



Bruxelas, 27.6.2016
COM(2016) 424 final

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

**Avaliação da aplicação do quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos
ciganos e da recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração
dos ciganos nos Estados-Membros – 2016**

{SWD(2016) 209 final}

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

Avaliação da aplicação do quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos e da recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros – 2016

1. Introdução

No âmbito do quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020¹, os Estados-Membros comprometeram-se a desenvolver, implementar e acompanhar estratégias², em conformidade com uma abordagem global baseada em dados concretos. A Comissão avalia a execução e apresenta relatórios anuais ao Parlamento Europeu e ao Conselho. O quadro da UE foi reforçado por uma recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos³. A recomendação alargou o quadro a outras áreas e instou os Estados-Membros a comunicar anualmente à Comissão as medidas tomadas em conformidade com a recomendação e os progressos alcançados na execução das estratégias.

A presente comunicação expõe as conclusões gerais sobre os progressos realizados na execução do quadro da UE. Além disso, analisa, pela primeira vez, as medidas de integração dos ciganos adotadas no âmbito da recomendação do Conselho. O documento de trabalho que acompanha esta comunicação apresenta uma avaliação país a país e chama a atenção para os exemplos de boas práticas nos diferentes domínios temáticos. Foi desenvolvido um modelo de relatório pormenorizado para ajudar os Estados-Membros na comunicação de resultados⁴. Alguns Estados-Membros (França, Alemanha, Eslovénia) optaram por vias alternativas de comunicação de resultados, ao passo que outros (Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos)⁵ não comunicaram as medidas por si adotadas.

2. O papel da Comissão no apoio aos Estados-Membros

A Comissão associou o acompanhamento dos progressos realizados a nível da integração dos ciganos à sua agenda alargada para o crescimento, a Estratégia Europa 2020. Desde 2012, cinco Estados-Membros com as maiores comunidades ciganas e os desafios mais prementes receberam **recomendações específicas por país** sobre a forma de tornar as políticas gerais mais inclusivas para os ciganos. Em 2016, as recomendações propostas pela Comissão centram-se na promoção da participação das crianças ciganas no sistema de ensino geral de

¹ COM(2011) 173 final, aprovada pelos Chefes de Estado e de Governo em 23 e 24 de junho de 2011.

² O termo «estratégia» é igualmente utilizado para designar conjuntos integrados de medidas políticas. Os Estados-Membros são referidos pelas seguintes abreviaturas: AT-Áustria, BE-Bélgica, BG-Bulgária, CY-Chipre, CZ-República Checa, DE-Alemanha, DK-Dinamarca, EE-Estónia, EL-Grécia, ES-Espanha, FI-Finlândia, FR-França, HU-Hungria, HR-Croácia, IE-Irlanda, IT-Itália, LT-Lituânia, LU-Luxemburgo, LV-Letónia, MT-Malta, NL-Países Baixos, PL-Polónia, PT-Portugal, RO-Roménia, SE-Suécia, SI-Eslovénia, SK-República Eslovaca, UK-Reino Unido. Malta não tem uma população cigana no seu território.

³ JO C 378 de 24.12.2013, p. 1.

⁴ O grupo de trabalho sobre os indicadores dos ciganos, com a ajuda da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com a participação de 17 Estados-Membros (AT, BE, BG, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, NL, PT, RO, SK, UK), desenvolveu o sistema de reporte seguindo a estrutura da recomendação. O quadro de indicadores de integração dos ciganos que relaciona medidas com contributos e resultados ainda não se encontra concluído.

⁵ Os Países Baixos apresentaram um estudo qualitativo, encomendado pelo Governo à Universidade Erasmus, sobre as condições de vida da população cigana. A Dinamarca esteve sem ponto de contacto nacional para os ciganos durante um período prolongado. Foi recentemente nomeado um ponto de contacto, mas não foi entregue à Comissão qualquer relatório sobre as medidas adotadas no âmbito da recomendação do Conselho.

qualidade⁶. Os instrumentos jurídicos, políticos e financeiros a nível europeu foram totalmente alinhados com o lançamento do período de programação financeira 2014-2020.

2.1. Reforçar as capacidades e promover a cooperação

A Comissão continua a facilitar o diálogo entre os Estados-Membros, no âmbito da **rede de pontos de contacto nacionais para os ciganos**⁷. Além disso, prossegue o trabalho do **Grupo de Missão para os Ciganos**, o qual reúne os serviços competentes da Comissão que contribuem para o processo de integração dos ciganos na UE. As **visitas de controlo bilaterais aos Estados-Membros** incluem debates aprofundados entre a Comissão, as autoridades nacionais e locais e a sociedade civil, assim como visitas às comunidades ciganas.

A **Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos**, que reúne todas as partes interessadas a nível europeu, foi reorganizada em 2015, de modo a assegurar um processo mais participativo. As organizações de cúpula da sociedade civil europeia, que mantêm um diálogo regular com a Comissão, foram estreitamente envolvidas na reforma e preparação da Plataforma Europeia, que, em 2015, se centrou na cooperação entre as partes interessadas e na luta contra a discriminação e a hostilidade em relação aos ciganos.

A Comissão comprometeu-se a apoiar os Estados-Membros na criação de **plataformas nacionais de integração dos ciganos**. Estas devem desempenhar um papel crucial para garantir a participação inclusiva e transparente de todas as partes interessadas nas atividades de execução, acompanhamento e comunicação de resultados.

A Comissão intensificou também as iniciativas de **reforço das capacidades a nível local e de ligação em rede**, apoiando:

- **a geminação de autarquias locais** (ao abrigo da campanha transnacional intitulada «**For Roma with Roma**» [**Para os ciganos com os ciganos**]) (apenas em inglês)⁸,
- **programas conjuntos**⁹ com o Conselho da Europa no sentido de investir em mediação, no diálogo estruturado e no reforço das capacidades das comunidades ciganas e autoridades locais,
- **redes de cooperação transnacional** entre as autoridades a nível nacional e local, bem como ONG (pró-) ciganas.

2.2. Lutar contra a discriminação e a hostilidade em relação aos ciganos

Em 2015, a Comissão intensificou as ações para combater a discriminação, a segregação e a hostilidade em relação aos ciganos, incluindo o discurso de incitamento ao ódio e os crimes de ódio. Na qualidade de guardião dos Tratados, a Comissão tem um papel a desempenhar para garantir que a legislação de luta contra a discriminação, como a **diretiva da igualdade racial**¹⁰, seja corretamente transposta e aplicada. A Comissão instaurou um segundo processo por infração devido a discriminação na educação das crianças de etnia cigana¹¹, e continuou a investigar suspeitas de discriminação no domínio da educação e da habitação em vários Estados-Membros.

⁶ BG, CZ, HU, RO, SK: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_pt.htm.

⁷ A rede reúne-se duas vezes por ano. Foi criada em 2012 para promover a aprendizagem mútua e a cooperação na execução de estratégias nacionais de integração dos ciganos e para prestar o apoio da Comissão nas questões identificadas pelos pontos de contacto. Os grupos de trabalho temáticos (atualmente centrados na cooperação transnacional e nas crianças ciganas) no âmbito da rede permitem debates mais aprofundados.

⁸ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/for-roma-with-roma/index_en.htm.

⁹ Programas ROMED2 e ROMACT.

¹⁰ Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, JO L 180 de 19.7.2000.

¹¹ Eslováquia, em abril de 2015. O primeiro processo foi instaurado em setembro de 2014 contra a República Checa.

A Comissão entrou em diálogo com os Estados-Membros para assegurar a transposição e aplicação plenas e corretas da **decisão-quadro do Conselho sobre racismo e xenofobia**¹², após ter adquirido competências para supervisionar a sua aplicação. Além disso, intensificou os esforços para ajudar os Estados-Membros a garantir uma ação eficaz no terreno contra os discursos de incitamento ao ódio e os crimes de ódio. Encetou debates com empresas de TI, os Estados-Membros e a sociedade civil, a fim de garantir a rápida eliminação de discursos de incitamento ao ódio em linha e promover o desenvolvimento de contranarrativas.

A Comissão lançou a campanha transnacional de sensibilização com o título «**Para os ciganos com os ciganos**». Esta visa lutar contra os estereótipos ciganos, trabalhando com os meios de comunicação, promovendo a compreensão cultural, organizando concursos de desenho nas escolas e apoiando projetos de geminação entre autarquias locais.

Em 2015, a Comissão publicou um conjunto de três materiais de referência para apoiar os Estados-Membros na luta contra a discriminação e a segregação:

- **Orientações sobre o modo como** os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020 podem ser utilizados para **combater a segregação educacional e espacial**, em que peritos prestam consultoria em matéria de execução aos Estados-Membros mais interessados¹³ (apenas em inglês),
- Brochura intitulada «**Know your rights**» [Conheça os seus direitos] com orientações sobre a apresentação de queixas por discriminação, que explica os direitos das vítimas numa linguagem simples para uma melhor aplicação das diretivas relativas à igualdade e maior sensibilização para os direitos¹⁴ (apenas em inglês),
- **Conjunto de ferramentas europeias para as escolas** sobre boas práticas no domínio da educação, incluindo a prestação de apoio orientado para as crianças ciganas e no trabalho com famílias ciganas¹⁵ (apenas em inglês).

A Comissão apoiou vivamente a **resolução**¹⁶ **do Parlamento Europeu sobre a hostilidade em relação aos ciganos e o reconhecimento pela UE do dia em memória do genocídio dos ciganos**. No âmbito do programa «Europa para os cidadãos», a Comissão financiou projetos de comemoração do Holocausto dos ciganos e, no âmbito do programa «Direitos, Igualdade e Cidadania», projetos locais, nacionais e transnacionais sobre a integração dos ciganos e a luta contra a discriminação.

3. Ponto da situação sobre a integração dos ciganos nos Estados-Membros

Para além da crise económica e financeira, a crise dos refugiados representa um desafio sem precedentes para os Estados-Membros. As autoridades públicas estão sob pressão para fazer face às necessidades dos refugiados recém-chegados, além das dos seus próprios cidadãos ciganos vulneráveis e dos nacionais da UE ou de países terceiros de origem cigana que vivem no seu território. Apesar dos desafios que a integração destas comunidades representa, os Estados-Membros não devem privilegiar uma em detrimento de outra. É necessária uma abordagem equilibrada, que concilie as necessidades de integração com ações coordenadas e que se reforcem mutuamente.

A presente avaliação baseia-se em informações fornecidas pelos Estados-Membros, complementadas por contributos da sociedade civil. Foram empreendidos esforços no âmbito do grupo de trabalho sobre indicadores de integração dos ciganos (coordenado pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, com a participação de 17 Estados-Membros e

¹² 2008/913/JAI, JO L 328 de 28.11.2008.

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/thematic_guidance_fiche_segregation_en.pdf.

¹⁴ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/rights_against_discrimination_web_en.pdf.

¹⁵ <http://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/resources/toolkitsforschools/general.htm>.

¹⁶ 15.04.2015, 2015/2615 (RSP).

da Comissão) para desenvolver um quadro comum de indicadores sobre ciganos. Embora o processo tenha conduzido a um modelo de relatório pormenorizado sobre as medidas adotadas, é necessário continuar a trabalhar sobre um quadro de indicadores de integração dos ciganos para permitir a ligação de medidas a contributos e resultados. O modelo utilizado para a comunicação de resultados deste ano representou um desafio para alguns Estados-Membros. A Comissão está empenhada no desenvolvimento de um método convivial de comunicação de resultados estreitamente articulado com o quadro de indicadores.

3.1. Medidas horizontais

A discriminação continua a ser uma prática generalizada em toda a UE e está presente em todas as sociedades e em todos os principais domínios. Este facto é confirmado pelas conclusões do recente inquérito do Eurobarómetro¹⁷ e pelas reações da sociedade civil. Os Estados-Membros prestam especial atenção à promoção do diálogo intercultural, da diversidade, das informações sobre história e cultura dos ciganos, incluindo o Holocausto dos ciganos. Alguns deles já incluem estas informações nos seus programas de ensino. É importante abordar a luta contra a discriminação dos ciganos, educando as crianças e colocando a educação nesta perspetiva mais alargada. Alguns Estados-Membros organizam ações de formação destinadas a sensibilizar os funcionários públicos e prestadores de serviços para que tenham uma boa compreensão intercultural ao trabalharem com ciganos. Alguns também levam a cabo campanhas contra os crimes de ódio. Todas estas medidas são essenciais para promover a igualdade. Os Estados-Membros são incentivados a desenvolvê-las.

Apesar destes esforços, não se detetam melhorias reais no terreno. Por conseguinte, é necessária uma abordagem mais sistemática, sendo os Estados-Membros instados a demonstrar maior vontade política para combater a discriminação. **A hostilidade contra os ciganos como forma específica de racismo**, estreitamente relacionada com estereótipos profundamente enraizados e a estigmatização dos ciganos, está a aumentar. Está associada ao aumento da radicalização e do extremismo na UE. É essencial que as autoridades públicas se distanciem do discurso racista e xenófobo que visa os ciganos e criminalizem de modo eficaz **a retórica contra os ciganos, os discursos de incitamento ao ódio e os crimes de ódio**. É importante tomar consciência de que a relutância em agir também contribui para a aceitação da intolerância na sociedade.

Embora alguns Estados-Membros tenham adotado medidas para eliminar a discriminação e a segregação dos ciganos através da adoção de legislação pró-inclusiva – nomeadamente no domínio da educação, a fim de promover a igualdade de acesso das crianças ciganas ao sistema de ensino regular¹⁸ –, a exclusão do local de trabalho e a segregação na educação e na habitação persistem. Por conseguinte, os Estados-Membros devem também envidar mais esforços para **assegurar a efetiva aplicação prática da legislação de luta contra a discriminação**, a fim de eliminar com eficácia práticas discriminatórias e de segregação.

A maioria dos Estados-Membros comunicou medidas destinadas a promover a participação dos ciganos, mas **é necessário dedicar mais atenção à juventude cigana**. A situação das **crianças ciganas** continua a ser particularmente preocupante. Alguns Estados-Membros adotam medidas para combater o assédio e a perseguição. No entanto, a exclusão continua. Em alguns Estados-Membros, esta está associada à falta de registo e de documentos de identidade, à baixa participação na educação e nos cuidados ministrados na primeira infância, e a taxas de abandono escolar mais elevadas.

¹⁷ Eurobarómetro especial n.º 437, 2015.

¹⁸ BG, CZ, SK

Medidas recomendadas pelo Conselho	Estados-Membros que comunicaram medidas
Assegurar a aplicação prática e efetiva da diretiva da igualdade racial	BE, BG, CZ, DE, FI, HR, IT, LT, SI, SK, UK
Aplicar medidas para pôr termo à segregação a nível regional e local	ES, HR, SK
Assegurar que os casos de desalojamento forçado estão em plena conformidade com a legislação da UE e as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos	–
Aumentar a sensibilização para as vantagens da integração dos ciganos	AT, ES, LV
Aumentar a sensibilização do público para a diversidade das sociedades, sensibilizar a opinião pública para a inclusão dos ciganos	AT, DE, ES, LV, PT, SI, SK
Combater a retórica contra os ciganos e o incitamento ao ódio	AT, DE, ES, HR, SI, SK
Combater a discriminação múltipla das crianças e mulheres ciganas	AT, CZ, DE, ES, HR, HU, PT, SE, SI, SK
Combater a violência (doméstica) contra as mulheres e raparigas	AT, DE, EL, ES, FI, HR, HU, UK
Lutar contra o tráfico de seres humanos	AT, BG, HR, HU, IT
Lutar contra os casamentos entre menores e forçados e a mendicidade com recurso a crianças	SI
Apoiar a cidadania ativa dos ciganos, promovendo a sua participação social, económica, política e cultural	AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, LT, LV, PT, SE, SI, SK, UK
Promover a formação e o emprego de mediadores qualificados	BE, BG, CZ, ES, HR, PT, SI
Aumentar a sensibilização para os direitos dos ciganos	AT, DE, ES, HR
Outras medidas	BE, BG, FR, HU, HR, IT, LV, PT, UK

As mulheres ciganas são alvo sobretudo de medidas de inserção. No entanto, uma vez que são confrontadas com múltiplas formas de discriminação (violência, tráfico de seres humanos, casamentos forçados e de menores e mendicidade com recurso a crianças), devem também ser tratadas com medidas mais direcionadas, como parte de uma abordagem estratégica que tenha particularmente em conta as questões de género e a especificidade da situação das crianças. A ação nestes domínios é muito insuficiente, apesar dos indícios de um aumento do tráfico de ciganos para estes fins¹⁹.

Os Estados-Membros devem responder melhor à situação específica dos ciganos, utilizando uma combinação de medidas de integração e medidas específicas para assegurar a sua efetiva igualdade de acesso aos direitos e aos serviços gerais.

3.2. Educação

A educação continua a merecer a maior atenção dos Estados-Membros nas respetivas medidas de integração. A maioria dos Estados-Membros comunicou medidas adequadas para a educação e os cuidados ministrados na primeira infância, o abandono escolar precoce, a educação inclusiva e o apoio individualizado. Muitos Estados-Membros adotaram estratégias de combate ao abandono escolar precoce, mas estas não visam explicitamente os ciganos, que continuam a ter uma representação maioritária entre os jovens que abandonam precocemente a escola. A atenção dedicada à promoção do acesso e da qualidade da educação pré-escolar é considerável, o que serve para impedir o abandono escolar posterior e melhorar os resultados escolares. Nos últimos anos, tornou-se visível uma mudança positiva de paradigma que reconhece a importância fulcral da educação pré-escolar. Esta mudança é demonstrada através do aumento dos fundos atribuídos à construção de jardins-de-infância e de alterações

¹⁹ Europol: Relatório de situação – O tráfico de seres humanos na UE.

legislativas em vários Estados-Membros tendo em vista introduzir ou prorrogar a educação pré-escolar obrigatória²⁰.

Medidas recomendadas pelo Conselho	Estados-Membros que comunicaram medidas
Eliminar a segregação	BE, BG, ES, IE, IT, RO, SI, SK
Pôr termo à colocação indevida de crianças ciganas em escolas para alunos com necessidades especiais	BG, CZ, SK
Combater o abandono escolar precoce	AT, BE, BG, CY, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, RO, SE, SK, UK
Promover o acesso e a qualidade da educação e dos cuidados ministrados na primeira infância	AT, BG, CZ, ES, FI, HR, HU, IT, PL, RO, SK
Disponibilizar apoio individualizado	AT, CZ, DE, ES, HU, IT, LT, LV, PL, RO, SK, UK
Promover métodos inclusivos de ensino e aprendizagem	AT, BG, CY, CZ, DE, ES, HR, HU, LV, PT, RO, SI, SK, UK
Incentivar a participação dos pais e a formação de professores	AT, BE, BG, CY, DE, ES, FI, IT, LV, SI, SK
Promover a frequência e conclusão do ensino secundário e superior	AT, BG, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, PL, UK
Alargar o acesso ao ensino recorrente e à educação de adultos	UK, BG, CY, DE, ES, SI
Outras medidas	BE, CZ, ES, FI, DE, HR, HU, IT, LT, LV, RO, SI, SK, UK

A mais recente evolução positiva é a promoção da educação inclusiva e de apoio individualizado às crianças no sistema de ensino regular, que serve para impedir a colocação em escolas especiais com base na origem social. Um ambiente jurídico pró-inclusivo, que foi reforçado em vários Estados-Membros, deve ser acompanhado de medidas de aplicação eficazes. O acompanhamento adequado, o financiamento sustentável e a formação adequada de professores devem ser assegurados para a obtenção de resultados tangíveis. Deve ser dedicada maior atenção ao ensino recorrente e à educação de adultos, facilitando a transição entre níveis de ensino, incluindo o ensino superior. A adoção de medidas ativas de dessegregação para proporcionar uma educação de boa qualidade às crianças de etnia cigana num cenário convencional deve ser uma prioridade. Os programas de formação devem corresponder às reais necessidades do mercado de trabalho, a fim de melhorar eficazmente as perspetivas de emprego.

3.3. Emprego

A participação dos ciganos no mercado de trabalho continua a ser muito reduzida. Os Estados-Membros deram prioridade a medidas de integração para desempregados, à formação e a empregos subsidiados para os desempregados de longa duração. Oferecem também ativação para a inserção profissional/trabalho público e medidas para as pessoas de origem migrante, mas sem um impacto significativo sobre os ciganos. A maior parte dos Estados-Membros comunicou medidas de apoio à primeira experiência de trabalho, à formação profissional ou no local de trabalho, à aprendizagem ao longo da vida e ao desenvolvimento de competências. Vários Estados-Membros tomaram iniciativas relacionadas com os serviços gerais de emprego, o trabalho por conta própria ou o empreendedorismo. Apesar de todas estas medidas, os ciganos continuam a ser o grupo mais sub-representado no mercado de trabalho. Os baixos níveis de educação e de competências e a

²⁰ BG, CZ, HU, FI

discriminação generalizada são fatores que explicam os maus resultados em matéria de emprego. Possivelmente, a ativação para a inserção profissional e o trabalho público melhoraram as estatísticas do emprego, mas, em vez de proporcionarem uma ponte para o mercado de trabalho aberto, tiveram um efeito de «aprisionamento», mantendo os participantes em empregos de baixa qualidade e de baixo rendimento, que são insuficientes para sair da pobreza.

Medidas recomendadas pelo Conselho	Estados-Membros que comunicaram medidas
Apoio à primeira experiência de trabalho, à formação profissional, aos estágios profissionais e à aprendizagem ao longo da vida	AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, SI, SK, UK
Apoio ao emprego por conta própria e ao empreendedorismo	AT, BE, BG, ES, HR, HU, LT, SI, SK
Garantia de igualdade de acesso a serviços públicos gerais de emprego com apoio individualizado	AT, BE, BG, DE, ES, FR, HR, HU, IT, LV, PT, SE, SI, SK
Eliminação de obstáculos, incluindo a discriminação, à (re)entrada no mercado de trabalho	AT, FI, DE, ES, HR, HU, LT, SK, UK
Outras medidas	BE, CZ, EL, HU, LT, PT, RO, SK

É evidente que são necessárias abordagens globais, adaptadas. As medidas inovadoras – promoção de empresas sociais e do empreendedorismo da população cigana, criação de incentivos para os empregadores, aproximação aos empregadores privados, inclusão dos ciganos no âmbito da Garantia para a Juventude, promoção das considerações de ordem social nos contratos públicos – deveriam ser mais bem exploradas, bem como as abordagens integradas de inclusão ativa. É também essencial que os efeitos de todas as medidas sobre o emprego da população cigana sejam seguidos de perto. A luta contra práticas discriminatórias no mercado de trabalho deve também ser reforçada e a cooperação com a inspeção do trabalho deve ser mais estreita. As dotações no âmbito do Fundo Social Europeu devem ser plenamente mobilizadas para assegurar a eficiência e a sustentabilidade das medidas através de apoio personalizado e integrado. As oportunidades no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural devem também ser plenamente utilizadas para promover o emprego dos ciganos nas zonas rurais, onde vive a maioria desta população.

3.4. Saúde

Combater as desigualdades de que os ciganos são vítimas no domínio da saúde continua a ser um desafio constante, em especial nas zonas mais desfavorecidas. A maioria dos Estados-Membros comunicou medidas que facilitam o acesso aos cuidados de saúde e estão focadas na prevenção e na proteção, nomeadamente a vacinação de crianças, o planeamento familiar e uma maior sensibilização para a saúde. Além disso, esses Estados-Membros trabalham com o setor das ONG. No entanto, para alguns ciganos, o acesso aos cuidados de saúde é limitado devido à falta de registo e cobertura dos seguros de saúde. São necessários mais esforços para chegar a estas pessoas vulneráveis, designadamente através da sua participação em iniciativas no domínio da saúde e da assistência social. Devem igualmente ser postas em prática em todos os Estados-Membros atividades de sensibilização destinadas aos profissionais de saúde e aos ciganos.

Medidas recomendadas pelo Conselho	Estados-Membros que comunicaram medidas
Eliminação de obstáculos ao acesso ao sistema de saúde	AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LT, PL, RO, SE, SI, SK, UK
Melhoria do acesso a exames médicos, cuidados pré-natais e pós-natais, planeamento familiar, etc.	AT, BG, DE, ES, IT, PL, SI, SK
Promoção do acesso a programas de vacinação gratuita destinados às crianças e aos grupos e zonas mais desfavorecidos	AT, BE, BG, DE, ES, HU, PL, RO, SI, SK
Promoção da sensibilização para a saúde	AT, BG, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, PL, SI, SK
Outras medidas	BE, BG, EL, ES, FI, HR, IT, LT, PL, SK

3.5. Habitação

Os principais desafios em matéria de habitação – nomeadamente, luta contra a segregação e prevenção de desalojamentos forçados – não foram suficientemente tratados²¹. Vários Estados-Membros comunicaram medidas de promoção do acesso não discriminatório à habitação social, enquanto outros comunicaram o combate à segregação. Ambos os domínios devem ser relevantes para que novas medidas integradas e sólidas sejam potencialmente financiadas por fundos da UE. A utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) que conduza a (uma maior) segregação de instalações deve ser evitada. O combate à segregação exige uma abordagem a longo prazo. Os requisitos prévios para o êxito da dessegregação incluem:

- visar as regiões menos desenvolvidas e as que se encontram em risco,
- assegurar a coordenação entre as partes interessadas e a participação das comunidades ciganas afetadas pela execução das medidas,
- combinar o desenvolvimento de infraestruturas e recursos humanos,
- legalizar a habitação,
- lançar medidas preparatórias e de acompanhamento,
- providenciar habitação adequada num contexto integrado,
- ligar a dessegregação a uma abordagem integrada.

Medidas recomendadas pelo Conselho	Estados-Membros que comunicaram medidas
Eliminação de quaisquer práticas de segregação espacial e promoção da dessegregação	CZ, HU, ES, IT, RO
Promoção do acesso não discriminatório à habitação social	AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, IT, SK, UK
Disponibilização de locais de acampamento para ciganos não sedentários	AT, BE, FR, UK
Garantia de acesso a serviços públicos	ES, HR, RO, SI
Outras medidas	AT, BE, BG, CZ, ES, HR, HU, IT, LT, PL, PT, RO, SK

Alguns dos países em causa adotaram também medidas em relação a outra prioridade assinalada pelo quadro da UE e pela recomendação: disponibilização de locais de acampamento em função das necessidades locais. Todos os Estados-Membros em causa devem tratar do acesso aos serviços públicos, a fim de melhorar as condições de vida da população cigana.

²¹ Organizações internacionais de defesa dos direitos humanos e da sociedade civil manifestaram várias preocupações, em 2015, sobre uma série de desalojamentos forçados que tiveram lugar em vários Estados-Membros. Ver, por exemplo, <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-countries-must-stop-forced-evictions-of-roma> (em inglês e francês). Na maioria dos casos, não foram providenciadas alternativas de habitação social, e, noutros, as crianças foram retiradas às suas famílias.

3.6. Medidas estruturais

Foram tomadas medidas positivas no que respeita ao trabalho e capacidades institucionais dos pontos de contacto nacionais para os ciganos, embora o seu mandato e os seus recursos continuem a variar consideravelmente. Muitos deles estão envolvidos não só na coordenação de políticas adequadas, mas também na sua conceção e revisão. Muitos estiveram ativamente envolvidos no alinhamento das prioridades políticas com o financiamento disponível para o período de programação 2014-2020²². Os seus esforços contribuíram para selecionar a integração socioeconómica das comunidades ciganas marginalizadas como prioridade de investimento específica ao abrigo dos programas operacionais. Este facto garantiu o financiamento sustentável de medidas de integração dos ciganos até 2020.

Alguns pontos de contacto nacionais para os ciganos trabalham em estreita colaboração com as autoridades locais, fornecendo apoio metodológico no desenvolvimento de planos de ação locais, e colaboram com representantes da sociedade civil (pró-) cigana. A sua visibilidade para todas as partes interessadas está a aumentar. Existe, todavia, necessidade de novas melhorias, em particular no que respeita à **cooperação com as autoridades locais, a sociedade civil e, sobretudo, o setor privado em matéria de aplicação**. Os relatórios dos Estados-Membros revelam que as autoridades públicas nacionais aplicam a maioria das medidas comunicadas, especialmente nos setores da saúde e da educação, enquanto as autoridades locais são normalmente responsáveis pela aplicação de medidas no domínio da habitação e do emprego. As organizações da sociedade civil são mais ativas no domínio da saúde, seguido da educação, mas a sua parceria na execução em todos os domínios relevantes deve ser ainda mais promovida. O papel potencial do setor privado permanece, em larga medida, inexplorado.

Em muitos Estados-Membros, existe cooperação entre os pontos de contacto e os **organismos para a igualdade**²³. Ambos os intervenientes contribuem para as orientações políticas e prestam apoio, se necessário. Continua a ser necessário aumentar os recursos humanos e financeiros de ambos, melhorar a sua cooperação e torná-la mais eficaz.

A importância da **cooperação transnacional** é cada vez mais reconhecida, sendo a mesma praticada e promovida por todos os implicados, a todos os níveis. Existe intercâmbio de boas práticas entre as autoridades, tanto a nível nacional (por exemplo, a rede EURoma, que reúne os pontos de contacto e as autoridades de gestão, com o objetivo de melhorar a utilização dos FEEI destinados à inclusão dos ciganos) como a nível municipal (por exemplo, no âmbito da Estratégia da União Europeia para a Região do Danúbio). Foram celebrados acordos nacionais bilaterais (por exemplo, França-Roménia, Suécia-Roménia) para reforçar a cooperação transnacional tendo em vista a integração dos ciganos. A cooperação transnacional a nível local abrange igualmente a integração dos ciganos (por exemplo, no âmbito do grupo de trabalho «Eurocidades» para os ciganos ou a nova componente ao abrigo do programa ROMACT de apoio ao reforço de capacidades e das atividades de cooperação transnacional para apoiar as autoridades locais). Vários exemplos positivos de cooperação entre municípios na Europa Ocidental e Oriental concentram-se na prestação de serviços aos ciganos, nomeadamente no setor da educação (por exemplo, Glasgow e Oslo com Belfast, Arad, Craiova, Timisoara) e do emprego (por exemplo, Gante com Glasgow, Atenas, Malmö).

²² Sobre os FEEI: http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/; sobre a parceria reforçada no planeamento, execução e acompanhamento do financiamento dos FEEI: http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/glossary/e/european-code-of-conduct.

²³ Organismos estabelecidos ao abrigo das diretivas da UE relativas à igualdade, a saber: Diretivas 2000/43/CE, 2004/113/CE e 2006/54/CE.

Os Estados-Membros tomaram medidas para desenvolver a **monitorização** das estratégias nacionais de integração dos ciganos. A exigência dos FEEI relativa à implementação de métodos de controlo rigorosos tem um importante papel a desempenhar na melhoria da avaliação do impacto das medidas de integração dos ciganos. Todavia, são necessários esforços suplementares para permitir uma avaliação dos resultados das medidas gerais e específicas comunicadas relativas aos ciganos, incluindo os seus efeitos em termos de tendências de segregação, sucesso escolar dos ciganos e níveis de emprego, bem como de acesso à habitação e aos serviços de saúde num contexto integrado. Para o efeito, a Agência dos Direitos Fundamentais continuará o trabalho de desenvolvimento de indicadores de integração dos ciganos, que devem contribuir para o desenvolvimento da metodologia de comunicação de resultados através da recolha de contributos de todos os intervenientes. O acompanhamento das medidas de integração dos ciganos e dos FEEI para a inclusão dos ciganos deve ser mais bem alinhado através de uma coordenação mais estreita entre os pontos de contacto e as autoridades de gestão dos FEEI para garantir que os fundos cheguem aos ciganos.

3.7. Financiamento

Na Comunicação de 2015, a Comissão apresentou as oportunidades disponíveis no âmbito do período de programação de 2014-2020. O documento de trabalho dos serviços da Comissão refere, por país, as dotações globais dos Estados-Membros para financiar a inclusão social e a luta contra a pobreza e a discriminação. É de salientar que, no âmbito da dotação global destinada à inclusão social, 12 Estados-Membros²⁴ selecionaram a nova prioridade de investimento que permite **visar explícita, mas não exclusivamente, os ciganos**, tendo-lhe atribuído um total de 1,5 mil milhões de euros. Foram identificadas várias outras prioridades de investimento dos FEEI tendo em vista contribuir para a inclusão dos ciganos²⁵.

Em termos de **financiamento público nacional**, entre os domínios políticos fundamentais, a educação e a habitação atraem a maior parte do investimento, cabendo muito menos ao emprego e ainda menos à saúde. O financiamento nacional comunicado para medidas estruturais e horizontais é insignificante. Em termos de **financiamento dos FEEI** e em consonância com as recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu, a educação inclusiva (incluindo a educação pré-escolar) e o emprego são as duas principais áreas de investimento, cabendo também à habitação uma dotação significativa. O montante atribuído aos investimentos no setor da saúde é muito inferior. No que respeita às medidas estruturais e horizontais, a proteção das mulheres e das crianças e a luta contra a discriminação recebem a maior parte do financiamento, principalmente dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Vários Estados-Membros levaram a cabo o **mapeamento das comunidades ciganas** através da introdução de indicadores étnicos ou socioeconómicos (ou seja, bairros desfavorecidos ou segregados, pessoas mais carenciadas, mapas de pobreza, etc.), a fim de melhor orientar e afetar os FEEI para a integração dos ciganos.

4. Alargamento

A integração dos ciganos continua a ser uma prioridade fundamental do processo de alargamento. A Comissão trabalha em estreita colaboração com os países dos Balcãs Ocidentais e a Turquia, e acompanha a implementação dos compromissos. Um importante

²⁴ AT, BE, BG, CZ, ES, FR, EL, HU, IT, PL, RO, SK

²⁵ Por exemplo, no âmbito do Fundo Social Europeu: reduzir o abandono escolar precoce e promover a igualdade no acesso a um ensino pré-escolar, primário e secundário de boa qualidade, ou combater todas as formas de discriminação e promover a igualdade de oportunidades. No âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional: infraestruturas sociais, de saúde e de educação, ou apoio à reabilitação física, económica e social das comunidades desfavorecidas.

esforço está a ser feito ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) para apoiar programas de integração dos ciganos a nível nacional e regional. No entanto, a situação da maior parte das comunidades ciganas continua a ser uma questão preocupante. Não basta adotar documentos legislativos ou políticos. Devem ser atribuídos recursos orçamentais adequados a nível nacional tendo em vista a aplicação de medidas de integração, sendo prestada especial atenção à sua aplicação a nível local. As comunidades ciganas devem ser plenamente envolvidas no planeamento, na execução e no acompanhamento. A Década dos Ciganos²⁶ garantiu que a integração dos ciganos passasse a constar da agenda política. A fase pós-década deve concentrar-se na obtenção de resultados mensuráveis no terreno, reduzindo claramente as disparidades entre os ciganos e a restante população, e dedicando especial atenção aos domínios prioritários (educação, emprego, saúde, habitação e documentação civil), bem como aos domínios transversais relativos ao género e à hostilidade em relação aos ciganos. As políticas de integração dos ciganos devem ser reforçadas em resposta à atual crise dos refugiados; uma parte significativa dos repatriados para os Balcãs Ocidentais, assinalados agora como países de origem seguros, são ciganos.

5. Conclusões e perspetivas

Foram criados instrumentos jurídicos, políticos e de financiamento, a nível europeu. Os Estados-Membros criaram estruturas de coordenação, introduziram medidas específicas e medidas gerais em resposta à recomendação do Conselho, e afetaram fundos. A avaliação identificou **algumas tendências positivas**, como, por exemplo, a importância crescente atribuída à educação pré-escolar, a nova ligação entre as prioridades políticas de integração dos ciganos e a utilização dos FEEI no período de 2014-2020, bem como o papel dos pontos de contacto nacionais para os ciganos no planeamento deste financiamento. No entanto, os esforços não conseguiram impedir a continuação da deterioração das condições de vida dos ciganos e a hostilidade generalizada das sociedades maioritárias. Foram identificados **estrangulamentos graves** na luta contra a discriminação dos ciganos, em particular a segregação a nível da habitação e da educação e a prevenção de desalojamentos forçados. Falta resolver a questão de assegurar um compromisso e implementação sustentáveis a nível local. A cooperação com a sociedade civil e a participação do setor privado na execução continuam a ser insuficientes. A responsabilização pelo impacto dos esforços de integração no terreno deverá também ser melhorada.

Os Estados-Membros devem assegurar um **novo compromisso político para a integração dos ciganos**, para que os instrumentos jurídicos, políticos e financeiros existentes sejam totalmente utilizados para obter resultados tangíveis no terreno. **A aplicação a nível local é da maior importância.**

A Comissão convida os Estados-Membros a dar resposta às seguintes prioridades urgentes:

- **Aplicar legislação de luta contra a discriminação, o racismo e a xenofobia** e medidas de salvaguarda a nível nacional e local:
 - monitorizando, combatendo, reportando e aplicando sanções em caso de discriminação contra a população cigana em todos os domínios políticos,
 - criminalizando a incitação pública à violência ou ao ódio, incluindo com base na origem étnica,
 - lutando contra o tráfico de seres humanos com medidas específicas de género e sensíveis no que respeita às crianças,
 - realizando campanhas de sensibilização e antidiscriminação especificamente direcionadas para a sociedade maioritária e as principais partes interessadas, para

²⁶ <http://www.romadecade.org/>.

promover a compreensão dos benefícios económicos impreteríveis e mútuos da inclusão dos ciganos.

- **Impedir os desalojamentos em razão da origem étnica**, garantindo que estes ocorrem no pleno respeito pelos direitos fundamentais, providenciando habitação alternativa adequada às famílias desalojadas para evitar situações de sem-abrigo e o agravamento da exclusão, e explorando as oportunidades ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para melhorar a situação dos ciganos em matéria de habitação.
- **Eliminar a segregação na educação e na habitação**, em consonância com as orientações da Comissão, através de legislação, reformas políticas inclusivas, formação de professores, divulgação de métodos inclusivos e medidas de dessegregação explícitas, em combinação com apoio específico para fazer face a todos os obstáculos ao acesso, aproveitando ao máximo as oportunidades no âmbito dos FEEI.
- **Criar salvaguardas e medidas específicas para garantir que as intervenções gerais chegam efetivamente à população cigana**, sobretudo nos domínios do emprego e da saúde.
- **Alargar e multiplicar as iniciativas de pequena dimensão** que provaram ter êxito, utilizando fundos do período de 2014-2020.
- **Continuar a desenvolver metodologias de recolha de dados, monitorização e comunicação de resultados** para satisfazer as expectativas de responsabilização pela utilização dos fundos públicos e garantir que o impacto das medidas específicas e gerais destinadas aos ciganos é avaliado e conduz à aprendizagem e revisão das políticas.
- **Fazer pleno uso de plataformas nacionais de integração dos ciganos a fim de assegurar a participação inclusiva de todos os intervenientes** na execução, acompanhamento, comunicação de resultados e revisão das políticas, promover o intercâmbio, a avaliação e a transferência de boas práticas, construir parcerias e continuar a mobilizar as comunidades ciganas, as autoridades locais, a sociedade civil e o setor privado.

A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros, a assegurar o necessário empenhamento em prol da inclusão dos ciganos a nível europeu e a utilizar todos os meios disponíveis para promover o diálogo e a cooperação. **Entre as principais prioridades da Comissão destacam-se as seguintes:**

- **Intervir para garantir a plena aplicação da legislação de luta contra a discriminação e combater a hostilidade em relação aos ciganos**, utilizando os instrumentos jurídicos disponíveis.
- **Apoiar as plataformas nacionais para os ciganos**, a fim de promover a cooperação inclusiva de todas as partes interessadas a nível nacional.
- Apoiar os esforços dos Estados-Membros para a integração dos ciganos, **facilitando o intercâmbio, a cooperação e os debates temáticos, no âmbito da rede de pontos de contacto nacionais para os ciganos.**
- Assegurar o **diálogo de alto nível e a orientação política** através de missões bilaterais de monitorização, que envolvam as autoridades nacionais e locais, bem como a sociedade civil.
- Promover a participação e o diálogo, a nível europeu, de todos os intervenientes no âmbito da **Plataforma Europeia para a inclusão dos ciganos** melhorada.
- **Apoiar o reforço das capacidades das autoridades locais e da sociedade civil**, a fim de promover a sua mobilização ativa.
- **Desenvolver uma abordagem estratégica para o período pós-2020 para a integração dos ciganos**, com vista à eventual revisão da recomendação do Conselho prevista para 2019, tendo em conta as disparidades que subsistem entre a população cigana e a não

cigana em matéria de educação, emprego, saúde e habitação, e a luta contra a discriminação, bem como as reflexões em curso sobre uma avaliação intercalar do quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos.