

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 14.4.2010
COM(2010) 133 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

A integração social e económica dos ciganos na Europa

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

A integração social e económica dos ciganos na Europa

1. CONTEXTO

A UE e os seus Estados-Membros têm uma responsabilidade especial para com os ciganos, que se encontram em todos os Estados-Membros, países candidatos e países potencialmente candidatos. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra os valores em que a UE assenta, valores esses que devem ser postos em prática a fim de melhorar a situação dos ciganos, que constituem a minoria étnica mais numerosa da UE.

A inclusão dos ciganos inscreve-se igualmente no objectivo prioritário de crescimento inclusivo previsto na Estratégia da UE para 2020 e, em particular, na sua iniciativa emblemática, a plataforma europeia contra a pobreza. A integração plena dos ciganos trará benefícios económicos significativos às nossas sociedades, sobretudo aos países em declínio demográfico que não se podem permitir a exclusão de uma grande parte do seu potencial de mão-de-obra.

Não obstante, uma parte considerável dos 10 a 12 milhões de ciganos da Europa vive em condições de extrema marginalização, tanto em zonas urbanas como rurais, bem como em condições socioeconómicas muito desfavoráveis. A discriminação, a exclusão social e a segregação que os ciganos sofrem reforçam-se mutuamente. Os ciganos têm não só um acesso reduzido ao ensino de qualidade, dificuldades de integração no mercado de trabalho e, por conseguinte, baixos níveis de rendimento, como também uma saúde precária que está na origem das taxas de mortalidade elevadas e da esperança de vida mais baixa do que a da restante população. Para além do grande sofrimento humano que lhe está associado, a exclusão dos ciganos onera directamente os orçamentos públicos e tem custos indirectos em resultado das perdas de produtividade.

A complexidade e a interdependência destes problemas exigem respostas sustentáveis que atendam a todos os aspectos da carência de meios dos ciganos por meio de uma abordagem integrada. Há que tratar simultaneamente o baixo nível de instrução, os obstáculos do mercado de trabalho, a segregação na habitação e noutros domínios e a situação sanitária deficiente.

Numa série de conclusões do Conselho emitidas após Dezembro de 2007, a União Europeia subscreveu o parecer da Comissão de que pese embora a UE possua já um quadro sólido de instrumentos de coordenação legislativos, financeiros e políticos para promover a inclusão dos ciganos, é possível envidar mais esforços para que estes funcionem de forma mais eficaz¹. Para o Conselho, a inclusão dos ciganos constitui um desafio cuja resposta incumbe em conjunto aos Estados-Membros e à União Europeia, no âmbito das suas competências

¹ De acordo com a Comunicação intitulada «Não-discriminação e igualdade de oportunidades: um compromisso renovado», COM(2008) 420.

respectivas e complementares, razão pela qual integrou firmemente esta questão no processo de decisão política da UE². O actual Trio de Presidências definiu como uma das suas prioridades a integração social e económica dos ciganos³.

As medidas de luta contra a exclusão dos ciganos devem inscrever-se no âmbito mais alargado das políticas europeias em matéria de igualdade, inclusão e crescimento e explorar plenamente os instrumentos jurídicos e financeiros à disposição da sociedade no seu conjunto. O objectivo geral consiste na concretização de uma sociedade inclusiva e não numa nova forma de segregação étnica: os progressos que venham a ser alcançados no domínio da inclusão dos ciganos representarão igualmente uma evolução no que respeita à inclusão de todas as minorias étnicas da UE, e vice-versa.

A presente comunicação, que antecede a segunda cimeira da UE sobre os ciganos, visa mostrar de que modo a União Europeia se propõe desenvolver o seu contributo para a plena integração social e económica dos ciganos, com base nos progressos realizados.

2. PROGRESSOS REALIZADOS

Tal como se dá conta no relatório que acompanha a presente comunicação⁴, desde 2008 têm vindo a realizar-se progressos a nível da UE e dos Estados-Membros. Em 2009, a tónica deixou de incidir na análise dos problemas, recaindo antes no modo de tornar os actuais instrumentos mais eficazes e de abordar de forma mais explícita a situação dos ciganos numa vasta gama de políticas, entre as quais o emprego, a inclusão social, a saúde, a educação, a habitação, a juventude e a cultura.

A aplicação e o aprofundamento da legislação da UE nos domínios da não-discriminação, livre circulação, protecção de dados e luta contra o racismo prosseguiram. A Comissão acompanhou ainda a transposição do acervo aplicável nos países candidatos e potencialmente candidatos. Esta seria complementada pela inclusão da vertente específica dos ciganos nos trabalhos da Agência dos Direitos Fundamentais da UE e da rede de organismos especializados nas questões da igualdade (EQUINET), na formação dos juristas e na campanha de informação da Comissão Europeia «Pela Diversidade. Contra a Discriminação».

A plataforma europeia para a integração dos ciganos – que congrega os principais intervenientes na questão, procedentes das instituições da UE, de organizações internacionais, dos governos dos Estados-Membros e da sociedade civil – foi lançada em Abril de 2009 para trocar boas práticas e experiências e incentivar a cooperação entre os seus participantes. Tem por objectivo reforçar a coerência e a eficácia dos processos políticos realizados em paralelo a nível nacional, europeu e internacional, a fim de criar sinergias. Os princípios básicos comuns para a inclusão dos ciganos, elaborados no âmbito da plataforma com base em iniciativas de inclusão de ciganos bem sucedidas, constituem para os decisores políticos de todos os níveis orientações práticas sobre a forma de conceber e executar iniciativas de sucesso⁵.

² Conselhos Europeus: Documentos n.ºs 16616/1/07 e 11018/1/08 REV1 do Conselho; Conselho «Assuntos Gerais»: Documento n.º 15976/1/08 REV 1 do Conselho; Conselho «Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores»: Documentos n.ºs 9721/2/09 REV2 e 10394/09 do Conselho.

³ Documento n.º 16771/09 do Conselho.

⁴ SEC(2010).

⁵ Anexo do documento n.º 10394/09 do Conselho.

Por exemplo, o segundo dos dez princípios foi utilizado como fundamento da proposta que a Comissão apresentou em 2009 com vista a alterar o regulamento relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. O objectivo consiste em beneficiar as comunidades extremamente marginalizadas – orientando-se assim explicita mas não exclusivamente para as comunidades ciganas - nos 27 Estados-Membros da UE através do co-financiamento, com o Fundo Social Europeu, de projectos de construção ou renovação de habitações em zonas urbanas e rurais, no âmbito de uma abordagem integrada que inclui a educação, o emprego, os cuidados sociais e as acções no domínio dos cuidados de saúde.

Na sua maioria, os Estados-Membros referem haver uma maior ênfase na coordenação interna e no envolvimento das comunidades ciganas. Alguns Estados-Membros começaram já a explorar as oportunidades propiciadas pela programação complexa e a combinação dos instrumentos da política de coesão.

Os Estados-Membros manifestam igualmente a sua intenção de integrar as questões relativas aos ciganos e recorrer à aprendizagem mútua e a revisões interpares para determinar de que forma poderão melhorar as suas iniciativas contra a segregação e em prol do acesso à educação, ao emprego e aos serviços sociais de base. Um fórum propício a estes intercâmbios é a Rede Europeia para a Integração Social e os Ciganos no âmbito dos Fundos Estruturais (EURoma), cuja finalidade é trocar informações e experiência, partilhar estratégias e abordagens e gerar conhecimento.

O relatório que será publicado em breve sobre um estudo realizado para a Comissão em 2009 e 2010 relativo a «actividades para melhorar o impacto das políticas, dos programas e dos projectos que visam a inclusão social e a não-discriminação dos ciganos na UE» identificará factores de sucesso e boas práticas.

Muitas destas acções contaram com o apoio dos Fundos Estruturais da UE, em especial o FSE⁶. Em conformidade com as conclusões do Conselho «Assuntos Gerais» de Dezembro de 2008 e a Resolução do Parlamento Europeu de Março de 2009, a Comissão intensificou os seus esforços para tirar pleno partido destes instrumentos. Nomeadamente, assumiu compromissos bilaterais com os governos dos Estados-Membros, com o objectivo de os auxiliar a utilizar de forma mais intensiva os Fundos Estruturais da UE em prol da integração dos ciganos. Procedeu-se, além disso, ao reforço da eficácia do FSE, redobrando para o efeito o acompanhamento e a avaliação dos projectos relativos aos ciganos e difundindo, em toda a Europa, as medidas que se revelaram particularmente eficazes.

A Comissão Europeia está ainda a realizar um projecto-piloto sobre a inclusão dos ciganos (com uma dotação de 5 milhões de euros para o período de 2010-2012), lançado pelo Parlamento Europeu, que incide na educação infantil, na actividade por conta própria através da concessão de microcrédito e na sensibilização do público, sobretudo em países que contam com uma elevada população de ciganos. O projecto-piloto explorará ainda métodos de recolha de dados e de análise contraditória, a fim de avaliar o impacto das intervenções nestes três domínios.

⁶ Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

3. OS DESAFIOS A DEFRONTAR

Uma primeira análise dos instrumentos e políticas da UE⁷ e o relatório sobre os progressos realizados entre 2008 e 2010⁸ confirmam que estes instrumentos e políticas reúnem, de modo geral, as condições para apoiar a inclusão dos ciganos, inclusive numa escala alargada. Há apenas que determinar de que modo se pode realizar o seu potencial.

A nível europeu e internacional, vários intervenientes têm actualmente em curso processos políticos paralelos que visam a inclusão dos ciganos. Entre eles contam-se as políticas da UE para a inclusão dos ciganos, o plano de acção da OSCE destinado a melhorar a situação dos Roma e Sinti na vida pública e política (adoptado em 2003 e subscrito por 55 países)⁹, as recomendações do Conselho da Europa e as resoluções do Comité de Ministros e da Assembleia Parlamentar¹⁰ e os planos de acção nacionais adoptados e aplicados pelos 12 países que participam na «Década da integração dos ciganos 2005 – 2015»¹¹. Os resultados destas actividades variam consoante as suas bases jurídicas, os instrumentos, os recursos e a participação das partes interessadas. Além disso, são objecto de uma coordenação mínima através do grupo de contacto informal de organizações internacionais sobre os Roma, Sinti e Viajantes¹².

Entre outros desafios contam-se os seguintes:

- Melhorar a cooperação entre os intervenientes a nível europeu, nacional e internacional e os representantes das comunidades ciganas, partindo do empenhamento em prol da inclusão dos ciganos que se consolidou nos últimos 5 a 10 anos.
- Traduzir este empenhamento e esta cooperação em mudanças positivas a nível local. Esta acção deve ser complementada por uma maior responsabilização e um reforço da capacidade das administrações locais, da sociedade civil e dos próprios ciganos no que respeita à criação e execução de projectos, programas e políticas.
- Melhorar a eficácia da comunicação sobre as vantagens da inclusão dos ciganos para a economia local e nacional e o desenvolvimento social¹³. A integração social

⁷ SEC(2008) 2172.

⁸ SEC (2010)....

⁹ Decisão n.º 3/30 da OSCE: plano de acção destinado a melhorar a situação dos Roma e Sinti no espaço da OSCE (MC.DEC/3 /03).

¹⁰ Em especial: Recomendação (2006) 10 do Comité de Ministros (acesso aos cuidados de saúde); Recomendação (2005) 4 (condições de habitação); Recomendação (2004) 14 (circulação e acampamento dos Viajantes); Recomendação (2001) 17 (situação económica e do emprego); Recomendação (2000) 4 (instrução das crianças Roma/ciganas); Recomendação (1983) 1 (nómadas apátridas e nómadas de nacionalidade indeterminada); Recomendação (1975) 13 (situação social dos nómadas).

¹¹ http://www.romadecade.org/decade_action_plans.

¹² O grupo de contacto informal é co-organizado pela Presidência do Conselho e o Conselho da Europa. Congrega representantes das instituições da UE, de organizações internacionais e iniciativas multilaterais (organizações da ONU, Banco Mundial, OSCE e Década da integração dos ciganos 2005 – 2015), dos Estados-Membros (representados pelo Trio de Presidências), bem como da sociedade civil. O grupo de contacto informal é um fórum de informação mútua sobre as actividades em curso no âmbito de competências das organizações participantes.

¹³ «Ciganos na Europa: apoiar a inclusão em benefício de todos»: é esta a principal mensagem veiculada pela Comissão em publicações e materiais audiovisuais específicos.

e económica dos ciganos é um processo recíproco que exige a mudança da mentalidade da maioria, bem como dos membros e dos líderes das comunidades ciganas.

- Promover a utilização integrada dos fundos da UE para responder aos desafios pluridimensionais da exclusão dos ciganos.
- Elaborar políticas explícitas de luta contra a segregação, sobretudo a nível da educação e da habitação, com o apoio dos Fundos Estruturais.
- Incidir em especial nas microrregiões mais desfavorecidas.
- Integrar as questões da inclusão dos ciganos nas grandes áreas políticas, nomeadamente, educação, emprego, saúde pública, infra-estruturas e planeamento urbano, bem como desenvolvimento económico e territorial, em vez de as tratar no quadro de uma política específica. Há que difundir de forma mais adequada as boas práticas e os modelos que tenham demonstrado a sua eficácia no âmbito dos projectos e integrá-los plenamente nas políticas.

Por conseguinte, a Comissão, os Estados-Membros e outros intervenientes de primeiro plano devem concentrar os seus esforços nestes desafios, reforçando a eficácia das políticas tanto em termos de conteúdo como de execução.

3.1. Medidas políticas em prol da inclusão eficaz dos ciganos

3.1.1. Instrumentos financeiros

Os Fundos Estruturais da UE e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), bem como o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) representam cerca de metade do orçamento anual da União Europeia e são importantes motores de mudança.

As informações sobre a aplicação destes instrumentos mostram que, de modo geral, não faltam recursos para apoiar políticas e programas promissores. Não obstante, existem diversos entraves que impedem que os Estados-Membros os utilizem em acções que visem a inclusão dos ciganos, entre eles, deficiências em termos de planeamento e programação e encargos administrativos. Tal como atestam os casos de sucesso, as estratégias integradas em prol dos ciganos que se orientam para a complexidade dos problemas subjacentes à marginalização das comunidades ciganas são muito mais eficazes do que os projectos isolados que incidem apenas num ou noutro aspecto. Por outro lado, quer as reticências a nível local, quer o desconhecimento político e a falta de capacidade das administrações locais e das comunidades ciganas constituem também obstáculos. Estas dificuldades podem ser combatidas por meio de incentivos ou da prestação de um apoio e de experiência adequados, recorrendo, por exemplo, à assistência técnica ao abrigo dos Fundos Estruturais da UE. A Comissão acolhe favoravelmente as iniciativas das ONG que promovem o reforço das capacidades (por exemplo, a iniciativa do Open Society Institute intitulada «Tirar pleno partido dos Fundos da UE em prol dos ciganos»). Além disso, a responsabilização dos ciganos e, em especial, a participação do processo de tomada de decisão pelas mulheres ciganas, que constituem um elo entre a família e a sociedade, revelaram-se um factor importante para o sucesso de qualquer medida.

Para auxiliar os Estados-Membros a aplicarem políticas que tenham repercussões concretas no terreno, a Comissão encetou, em 2009, uma série de eventos bilaterais de alto nível nos Estados-Membros, no intuito de congregar decisores políticos, responsáveis ao mais alto nível das administrações e partes interessadas, tanto a nível europeu como nacional, bem como representantes das comunidades ciganas. Estes eventos têm por finalidade criar condições propícias à fixação de objectivos com vista a uma maior utilização dos Fundos da UE em prol da inclusão dos ciganos, através do estabelecimento de marcos específicos e reconhecíveis.

A Comissão incentivou o recurso a uma programação integrada em maior escala, que conjugue as acções empreendidas no quadro de vários programas operacionais para apoiar as intervenções que procuram resolver os problemas das comunidades ciganas através de uma abordagem intersectorial. Acolhe favoravelmente as iniciativas dos Estados-Membros que visam subordinar o acesso aos Fundos Estruturais à condição de aplicar medidas contra a segregação e entende que esta posição é conforme à obrigação de evitar qualquer discriminação na aplicação dos Fundos¹⁴.

A Comissão incentiva ainda os Estados-Membros a envolver as comunidades ciganas no planeamento da utilização dos Fundos através da aplicação prática do princípio da parceria, a fim de envolver os ciganos em todas as fases do processo, desde a concepção do programa à respectiva avaliação, e de apoiar o reforço das capacidades no seio da sociedade civil cigana e das administrações locais. É também favorável à simplificação dos processos de candidatura e à concessão de forma mais sistemática de pré-financiamento aos candidatos seleccionados.

3.1.2. Associar uma abordagem abrangente à integração

Embora as condições de vida de muitas comunidades ciganas se caracterizem por múltiplos problemas que se reforçam mutuamente, as medidas concebidas para dar resposta a estes problemas estão frequentes vezes dissociadas das políticas gerais em matéria de educação, emprego, saúde pública ou reabilitação urbana. Perdura ainda a tendência para recorrer a soluções isoladas, como seja a promoção do emprego dos ciganos ou a recuperação dos aglomerados de ciganos, que são aplicadas através de projectos a curto prazo e programas temporários.

Tal como o Comité Económico e Social Europeu sublinhou em 2008¹⁵, a integração das questões dos ciganos em todas as políticas europeias e nacionais pertinentes constitui a via mais promissora para a inclusão. O trabalho conjunto sobre as desigualdades em matéria de saúde empreendido no âmbito da estratégia de protecção social e de inclusão social, assim como da estratégia de saúde da UE, constitui um exemplo específico de uma abordagem dessa natureza¹⁶. Em 2009, a Comissão destacou a questão dos ciganos no contexto da Estratégia de Lisboa. Os níveis de desempenho e as respostas políticas a nível nacional no que diz respeito à inclusão dos ciganos no mercado de trabalho foram analisados à luz dos programas nacionais de reforma nos Estados-Membros e incluídos no relatório conjunto sobre o emprego de 2008/2009. A integração não invalida a promoção de abordagens abrangentes e orientadas que tenham em conta a situação específica das comunidades ciganas nos Estados-Membros.

¹⁴ Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, nomeadamente o artigo 16.º

¹⁵ Parecer exploratório sobre «Integração de minorias – os romes», SOC(263), CESE 1207/2008, n.º 5.3.

¹⁶ Comunicação sobre «Solidariedade no âmbito da saúde: reduzir as desigualdades em matéria de saúde na UE», COM(2009) 567.

Os intercâmbios de experiências entre as administrações nacionais sobre programas bem sucedidos orientados para ciganos têm vindo a aumentar e podem expandir-se ainda mais através da participação dos Estados-Membros na Rede Europeia para a Integração Social e os Ciganos no âmbito dos Fundos Estruturais (EURoma). Uma rede de peritos especializados em questões relativas aos ciganos, que conta com o apoio da Comissão e do Conselho da Europa, permitirá melhorar a base empírica das iniciativas em prol dos ciganos e consolidar o vínculo com as políticas.

A cooperação estruturada entre os Estados-Membros no âmbito dos métodos abertos de coordenação é da maior importância nos domínios fulcrais da educação, do emprego e da inclusão social para integrar as questões relativas aos ciganos nas políticas nacionais. Ao facultar o intercâmbio de experiências e boas práticas, a Comissão pode influenciar este processo.

Reforçar a eficácia das medidas políticas

A Comissão tenciona:

- continuar a organizar eventos bilaterais de alto nível nos Estados-Membros e acompanhar as evoluções subsequentes, propondo-se fazer um balanço dos resultados destas actividades no final de 2013;
- instar os Estados-Membros a tomar medidas com vista a garantir que as intervenções financiadas pelos Fundos Estruturais promovam a igualdade de oportunidades e combatam a segregação;
- incentivar os Estados-Membros a recorrer à rede EURoma para o intercâmbio de melhores práticas;
- apoiar uma rede de peritos especializados em questões relativas aos ciganos para consolidar os vínculos entre a investigação e as políticas;
- incentivar os Estados-Membros a conceberem instrumentos e métodos de avaliação adequados como condição prévia para a elaboração de políticas em prol da inclusão dos ciganos, corroboradas por dados empíricos, com base na experiência adquirida com, por exemplo, a avaliação do projecto-piloto sobre a inclusão dos ciganos;
- reforçar a coordenação entre o FEDER, o FSE e o FEADER¹⁷, em especial a nível regional e local, no contexto da utilização destes fundos, para promover e facilitar uma abordagem integrada em matéria de habitação (em conformidade com o disposto no artigo 7.º, n.º 2, alterado do Regulamento relativo ao FEDER) ou de outros domínios;
- prestar informação e apoio técnico aos Estados-Membros sobre a utilização eficaz dos Fundos Estruturais e do Fundo de Desenvolvimento Rural no quadro da luta contra a exclusão socioeconómica dos ciganos;
- ter em conta os resultados da avaliação das intervenções em prol dos ciganos realizadas ao abrigo dos Fundos Estruturais da UE, do projecto-piloto sobre a inclusão dos ciganos, bem

¹⁷ Artigo 9.º do regulamento geral sobre os Fundos Estruturais da UE.

como de subsequentes projectos, programas e políticas em prol da inclusão dos ciganos aquando da elaboração da próxima geração de programas e Fundos Estruturais da União Europeia;

- abordar a questão da inclusão dos ciganos aquando da elaboração e aplicação da plataforma europeia contra a pobreza, a iniciativa emblemática proposta pela Comissão no quadro da Estratégia da UE para 2020;
- convidar os Estados-Membros a abordar as questões relativas aos ciganos nos seus relatórios sobre a aplicação de políticas nacionais em todos os domínios pertinentes para a inclusão das comunidades ciganas (por exemplo, educação, emprego, protecção e inclusão social, e saúde), no quadro do método aberto de coordenação e da Estratégia da UE para 2020; a Comissão vai integrar uma vertente específica relativa ao emprego dos ciganos no programa de aprendizagem mútua para 2010-2011;
- reexaminar as suas políticas e os seus programas relativos aos ciganos no contexto do alargamento, a fim de desenvolver e melhorar o auxílio financeiro aplicável ao abrigo do IPA.

3.2. Coerência das políticas

Uma mudança real só pode ter por base uma aplicação eficaz das políticas. As políticas eficazes requerem uma planificação coerente. Por sua vez, esta exige o envolvimento de todas as partes interessadas, um apoio político e a afectação dos recursos necessários aos diversos níveis de tomada de decisão. Estas considerações, conjugadas com a análise dos desafios a enfrentar, mostram que é indispensável uma coordenação mais eficaz e uma concentração dos esforços.

A plataforma europeia para a integração dos ciganos constitui um fórum de cooperação neste domínio e os princípios básicos comuns para a inclusão dos ciganos, delineados no âmbito da plataforma, fornecem um quadro comum. Estes princípios salientam que os programas e as políticas orientados para os ciganos não podem excluir os membros de outros grupos que se encontrem numa situação socioeconómica semelhante¹⁸. Os princípios sustentam ainda que os programas e as políticas devem visar a integração, a fim de evitar que haja uma separação entre as intervenções orientadas para os ciganos e as iniciativas políticas de carácter mais geral¹⁹. Por último, os princípios dão especial ênfase ao desenvolvimento da responsabilização, tanto a nível das autoridades locais, como das ONG e das comunidades ciganas.

A integração das questões relativas aos ciganos em todas as políticas nacionais e europeias pertinentes, bem como a mobilização dos instrumentos à disposição da sociedade no seu conjunto em prol da inclusão dos ciganos, requerem esforços empenhados e os recursos necessários para acompanhar a aplicação e conceber políticas e instrumentos futuros. As organizações da sociedade civil, em especial as associações de ciganos, devem participar neste processo em todas as fases e a todos os níveis.

Reforçar a eficácia dos processos

¹⁸ Anexo do documento n.º 10394/09 do Conselho. Ver, nomeadamente, o princípio básico comum n.º 2.

¹⁹ Anexo do documento n.º 10394/09 do Conselho. Ver, nomeadamente, o princípio básico comum n.º 4.

A Comissão tenciona:

- auxiliar as sucessivas presidências do Conselho a melhorarem a eficácia da plataforma, propondo-se prestar apoio a cada presidência para efeitos da organização de uma reunião dos membros da plataforma;
- auxiliar as presidências na organização de futuras cimeiras sobre os ciganos;
- aplicar os princípios básicos comuns para a inclusão dos ciganos aquando da concepção, aplicação e avaliação das políticas pertinentes neste domínio;
- explorar as formas mais eficazes de garantir, nos seus procedimentos internos, que as questões relativas aos ciganos sejam tidas em conta em todas as políticas pertinentes;
- permitir que os próprios ciganos influenciem os processos políticos, inclusive co-financiando o funcionamento de uma rede europeia cuja actividade consista na representação dos ciganos.

4. DESENVOLVIMENTO DE MODELOS DE ABORDAGEM

A UE dispõe de uma experiência cada vez mais sólida que lhe permite distinguir entre as intervenções políticas que funcionam e as que não surtem os efeitos desejados. Todavia, a obtenção ou a assimilação destes conhecimentos pelos decisores políticos ainda não é fácil. Além disso, este saber não está disponível numa forma que se adapte prontamente a situações diferentes. As comunidades ciganas na UE-27, bem como nos países candidatos e potencialmente candidatos, não são grupos homogéneos. Em virtude desta heterogeneidade, não é possível adoptar uma estratégia única: convém, pelo contrário, criar abordagens diferenciadas que tenham em conta os contextos geográficos, económicos, sociais, culturais e jurídicos.

Independentemente da especificidade de cada contexto, é possível traçar quatro grandes tipos:

- as comunidades ciganas que vivem em zonas (sub)urbanas, densamente povoadas e carenciadas, provavelmente na proximidade de outras minorias étnicas e de membros desfavorecidos da população maioritária;
- as comunidades ciganas que vivem em zonas desfavorecidas de vilas/aldeias em regiões rurais e em aglomerados segregados em zonas rurais, isolados das cidades/aldeias onde reside a população maioritária;
- as comunidades ciganas nómadas, que detêm a nacionalidade de um Estado-Membro da UE;
- as comunidades ciganas nómadas e sedentárias compostas por nacionais de países terceiros, refugiados, apátridas ou requerentes de asilo.

Em muitos Estados-Membros, estão representados vários ou mesmo todos estes tipos (embora o número de comunidades nómadas seja em geral relativamente pequeno em comparação com as comunidades sedentárias). Em todas as comunidades ciganas, as mulheres e as crianças estão expostas a riscos particularmente elevados.

As questões socioeconómicas fundamentais, como o acesso ao mercado de trabalho e à actividade por conta própria, a um ensino de qualidade não segregado, à habitação e a serviços de saúde são determinantes para assegurar a inclusão de todos os ciganos (tal como a de todas as outras pessoas). Outras questões, como a inexistência de documentos que atestem a propriedade de terrenos ou a falta de documentos de identificação são mais relevantes para certos tipos de comunidades ciganas do que para outros.

Nas suas intervenções, os poderes públicos devem ter igualmente em conta as características do ambiente rural ou urbano onde vivem as comunidades, bem como o estatuto jurídico dos seus membros. Por exemplo, melhorar a integração das crianças ciganas nas escolas públicas (ensino pré-escolar e cuidados infantis) pode exigir, em certos casos, a concessão de recursos suplementares a estabelecimentos de ensino específicos e, noutros, a alteração dos procedimentos de admissão ou dos limites das zonas pedagógicas, a prestação de serviços de transporte público, a emissão de documentos de identidade para os pais ou a intervenção de mediadores interculturais.

Por conseguinte, a Comissão tenciona auxiliar os decisores políticos concebendo para o efeito um conjunto de modelos de abordagem. Com base nas melhores práticas, cada modelo orientar-se-á para as necessidades dos principais tipos de comunidades ciganas, incluindo os seus subgrupos mais vulneráveis, e proporá aos poderes públicos as intervenções orientadas mais adequadas. Cada modelo identificará os principais intervenientes e instrumentos jurídicos e financeiros necessários para instaurar um programa de integração a nível local, regional ou nacional e delineará iniciativas possíveis para melhorar o acesso dos ciganos à educação, ao emprego, à saúde e à habitação. Estas serão complementadas por um conjunto de medidas de luta contra a discriminação, em prol da igualdade entre homens e mulheres e da protecção dos subgrupos particularmente vulneráveis. Serão formuladas orientações relativas ao acompanhamento da aplicação e à comunicação dos progressos realizados aos diversos intervenientes.

A aplicação destes modelos não será vinculativa, mas os Estados-Membros serão incentivados a ter um ou outro em conta quando elaborarem as suas políticas de inclusão dos ciganos. Em conjunto com os Estados-Membros, a Comissão analisará de que modo a aplicação e o acompanhamento destes modelos de abordagem se poderão integrar nos actuais métodos abertos de coordenação e na aplicação da plataforma europeia contra a pobreza e de que modo eles poderão ser apoiados pelos instrumentos financeiros da UE.

A Comissão elaborará estes modelos de abordagem recorrendo a peritos internos e externos e aos fóruns pertinentes, nomeadamente, a plataforma europeia para a integração dos ciganos.

5. CONCLUSÃO

A União Europeia deve contar com a forte mobilização das instituições da UE, dos Estados-Membros, das organizações internacionais e da sociedade civil para melhorar a integração social e económica dos ciganos.

Tomando como alicerce a plataforma europeia para a integração dos ciganos e os princípios básicos comuns, o reforço da cooperação entre os intervenientes nacionais, europeus e internacionais pode tornar mais eficazes os vários instrumentos disponíveis para concretizar a inclusão das comunidades ciganas.

Em conformidade com estes princípios, as questões relativas aos ciganos devem ser sistematicamente incluídas em todas as políticas europeias e nacionais pertinentes. Há que pôr cobro às políticas que mantenham ou promovam a segregação das comunidades ciganas, ou preconizem a segregação em matéria de habitação, educação ou outros serviços. Tal não implica, contudo, que não se adoptem medidas orientadas ou de acção positiva permitidas pela legislação da UE aplicável.

A missão específica que incumbirá à Comissão a médio prazo (2010-2012) consiste em tomar como base a experiência adquirida no contexto da avaliação do impacto das políticas e dos instrumentos nacionais e europeus. Para além dos compromissos atrás referidos, a Comissão propõe-se cumpri-la, em primeiro lugar, concebendo uma série de modelos de abordagem para a integração social e económica dos ciganos e, em segundo lugar, garantindo que a preparação das medidas de aplicação da Estratégia da UE para 2020, bem como dos programas no âmbito das próximas perspectivas financeiras, prevejam soluções específicas para os problemas dos diferentes tipos de comunidades ciganas.