Trabalho das Comunidades Ciganas. Referencial Técnico*. Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN). <https://arquivo.eapn.pt/publicacao/240/para-a-inclusao-no-mercado-de-trabalho-das-comunidades-ciganas-referencial-tecnico>

European Parliament. (2011). EU strategy on Roma inclusion. Em *Resolution of European Parliament [2010/2276 (INI)]*. European Parliament. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0092>



FRA. (2022). *Roma Survey 2021. Roma in 10 European Countries*. European Union Agency for Fundamental Rights. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2022-roma-survey-2021-main-results\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-roma-survey-2021-main-results_en.pdf)

GEP-MTSSS. (2021). *Rendimento Mínimo em Portugal. 20 anos de RMG/RSI (setembro 2019)*. Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). [http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/79620/RSI\\_20anos.pdf/8c2d70b1-6b80-4b3b-93dc-cb44d59be2c8](http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/79620/RSI_20anos.pdf/8c2d70b1-6b80-4b3b-93dc-cb44d59be2c8)

Gomes, M. do C. (2013). Políticas públicas de qualificação de adultos e comunidades ciganas: movimentos inclusivos. Em M. M. Mendes; & O. Magano (Eds.), *Ciganos Portugueses: Olhares Plurais e Novos Desafios numa Sociedade em Transição*. Ed. Mundos Sociais.

Governo Constitucional XIX. (2013). *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas*. Decreto-Lei n.º 25/2013. [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/RCM\\_ENNIC.pdf/8384c0f4-7c96-4979-90ba-73e5f565fd0b](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/RCM_ENNIC.pdf/8384c0f4-7c96-4979-90ba-73e5f565fd0b)

IHRU. (2015). *Caracterização das Condições de Habitação das Comunidades Ciganas Residentes em Portugal* (C. de T. L. Ferreira (ed.)). Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU). [https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/caracterizacao\\_condicoes\\_habitacao.pdf/43b00c61-59e6-2adf-1d0a-959445ce1068?t=1549879128711](https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/caracterizacao_condicoes_habitacao.pdf/43b00c61-59e6-2adf-1d0a-959445ce1068?t=1549879128711)

Jones, D., & Webster, L. (2006). *A Handbook on Mainstreaming Disability*. Denpasar.

Lúis, A. (2021). *O Papel da Educação e Formação de Adultos na Inclusão Social do Grupo Sociocultural Cigano: Estudo de Caso* [Dissertação de Mestrado, Universidade Aberta]. Repositório Universidade Aberta. <https://iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/7348>

Magano, O. (2022). Emancipation Life Paths of Portuguese Cigano/Roma Women. *Social Sciences*, 11(6). <https://doi.org/10.3390/socsci11060237>

Magano, O., & Mendes, M. M. (2014). Ciganos e políticas sociais em Portugal. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Número temático* –

*Ciganos na Península Ibérica e Brasil: estudos e políticas sociais*, 15–35. <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/12941.pdf>

Magano, O., & Mendes, M. M. (2016). Constrangimentos e oportunidades para a continuidade e sucesso das pessoas ciganas. *Configurações*, 18. <https://doi.org/10.4000/configuracoes.3485>

Marques, J. F. (2016). *Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro* [Tese de Doutoramento, Universidade Lusíada]. Repositório Universidade Lusíada. <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/2531>

Mendes, M. M., Magano, O., & Candeias, P. (2014). *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas*. Alto Comissariado para as Migrações, Observatório das Comunidades Ciganas. <https://www.obcig.acm.gov.pt/-/estudo-nacional-sobre-as-comunidades-ciganas>

Mendes, M. M., Magano, O., & Candeias, P. (2016). Social and spatial continuities and differentiations among Portuguese ciganos: Regional profiles. *Studia Universitatis Babes-Bolyai Sociologia*, 2016(1), 5–36. <https://doi.org/10.1515/subbs-2016-0001>

Mendes, M. M., Magano, O., & Candeias, P. (2019). To de-homogenize the Portuguese Roma: Social profiles and socio-cultural heterogeneity. *Obets, Revista de Ciências Sociais*, 14(1), 49–87. <https://doi.org/10.14198/OBETS2019.14.1.02>

Montenegro, M. (2020). *Aprender a ser cigano, hoje: empurrando e puxando fronteiras*. Editorial Cáritas.

MSST. (2002). *Avaliação de impactes do Rendimento Mínimo Garantido. Caracterização dos perfis dos beneficiários RMG*. Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST), Instituto para o Desenvolvimento Social.

ObCig. (2019). Vozes Ciganas no Mercado de Trabalho (Parte II), Entrevistas, Toya Prudêncio. Em *Newsletter ObCig. População Cigana e Mercado de Trabalho*. ObCig, Observatório das Comunidades Ciganas. <https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/0/Newsletter+ObCig+Out+2019/e7a715ec-c1ba-47e1-ad90-98359d8bc58f>

PCM-GCNELPT. (2008). *Estratégia de Lisboa, Plano Nacional de Reformas - Portugal. Relatório de Execução do PNA-CE 2005-2008*. Presidência do Conselho de Ministros (PCM),



Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico (GCNELPT). <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d-56304c334e706447567a4c31684d5a5763765130394e4c7a5a445155564a52464a7762334e535156497651584a7864576c3262304e76-62576c7a633246764c30393164484a76637955794d455276593356745a57353062>

Pereira, I. (2016). *“Ninguém dá trabalho aos ciganos!” Estudo qualitativo sobre a (des)integração dos ciganos no mercado formal de emprego* [Dissertação de mestrado, Universidade Aberta]. Repositório Universidade Aberta. [https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/5224/1/TMRI\\_IsabelPereira.pdf](https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/5224/1/TMRI_IsabelPereira.pdf)

Ribeiro, N. P. (2016). *Empregabilidade e Inserção no Mercado de Trabalho das Comunidades Ciganas em Portugal e Espanha* [Dissertação de mestrado, Universidade de Évora]. Repositório Universidade Évora. [http://rdpc.uevora.pt/bitstream/10174/19168/1/Tese\\_MREIEE-UE\\_NUNO\\_PINTO\\_RIBEIRO.pdf](http://rdpc.uevora.pt/bitstream/10174/19168/1/Tese_MREIEE-UE_NUNO_PINTO_RIBEIRO.pdf)

Rothés, L., Queirós, J., & Moreira, A. I. (2019). *Plano Nacional de Literacia de Adultos. Relatório de pesquisa*. Centro de Investigação & Inovação em Educação da Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto. [https://anqep.gov.pt/np4/file/314/Plano\\_Nacional\\_de\\_Literacia\\_de\\_Adultos\\_R.pdf](https://anqep.gov.pt/np4/file/314/Plano_Nacional_de_Literacia_de_Adultos_R.pdf)

Salgado, L., & Paulo, M. (2019). *Literacia, multiculturalidade e diversidade. Relatório de síntese e trabalhos preparatórios, Plano Nacional de Literacia de Adultos*. APCEP, Associação Portuguesa para a Cultura e a Educação Permanente. [http://www.apcep.pt/docs/RELATORIO\\_FINAL-PNLA.pdf](http://www.apcep.pt/docs/RELATORIO_FINAL-PNLA.pdf)

Santos, S. A. R., & Marques, J. F. (2014). O rendimento social de inserção e os beneficiários ciganos. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Número temático – Ciganos na Península Ibérica e Brasil: estudos e políticas sociais*, 37–56. <https://www.redalyc.org/pdf/4265/426539993004.pdf>

Scholten, P. (2020). Mainstreaming versus alienation: conceptualising the role of complexity in migration and diversity policymaking. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 108–126. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1625758>

Sen, A. K. (2006). *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. W.W. Norton & Company.

Sousa, C. J. & Moreira, L. (2022) Aprofundamento do Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas. Análise de Resultados do Inquérito Aplicado aos Municípios – dados de 2015/16. *ObCig Fact Sheets, 4*. Observatório das Comunidades Ciganas. <https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/1515680/ObCig+Fact+Sheets+4/161ae-b91-ae01-4c07-8c2e-e5f5a8e43374>.

Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família. (2008). *Relatório das audições efectuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural*. Assembleia da República. [https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/202605/Prof.+Doutora+Maria+do+Ros%E2%80%A0orio+Carneiro\\_Comiss%E2%88%86o+Parlamentar+de+%C3%AAtica%2C+Sociedade+e+Cultura.pdf/940010e4-87dd-4327-98bb-8c73e27a9166](https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/202605/Prof.+Doutora+Maria+do+Ros%E2%80%A0orio+Carneiro_Comiss%E2%88%86o+Parlamentar+de+%C3%AAtica%2C+Sociedade+e+Cultura.pdf/940010e4-87dd-4327-98bb-8c73e27a9166)

Taylor, C. (1994). Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition. Em Gutman, A. (Ed.), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (25-73). Princeton University Press.

True, J., & Mintrom, M. (2001). Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming. *International Studies Quarterly*, 45(1), 27–57.

Verweij, M., & Thompson, M. (2006). *Clumsy Solutions for a Complex World: Governance, Politics and Plural Perceptions*. Palgrave.