

Artículo Científico Original

POLÍTICAS REGIONAIS

DE DIREITOS HUMANOS NA UNIÃO EUROPEIA E SUA
INFLUÊNCIA NOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO INTERNA
DOS ESTADOS-MEMBROS: O CASO DOS ROM

Rafael Paraiso S. M. Malta

Camila Alencar

POLÍTICAS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NA UNIÃO EUROPEIA E SUA INFLUÊNCIA NOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO INTERNA DOS ESTADOS-MEMBROS: O CASO DOS ROM¹

REGIONAL HUMAN RIGHTS POLICIES IN THE EU AND THEIR INFLUENCE ON INTERNAL PROTECTION MECHANISMS OF THE MEMBER STATES: THE ROMA CASE

Rafael Paraiso S. M. Malta

Graduando do Bacharelado de Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais, do Departamento de Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco.

Camila Alencar

Graduanda do Bacharelado de Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais, do Departamento de Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

Este artigo procura analisar a influência das políticas regionais da União Europeia nas políticas nacionais dos seus Estados-membros. Para tanto, decidimos estudar a questão da política de direitos humanos para a população Rom, uma minoria que por muito tempo sofreu com a discriminação, exclusão e até mesmo extermínio. Ao final do artigo, concluímos que, apesar de pesada institucionalização, especialmente no poder Executivo da UE, e do investimento direto (especialmente educacional e financeiro) no problema, ainda não está claro se essas medidas são realmente efetivas, dada a atual situação social e econômica do continente europeu.

Palavras-chave: União Europeia, Direitos Humanos, população Rom.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the influence of the European Union regional policies on the national policies of its Member States. For that, we decided to study the question of human rights policy for the Roma people, a minority that has for a long time suffered from discrimination, exclusion and even extermination. At the end, we conclude that, despite heavy institutionalization, especially in the Executive branch of the EU, and direct investment on the issue (both educational and financial), it is not clear if these measures are effective, given the current social and economic situation of the European continent.

Keywords: European Union, Human Rights, Roma population.

¹ Esse artigo foi elaborado para a disciplina de Processos de Integração Regional, ministrada pela Prof.^o Andrea Steiner.

INTRODUÇÃO

Atualmente, a União Europeia (UE) representa, sem sombra de dúvida, o processo de integração regional que alcançou maior nível de aprofundamento e complexidade. No entanto, apesar do sucesso relativo desses esforços de cooperação, o processo decisório europeu ainda é fonte de vários conflitos, sendo caracterizado como “lento, complexo e produzindo muitas soluções de ‘mínimo denominador comum’” (Renda *et al.*, 2009), principalmente no que tange às políticas públicas comuns.

As questões de políticas de direitos humanos, já intrinsecamente complexas por si só, geram resultados bastante diversos quando levadas para o plano supranacional. Ao mesmo tempo em que propicia a criação de mecanismos institucionais mais fortes para a proteção dos direitos humanos, como tribunais e tratados internacionais, o embate entre universalidade e regionalismo pode gerar entraves importantes para a efetiva defesa desses direitos.

Um dos temas mais proeminentes na área de proteção de direitos humanos na Europa tem sido o caso da população romani, comumente conhecidos pela denominação de ciganos². De acordo com a Anistia Internacional (2014), mais de 10 milhões de Rom habitam o continente europeu e cerca de 90% destes se encontram em situação de pobreza. Um longo histórico de violência e marginalização se reflete na precariedade do atual retrato dessa parcela da população, principalmente na postura de muitos líderes políticos europeus, os quais culpam os próprios Rom pelo seu insucesso em se integrar.

No presente trabalho, nos propomos a realizar uma breve análise do atual sistema europeu de proteção aos direitos humanos e as iniciativas de políticas regionais para o caso específico dos Rom. O artigo está dividido em três partes: um curto histórico da construção do sistema europeu de proteção dos direitos fundamentais, uma contextualização da presença da população romani no continente europeu e uma análise das políticas europeias direcionadas especificamente para esse grupo étnico.

A construção de políticas públicas de direitos humanos na União Europeia

A União Europeia vem inegavelmente assumindo uma função cada vez mais importante na formulação de políticas públicas dos seus Estados-membro, como consequência da redução dos seus papéis individuais. Muitas das críticas feitas ao bloco são relativas a um controle supostamente exagerado de Bruxelas sobre as políticas públicas nacionais, criando uma imagem de um supra Estado “babá”, que controla exageradamente os programas econômicos e sociais de seus membros (Richardson, 2006).

Na esfera dos direitos humanos, esses conflitos são multiplicados pelas próprias complexidade e riqueza da formação do sistema de proteção europeu. A questão da proteção dos direitos humanos esteve presente desde as primeiras tentativas mais robustas de coordenação e cooperação europeias, no pós-Segunda Guerra Mundial. O primeiro tratado de direitos humanos foi a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950), uma das primeiras peças jurídicas produzidas pelo Conselho da Europa, que já previa a instituição da Corte Europeia de Direitos Humanos e da Comissão Europeia de Direitos Humanos. A Convenção de 1950

2 Os termos Rom, romani e cigano são usados de maneira intercambiável neste artigo. Por conveniência e seguindo nossa linha de pesquisa, utilizamos a definição de Rom (tradução do inglês 'Roma') utilizada oficialmente pela própria Comissão Europeia em seus documentos: "Roma is the term commonly used in EU policy documents and discussions, although it encompasses diverse groups that include names like Roma, Gypsies, Travellers, Manouches, Ashkali, Sinti and Boyash." (Comissão Europeia, 2014a)

já representava um grande avanço em relação à Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948, pois possuía caráter vinculante e instituía mecanismos formais de cumprimento.

Waagstein (2010) identifica dois caminhos paralelos rumo à integração trilhados pela Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial: o primeiro, mais preocupado com os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito, fica cristalizado no Conselho da Europa (1949). O segundo, com viés mais econômico, é representado pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), pela Comunidade Econômica Europeia (1957) e pela Comunidade Europeia de Energia Atômica (1957). Esses caminhos distintos se cruzam com a criação da União Europeia (1993), herdeira principalmente das instituições de cooperação econômica, mas que viria a absorver essa preocupação com os direitos fundamentais do homem em seus tratados com outras partes e em sua estrutura institucional. Atualmente, a estrutura criada pela Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950 funciona paralelamente àquela definida pela União Europeia, mas com um papel de certa forma predominante, devido a sua maior consolidação. O *status* de signatário da Convenção de 1950, além de ser membro do Conselho Europeu, são pré-requisitos para qualquer país que queira se tornar membro da União Europeia, o que por si só já gera um aumento exponencial no interesse dos candidatos por essa matéria.

Os princípios de direitos humanos estão presentes no cerne da União Europeia desde o seu princípio, mas a formalização e o fortalecimento destes é relativamente recente. Não existe uma corte específica para direitos humanos; esses temas são apreciados pela Corte Europeia de Justiça, o supremo tribunal

da União Europeia que julga conflitos na legislação nacional com jurisdição regional europeia, inclusive os de matéria de direitos humanos. Em 2000, foi assinada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, documento que reúne os direitos fundamentais protegidos na UE e que se divide em seis áreas: Dignidade, Liberdades, Igualdade, Solidariedade, Direitos dos Cidadãos, e Justiça. (União Europeia, 2010) A Carta só se tornou juridicamente vinculativa com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, além da publicação anual de um relatório avaliando o cumprimento dos princípios estabelecidos pela Carta na jurisdição da UE.

Em 2007, foi instituída a Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia, substituindo o Centro de Monitoramento Europeu contra o Racismo e a Xenofobia. As funções principais da agência são a investigação, produção de relatórios, prestação de assistência especializada a órgãos da UE, aos Estados-Membros e aos países candidatos à UE, além da educação do público. A agência não tem a intenção de intervir em casos individuais, mas de investigar questões e tendências gerais. Sua criação foi controversa, tendo em vista que muitos líderes acreditavam que a proteção de direitos humanos deveria ser encargo do Conselho da Europa e que o gasto para manter uma nova agência era desnecessário. Em relatório, o *think-tank* britânico *Open Europe* criticou diversas instituições europeias, e apontou que a Agência de Direitos Fundamentais representava “uma duplicata do trabalho do Conselho da Europa e da própria Comissão Europeia, que tem o seu próprio Comissário para Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania (...) muitos Estados-membros também têm agências idênticas – como a Comissão de Direitos Humanos e Igualdade do Reino Unido”. (Open Europe, 2010)

Adotou-se, em 2012, o ‘Quadro Estratégico e o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia’, outro importante passo dado com o objetivo de melhorar a eficácia e a coerência da política de direitos humanos da UE. Também em 2012, foi nomeado o primeiro Representante Especial da UE para os Direitos Humanos, com a missão explícita de desenvolver ainda mais a efetividade e aumentar a visibilidade da política externa de direitos humanos da UE. De forma geral, é possível perceber esforços do bloco no sentido de estabelecer maior conformidade em suas políticas de direitos humanos. No entanto, o Conselho da Europa ainda é a maior figura do sistema de proteção europeu de direitos humanos. Possivelmente, as políticas de direitos humanos apresentam resultados tão discrepantes, como no caso dos romani, devido ao fato de não estarem tão atreladas ao bloco.

A minoria Rom no contexto europeu

A história dos povos Rom na Europa sempre esteve rodeado de rumores e preconceitos sobre sua origem e seus hábitos. Durante os séculos XV e XVI, os romani já estavam em números substanciais no continente europeu, onde ofereciam seus serviços especializados nas cidades em que eram recebidos. Ao longo do tempo, sua presença nas cidades passou a ser associada com crime e delinquência, e diversas maneiras de livrar-se dos grupos Rom foram formuladas pelos recém-formados Estados-nação europeus.

A partir de então, políticas de variadas naturezas foram criadas para eliminar as comunidades romani ou incentivá-las a abandonar as regiões que ocupavam. Em geral, elas se apresentavam como políticas de exclusão, contenção e assimilação (Liegeois e Gheorghe, 1995): a)

políticas de exclusão buscavam afastar as comunidades ciganas do convívio com a comunidade local, ou nos casos mais extremos, exterminá-las; b) políticas de contenção se caracterizam por tentativas forçadas de integração às sociedades locais, nas quais os Rom devem se tornar ‘úteis para a comunidade’, ocupando posições pré-estabelecidas pelos governos locais ou até mesmo servindo como escravos; c) políticas de assimilações, ligadas aos movimentos de valorização dos direitos humanos das minorias, se mostraram como formas mais sutis das políticas de contenção, através de legislação que restringia hábitos e costumes das comunidades e torna-las mais ‘homogêneas’ em relação ao resto da sociedade.

Historicamente marcados pela aplicação dessas políticas, atualmente a situação dos romani se encontra entre a memória histórica de sofrimento e uma situação social, econômica e política desfavorável ao avanço dos seus direitos. Acontecimentos como o *Porajmos*, a tentativa nazista de exterminar a minoria cigana, fizeram avançar no pós-guerra a compreensão e o ativismo em torno dos direitos das comunidades romani. Com a criação, ampliação e consolidação da União Europeia como órgão capaz de legislar e influenciar nas políticas de direitos humanos em nível regional, a perspectiva para que esse grupo conseguisse melhorar a situação dos seus membros parecia estar próxima.

Contudo, a criação da União Europeia e sua zona de livre movimentação também instigou um movimento de reação, de cunho racista e xenofóbico, que tomou os agrupamentos romani como alvos (especialmente os provenientes da Europa oriental). Nos últimos anos, a crise econômica que atingiu o continente europeu agravou a situação, fazendo dos Rom vítimas particularmente sensíveis.

Já frequentes vítimas de discriminação no local de trabalho, negação de serviços básicos, entre outras privações, o grupo se viu agora não apenas materialmente desprovido, mas socialmente rechaçado, sendo sua presença acusada por diversos grupos de ser a responsável pelo desemprego generalizado, pelo aumento dos índices de criminalidade, entre outras acusações que são historicamente associadas aos grupos ciganos.

Política de direitos humanos para a minoria Rom

O caráter regional e de certo modo incerto ligado à União Europeia torna o estudo da política de direitos humanos para a proteção dos Rom bastante abrangente e diversa. Para sermos capazes de fazer um panorama mais amplo e preciso da situação atual, lançamos mão não apenas da literatura acadêmica, mas também de vários relatórios emitidos por diversas organizações não-governamentais empenhadas em denunciar situações precárias vividas pela comunidade cigana. Desta maneira, conseguimos manter um grau razoável de precisão, sem a necessidade de nos aprofundarmos demasiadamente nos casos individuais dos países membros.

Observa-se no âmbito institucional um avanço considerável na área de proteção de direitos romani. Em relatórios da própria Comissão Europeia, os quais utilizamos bastante nas nossas pesquisas, pode-se constatar diversos exemplos de iniciativas de âmbito institucional. A inclusão da vertente específica dos ciganos na Agência dos Direitos Fundamentais da UE e as demandas por planos estratégicos para a integração das comunidades ciganas são provas do compromisso institucional assumido pela Comissão em seus trabalhos. No aspecto financeiro, nota-se o destaque dado às regiões com forte

presença romani no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Apoio de ainda outros fundos estruturais da UE, como o Fundo Social Europeu (FSE), são claros demonstrativos do comprometimento com a questão.

Avaliar as estratégias adotadas nos âmbitos nacionais foi a primeira de uma série de medidas e iniciativas, partidas da Comissão Europeia, que estabeleceriam as diretrizes de ação no nível da União Europeia e novas avaliações dos avanços das políticas nos Estados-membros. O documento inicial desse processo foi o 'Quadro Estratégico da União Europeia para Integração Nacional dos Rom até 2020', o qual definiu diretrizes claras, baseadas em evidências empíricas, e que guiarão as políticas nacionais de integração romani (Comissão Europeia; 2011, 2014). Nele, a Comissão reconheceu os ciganos como uma minoria socioeconomicamente prejudicada e cuja situação é inaceitável diante do que foi estabelecido na Carta de Direitos Fundamentais da UE. (Comissão Europeia, 2011) A partir dessa constatação, o documento decidiu pela necessidade de ações diretas e bem definidas para aprimorar a situação dos Rom e estabelecer responsabilidades tanto para a União, quanto para os Estados-membros.

Quando se davam os primeiros passos para a institucionalização do processo, elaborou-se, ainda em 2009 e já no âmbito da Comissão Europeia, uma avaliação geral das estratégias nacionais dos membros. Assim foram estabelecidos quatro "domínios principais de ação" (Comissão Europeia, 2009): educação, emprego, saúde e habitação e serviços essenciais. O relatório destaca o quanto é necessário que a esses eixos sejam dadas a apropriada atenção, seguindo Princípios Básicos Comuns para a Inclusão dos Ciganos, já definidos no texto. A objetividade do rela-

tório, a determinação de garantir as condições estruturais básicas para a adoção das medidas e a clareza ao determinar os benefícios e os desafios relacionados definiram as bases para iniciativas mais contundentes quanto ao tema e as quais nos referimos anteriormente.

Em 2012, o documento 'Estratégias de Integração Nacional dos Rom' partiu do que foi apresentado no 'Quadro Estratégico' de 2011 e definiu a responsabilidade dos Estados-membros no alcance dos objetivos estabelecidos. Para tanto, focou-se nos quatro domínios principais de ação, apresentando a importância de agir em cada um e demonstrando com exemplos de ações já realizadas em vários membros. (Comissão Europeia, 2012) Esse enfoque especial nos quatro domínios principais se observa em quase todos os documentos apresentados sobre o assunto (Comissão Europeia; 2009, 2011, 2012, 2014b), o que representa tanto a preocupação da Comissão em dar acesso a serviços de qualidade ao grupo romani, quanto quebrar um perceptível ciclo vicioso de exclusão através de políticas de ação afirmativa em educação e emprego, por exemplo.

No entanto, se podemos afirmar que os esforços para garantia de direitos fundamentais dos ciganos estão bem representados no nível executivo, não se pode dizer o mesmo da sua representação política no Parlamento Europeu. Apesar de sua posição de maior minoria europeia (estima-se que hajam de 10 a 12 milhões de ciganos vivendo na Europa), a quantidade de candidatos de origem romani nas eleições gerais vem se mostrando insuficiente. Mesmo que o grande número de ciganos atraia a atenção de alguns políticos não-Rom, o número de parlamentares europeus que compartilham da sua origem e de seus interesses está aquém do necessário. Atualmente, este grupo é

representado apenas por duas candidatas húngaras na legislatura.

Nesse contexto político, a participação da sociedade civil se mostrou de particular relevância no avanço das políticas relacionada aos Rom. Grupos diversos, de vários aspectos, se caracterizaram como defensores dos direitos das comunidades e vêm agindo diante dos governos locais e das próprias instituições regionais europeias. Organizações não-governamentais internacionais, como a Anistia Internacional e a Minority Rights Group International, tomaram interesse pela situação dos romani no bloco europeu, como demonstrado pelos extensos relatórios que lançaram sobre o tema. Para incentivar e institucionalizar as discussões e os movimentos em torno da questão, diversos fóruns de difusão foram criados, como o European Roma Rights Centre (ERRC), a Romadecade e a European Roma Policy Coalition. A participação significativa de movimentos sociais é sintomática da falta de representação política direta dessas populações, e se demonstra tanto nos campos de ação nacional, como no nível regional.

Apesar da forte presença de organizações da sociedade civil tomando para si a responsabilidade de pressionar por legislação, a configuração social europeia vem se alterando e, com ela, podem surgir novos obstáculos ao processo de consolidação de direitos dos Rom. O fortalecimento de partidos de extrema direita, radicalmente contra a extensão de direitos a minorias, pode dificultar de maneira significativa o progresso da questão, principalmente por causa da sustentação política que tais partidos encontram em determinadas parcelas da população europeia.

CONCLUSÃO

É visível que no nível regional, esforços grandes vêm sendo feitos para avançar

a causa dos direitos fundamentais dos romani. As iniciativas dos órgãos regionais europeus, principalmente a Comissão Europeia, vêm sendo fundamentais para a formulação, execução e avaliação de políticas de direitos humanos nos Estados-membros do bloco. No entanto, mesmo dentro das instituições europeias, há pouca representação direta dos grupos romani, principalmente no Parlamento Europeu. A participação da sociedade civil se dá pela forma de pressão de movimentos sociais ligados à comunidade cigana e que atuam através de representações, relatórios e publicações constantes.

No momento, a situação aparenta ser promissora para as políticas voltadas à integração e elevação social dos romani, com o estabelecimento no nível regional de políticas que tratam de diversos traços do preconceito e da exclusão dos ciganos. Os órgãos centrais do bloco, especialmente a Comissão Europeia, estão pressionando os países-membros a adorem políticas de alívio e de integração das suas populações romani. O fato de que políticas das mais variadas são incentivadas e, até mesmo, postas em escrutínio mostra um apoio tácito das instituições europeias ao projeto e uma forte presença dos mecanismos do bloco europeu nessa área de direitos humanos.

A política europeia vem sofrendo alterações constantes nos últimos meses, com a ascensão de grupos de extrema direita que são veementemente contra políticas de auxílio aos grupos ciganos. O teor racista e xenofóbico que vem tomado conta das sociedades europeias e se refletiu nas últimas eleições ao Parlamento Europeu pode ser um fator agravante da situação precária da maioria das comunidades Rom. Cabe, a pesquisas posteriores, analisar se a ascensão política desses grupos e partidos está ou afetando diretamente

as políticas de auxílio, ou indiretamente através do enfraquecimento dos mecanismos regionais (processo comumente defendido por algumas dessas forças) ou se não houve alteração, mostrando que as políticas não estão tão atreladas aos núcleos regionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMNESTY INTERNATIONAL LTD. Roma: Demanding Equality and Human Rights. Disponível em <http://www.amnesty.org/en/roma>, acessado em 12/07/2014.

AMNESTY INTERNATIONAL LTD. 2014. "We Ask For Justice" – Europe's Failure to Protect Roma from Racist Violence. *Amnesty International*, 1(7): 40p.

BANCROFT, A. 2005. Roma and Gypsy-Travellers in Europe: Modernity, Race, Space and Exclusion. In: M. VERKUYTON (ed.), *Research in Migration and Ethnic Relations*. Burlington, Ashgate Publishing Company, (n. 5): 195 p.

CERNADAS, P.C. 2008. European migration control in the African territory: the omission of the extra-territorial character of human rights obligations. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, 4 (10): 189-214.

COMISSÃO EUROPEIA. EU and Roma. *Justice*, atualizado em 13/05/2014. Disponível em http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm, acessado em 03/08/2014.

COMISSÃO EUROPEIA. 2010. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions*, 173 (final).

COMISSÃO EUROPEIA. 2010. The Social and Economic Integration of the Roma in Europe. European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions*, 133 (final).

COMISSÃO EUROPEIA. 2012. National Strategies of Gypsy Integration: the First Step for Application in EU Frames. *Communication from the Com-*

mission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, 226 (final).

COMISSÃO EUROPEIA. 2014. Report on the Implementation of the EU Framework for National Roma Integration. *European Commission*, 209 (final).

ERRC. European Roma Rights Center. Disponível em <http://www.errc.org/index>, acessado em 15/07/2014.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. Roma. Disponível em <http://fra.europa.eu/en/theme/roma>, acessado em 17/07/2014.

HEYNS, C.; PADILLA, D.; ZWAAK, L. 2006. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, 3(4): pp.160-169.

LIEGEOIS, J.P.; GHEORGHE, N. 1995. Roma/Gypsies: A European Minority. *Minority Rights Group Report*, 4: 39 p.

OPEN EUROPE. 2010. The rise of the EU quangos. Disponível em <http://www.openeurope.org.uk/Content/documents/pdfs/euagencies.pdf>, acessado em 15/07/2014.

PETERSMANN, E.U. 2002. Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Ri-

ghts into the Law of Worldwide Organizations: Lessons for European Integration. *European Journal of International Law*, 13(3): pp. 621-650.

RENDA, A.; SCHREFLER L.; MONTOYA, L.A.; KACZYNSKI, P.M.; KURPAS, S. 2009. Policy-making in the EU: Achievements, Challenges and Proposals for Reform. *CEPS Paperback*, Centre for European Policy Studies: 120 p.

RICHARDSON, J. (Ed.) 2006. European Union: power and policy-making. *Routledge*, 2, 416 p.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 2013. Relatório Anual da UE sobre os Direitos Humanos e a Democracia no Mundo em 2012. *Secretariado Geral do Conselho*, 9431: 189 p.

UNIÃO EUROPEIA. 2010. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, c. 83: 389-403.

VON BOGDANDY, A. 2000. The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union. *Common Market Law Review*, 1(37): pp.1307-1338.

WAAGSTEIN, P.R. 2010. Human Rights Protection in Europe. *SPICE Digest*, Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University. Disponível em http://spice.stanford.edu/docs/human_rights_protection_in_europe_between_strasbourg_and_luxembourg/, acessado em 12/07/2014.