



Bruxelas, 30.8.2017
COM(2017) 458 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

**Revisão Intercalar do Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos
Ciganos**

{SWD(2017) 286 final}

A presente revisão intercalar apresenta o balanço dos progressos realizados desde o lançamento do Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos (ENIC) em 2011. Baseia-se em dados sobre a evolução da situação das comunidades ciganas e em contributos das autoridades nacionais, da sociedade civil e de outros parceiros. A revisão confirma o valor acrescentado do quadro, a relevância dos objetivos da UE em matéria de integração dos ciganos e a permanente necessidade de uma combinação de abordagens específicas e gerais.

Entre as melhorias mais importantes tornadas possíveis pelo Quadro da UE contam-se:

- ✓ O compromisso de abordar a questão da integração das comunidades ciganas como uma prioridade aos níveis europeu e nacional;
- ✓ As estruturas para a cooperação e a coordenação entre as partes interessadas no que diz respeito à inclusão das comunidades ciganas;
- ✓ O desenvolvimento, a aplicação e o acompanhamento das estratégias nacionais e das medidas de integração e
- ✓ A mobilização e o alinhamento dos instrumentos jurídicos, políticos e financeiros para lutar contra a discriminação e promover a inclusão das comunidades ciganas.

Com o desenvolvimento das estruturas necessárias, estão reunidas as condições indispensáveis para uma melhoria efetiva da vida das comunidades ciganas.

Todavia, no que diz respeito a uma verdadeira mudança na situação destas comunidades entre 2011 e 2016, é evidente que um período de cinco anos é demasiado curto para corrigir séculos de discriminação e de privações. Os progressos são visíveis principalmente no domínio da educação, nomeadamente no que diz respeito à frequência crescente de crianças ciganas no ensino pré-escolar e nos cuidados na pequena infância com grande potencial para o seu desenvolvimento posterior. Por outro lado, o abandono escolar precoce e o risco de pobreza entre a população cigana, embora em declínio, continuam ainda a ser demasiado elevados. A crescente proporção de ciganos jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) constitui um sinal alarmante de que a transposição dos resultados da educação para o emprego e outros domínios exige uma luta mais eficaz contra a discriminação.

A revisão identifica também as prioridades-chave para a ação dos Estados-Membros, bem como formas de reforçar o Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos.

1. DESENVOLVIMENTO DO QUADRO DA UE

Em 2011, a situação das comunidades ciganas¹, a maior minoria da Europa (cerca de 10-12 milhões de pessoas), passou a estar no centro da atenção política. No contexto da crise económica, tornou-se claro que a luta contra a discriminação e marginalização económica e social dos ciganos não constitui apenas um dever moral em consonância com os valores fundamentais da UE, mas também um imperativo económico com benefícios de longo prazo devido ao envelhecimento das sociedades europeias. É evidente que é necessário agir tanto a nível nacional como ao nível da UE. Embora os Estados-Membros sejam, em primeira linha, responsáveis e competentes para mudar a situação das suas comunidades ciganas, a Comissão propôs (em consonância com o convite do Parlamento Europeu)² um novo instrumento político

¹ Em sintonia com a terminologia de instituições europeias e organizações internacionais, o termo «ciganos» é utilizado no presente contexto para designar uma série de grupos diferentes (por exemplo, *Roma, Sinti, Kale, Gypsies, Romanichels, Boyash, Ashkali, Egyptians, Yenish, Dom, Lom, Rom, Abdal*) e engloba as comunidades viajantes, sem negar as especificidades destes grupos.

² 2010/2276(INI).

específico a nível europeu: o Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos³.

O quadro visa eliminar as disparidades existentes entre os ciganos e não ciganos em quatro domínios-chave: educação, emprego, cuidados de saúde e habitação. A proposta da Comissão foi seguida pelas conclusões do Conselho e do Conselho Europeu⁴ que assinalaram um compromisso sem precedentes a nível da UE no sentido de uma abordagem global em matéria de inclusão das comunidades ciganas. Entre as exigências principais contam-se:

- O compromisso da parte de todos os Estados-Membros de elaborarem estratégias nacionais;
- A combinação da inclusão social e das abordagens baseadas em direitos, com a luta contra a discriminação a constituir uma exigência horizontal em todos os domínios de ação;
- O envolvimento das autoridades regionais e locais, da sociedade civil e das comunidades ciganas na elaboração, na aplicação e no acompanhamento das Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos;
- Um financiamento adequado e sustentável (orçamento nacional a complementar com fundos da UE);
- O acompanhamento dos resultados; e
- A integração dos objetivos de inclusão dos ciganos nas políticas públicas.

Em 2013, o Quadro da UE para os ciganos foi reforçado por uma Recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos⁵. A recomendação incidiu sobretudo na luta contra as discriminações e no alargamento dos trabalhos relativos aos ciganos a novos domínios horizontais e estruturais. Introduziu igualmente, a partir de 2016, a obrigação de os Estados-Membros apresentarem relatórios anuais, contribuindo assim para o desenvolvimento de um sistema europeu de acompanhamento. As conclusões do Conselho de dezembro de 2016 intituladas «Acelerar o processo de integração dos ciganos»⁶ confirmaram o empenhamento dos Estados-Membros e solicitaram uma revisão intercalar do Quadro da UE.

2. MOBILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E FINANCEIROS A NÍVEL EUROPEU

Desde o lançamento do Quadro da UE que têm sido mobilizados e harmonizados instrumentos jurídicos, políticos e financeiros com vista a promover a inclusão das comunidades ciganas. A integração na legislação da UE (Diretiva Igualdade Racial, Decisão-Quadro do Conselho Luta contra o Racismo e a Xenofobia)⁷ proíbe a discriminação dos ciganos, os discursos de incitamento ao ódio e os crimes de ódio. O Semestre Europeu promove reformas das políticas gerais favoráveis à inclusão das comunidades ciganas. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020 (FEEI) incluem várias inovações que visam estabelecer ligações entre as prioridades estratégicas e o financiamento europeu.

³ COM(2011) 133.

⁴ EUCO 23/11, EPSCO 106665/11. Em conformidade com as conclusões do Conselho, todos os Estados-Membros foram solicitados a elaborar, atualizar e desenvolver as respetivas estratégias nacionais de inclusão dos ciganos, *ou conjuntos integrados de medidas* no quadro das suas políticas globais de inclusão social. Em 2012, todos os Estados-Membros, com exceção de Malta, tinham apresentado estratégias ou conjuntos integrados de medidas. As expressões «estratégias nacionais de inclusão dos ciganos» e «estratégia» abrangem também conjuntos integrados de medidas.

⁵ JO C 378.

⁶ 14294/16.

⁷ 2000/43/CE, 2008/913/JAI.

2.1. Luta contra a discriminação

Após a adoção do Quadro da UE, a Comissão adotou uma série de medidas para lutar contra a discriminação das comunidades ciganas. Reforçou o seu acompanhamento da aplicação pelos Estados-Membros da legislação **contra a discriminação, o racismo e a xenofobia**.

A Comissão acompanha continuamente o cumprimento pelos Estados-Membros da legislação contra a discriminação. É prestada uma especial atenção aos domínios da educação e da habitação. Os casos de discriminação sistemática de ciganos em razão da sua etnia são rapidamente objeto de um inquérito. Estão em curso procedimentos de infração relativos à discriminação contra crianças ciganas no sistema educativo⁸. A Comissão salientou que a colocação de crianças ciganas em escolas objeto de segregação ou em turmas apenas para ciganos com currículos abaixo da norma e o facto de lhes serem diagnosticadas deficiências mentais em número desproporcionado com base nas suas desvantagens sociais, constituem uma infração à Diretiva Igualdade Racial.

A Comissão acompanha também a transposição pelos Estados-Membros da Decisão-Quadro do Conselho Luta contra o Racismo e a Xenofobia e combate estereótipos racistas e xenófobos e discursos de incitamento ao ódio e crimes de ódio, incluindo os que visam ciganos. No âmbito deste quadro, a Comissão iniciou um diálogo com os Estados-Membros que conduziu a alterações da legislação, estabeleceu um Grupo de Alto Nível da UE sobre a Luta contra o Racismo e a Xenofobia com vista a promover a cooperação entre intervenientes relevantes e chegou a acordo com os principais prestadores de serviços a nível das redes sociais no que diz respeito a um código de conduta sobre incitação ilegal ao ódio na Internet.

Foram tomadas várias medidas importantes para reconhecer e combater a **hostilidade contra os ciganos**, como uma forma específica de racismo contra os ciganos e uma das principais causas da exclusão social e da discriminação de que são vítimas:

- A Recomendação do Conselho de 2013 salientou a necessidade de combater a hostilidade contra os ciganos e incentivou os Estados-Membros a adotarem medidas para prevenir ou compensar as desvantagens sofridas por ciganos (ação positiva);
- Uma Resolução do Parlamento Europeu de 2015⁹ convida os Estados-Membros a reconhecerem oficialmente o holocausto dos ciganos e designa um dia europeu em sua memória;
- A hostilidade contra os ciganos foi uma questão debatida de forma mais aprofundada na Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos de 2015;
- Os ciganos europeus e a sociedade civil europeia apoiante dos ciganos elaboraram um documento de referência sobre a hostilidade contra ciganos;¹⁰
- As conclusões do Conselho de 2016 fazem referência à hostilidade contra os ciganos e ao reconhecimento e à memória do genocídio dos ciganos; e
- O Grupo de Alto Nível da UE sobre a Luta contra o Racismo e a Xenofobia supramencionado tem nomeadamente como objetivo prevenir e combater a hostilidade contra os ciganos.

A Comissão trabalhou também no sentido de lutar contra as **discriminações múltiplas** de mulheres e crianças ciganas, como grupos expostos a riscos elevados de violência, de tráfico de

⁸ CZ, HU, SK.

⁹ 2015/2615(RSP).

¹⁰ www.antigypsyism.eu

seres humanos¹¹, de exploração e de casamentos precoces e forçados, bem como de assegurar a sua melhor proteção. A promoção da capacitação destes dois grupos, bem como dos jovens ciganos, constituiu um aspeto central das conclusões supramencionadas.

2.2. Promoção de reformas inclusivas através do Semestre Europeu

No âmbito do Semestre Europeu, a Comissão orienta e acompanha a ação dos Estados-Membros no sentido de tornar as políticas gerais mais inclusivas relativamente às comunidades ciganas. Desde 2012, os cinco Estados-Membros mais em causa (ou seja, os que acolhem as maiores comunidades ciganas e enfrentam os desafios mais prementes)¹² foram objeto de recomendações específicas por país (REP) sobre a inclusão dos ciganos. Estas recomendações incidiram cada vez mais na educação, apelando a que sejam tomadas medidas sistémicas para promover a participação das crianças ciganas num sistema de ensino geral inclusivo e de qualidade. As recomendações específicas por país orientaram as prioridades de financiamento no período de programação de 2014-2020.

2.3. Mobilização do financiamento da UE

O Quadro da UE convida os Estados-Membros a fazerem pleno uso dos fundos da UE para a inclusão das comunidades ciganas. No período de **2007-2013**, os fundos adotaram uma **abordagem de integração** das regiões/grupos desfavorecidos, sem visarem explicitamente as comunidades ciganas, pelo que não é possível quantificar qual será exatamente o nível de financiamento para a inclusão dos ciganos. Os grupos desfavorecidos poderiam beneficiar de financiamento do Fundo Social Europeu (FSE), principalmente no domínio da inclusão social, mas também nos domínios do emprego e da educação. O montante atribuído para a integração das pessoas desfavorecidas (incluindo os ciganos) no mercado do trabalho foi de cerca de 10 mil milhões de EUR. O montante atribuído no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) para infraestruturas sociais (nomeadamente em benefício dos ciganos) foi de cerca de 17 mil milhões de EUR. O Regulamento FEDER foi alterado em 2010 e a Comissão publicou orientações em 2011 para apoiar intervenções integradas em matéria de habitação para as comunidades ciganas. A política de desenvolvimento rural apoiou a inclusão de minorias marginalizadas, incluindo as comunidades ciganas.

No **período de programação de 2014-2020**, o Quadro da UE e o Semestre Europeu garantiram uma **forte ligação entre as prioridades estratégicas e de financiamento**. A ligação entre a aplicação das recomendações específicas por país e os Fundos Europeus Estruturais (FEEI) e de Investimento garante que as reformas das políticas gerais servem os objetivos de inclusão. Por exemplo, a Comissão solicitou aos Estados-Membros destinatários de recomendações específicas por país apelando a uma maior participação dos ciganos na educação que selecionassem a prioridade de investimento «integração socioeconómica de comunidades marginalizadas como os ciganos» e que integrassem a inclusão dos ciganos noutras prioridades relevantes (sobretudo no que diz respeito ao combate ao «abandono escolar precoce e promoção da igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de boa qualidade»). A concretização de uma educação inclusiva não se resume a ações direcionadas, sendo indispensáveis reformas do sistema geral de ensino. Os Programas de Desenvolvimento Rural de 2014-2020 dos principais Estados-Membros em causa proporcionam apoio ao abrigo

¹¹ A *Estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012 — 2016* [(COM(2012) 286 final)] conduziu a prestações concretas relevantes como, por exemplo, um estudo de 2015 sobre grupos de alto risco no que diz respeito ao tráfico de seres humanos e o Relatório sobre os progressos realizados em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos [(COM(2016) 267 final e SWD(2016) 159 final)].

¹² BG, CZ, HU, RO, SK

da prioridade 6 — «Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais» — que inclui medidas que visam as necessidades específicas de grupos marginalizados, nomeadamente das comunidades ciganas¹³. A Comissão também incentivou a participação dos Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos na planificação dos fundos da UE, nomeadamente como membros dos comités de acompanhamento.

Para o período de 2014-2020, foram introduzidos alguns novos instrumentos (para além da prioridade de investimento «integração socioeconómica de comunidades marginalizadas») a fim de melhorar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no que diz respeito à inclusão social, nomeadamente das comunidades ciganas:

- Um novo conjunto de requisitos para garantir que os Estados-Membros atribuam fundos da UE para a inclusão das comunidades ciganas, disponham de uma política estratégica nacional de integração dos ciganos e satisfaçam as condições prévias para a sua execução eficaz;
- Um princípio de parceria mais sólido (no âmbito de um código de conduta europeu) para orientar a cooperação com a sociedade civil, as autoridades locais e os parceiros sociais no planeamento, na execução e no acompanhamento das intervenções financiadas pela UE;
- O aumento do financiamento reservado ao reforço de capacidades das organizações da sociedade civil;
- Rácios mínimos obrigatórios de investimentos na inclusão social;
- Apoio à revitalização física, económica e social das comunidades desfavorecidas que pode implicar um reforço de medidas integradas em matéria de habitação;
- Abordagens territoriais e integradas para responder às necessidades específicas das zonas geográficas mais afetadas pela pobreza e dos grupos-alvo em maior risco de exclusão social, facilitadas por uma abordagem que associe vários fundos;
- Mecanismos reforçados de acompanhamento orientados para os resultados (indicadores comuns centrados em realizações e resultados) e comunicação de informações sobre uma prioridade de investimento específica para as comunidades ciganas; e
- Orientações dirigidas aos Estados-Membros sobre a utilização dos fundos da UE para combater a segregação.

Em junho de 2016, o Tribunal de Contas publicou os resultados da sua auditoria sobre as iniciativas e o apoio financeiro da UE em matéria de inclusão dos ciganos, concluindo que os progressos significativos verificados na definição de iniciativas da UE em prol da integração dos ciganos conduziram a melhorias claras para o período de 2014-2020. O Tribunal apelou a que fossem envidados maiores esforços para garantir que os novos instrumentos permitam melhorar os resultados no terreno. Formulou também recomendações específicas sobre a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, a recolha de dados e o acompanhamento¹⁴.

A Comissão mobilizou **financiamentos da UE geridos de forma direta** com vista a financiar projetos que promovem a inclusão das comunidades ciganas e lutam contra a discriminação em toda a Europa:

¹³ *Ibidem* — A orientação é definida durante o processo de seleção, dando prioridade aos projetos que visam problemas de grupos marginalizados em zonas rurais, principalmente no âmbito da medida 7 «Serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais» e da medida 19 «Desenvolvimento promovido pelas comunidades locais».

¹⁴ EN 2016, n.º 14.

- O Programa Direitos, Igualdade e Cidadania financia projetos locais, nacionais e transnacionais de integração das comunidades ciganas e de luta contra a discriminação;
- O Programa Europa para os Cidadãos apoia projetos em memória do holocausto dos ciganos;
- O Programa para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) promove a inovação na política social que visa a inclusão das comunidades ciganas;
- O Programa Erasmus+ contribui para o desenvolvimento de medidas de aprendizagem ao longo da vida para a inclusão das comunidades ciganas;
- O Programa de Saúde Pública apoia iniciativas destinadas a promover a igualdade de acesso aos cuidados de saúde; e
- O Programa-Quadro de Investigação e Inovação Horizonte 2020 e o Sétimo Programa-Quadro de Investigação financiam a investigação no domínio da inclusão social e da educação, incluindo projetos de investigação sobre a mobilidade da população cigana na Europa Ocidental e o impacto das políticas de educação nas comunidades ciganas.

2.4. Iniciativas europeias de política geral

As iniciativas europeias de política geral nos domínios da educação, do emprego, do apoio social e da saúde podem contribuir para promover a inclusão das comunidades ciganas.

A Recomendação do Conselho de 2011 sobre as **políticas de redução do abandono escolar precoce**¹⁵ recomenda a inclusão de medidas que visem os grupos mais vulneráveis, incluindo os ciganos. No seguimento da Declaração de Paris¹⁶, a Comissão intensificou o seu apoio a uma **educação inclusiva**. Uma das prioridades é promover a educação das crianças e jovens desfavorecidos, incluindo os ciganos, garantindo que os sistemas de ensino e formação respondem às suas necessidades.

A **Garantia para a Juventude** e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens de 2013 são particularmente relevantes para as comunidades ciganas. Desempenharam um papel crucial contribuindo para a reintegração dos jovens no mercado do trabalho ou no sistema educativo, mas a Comissão reconheceu que é necessário intensificar os esforços para apoiar jovens «difíceis de atingir», como os ciganos. Entre as categorias-chave do **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** contam-se a igualdade de oportunidades e o acesso ao mercado do trabalho, bem como condições de trabalho justas e proteção e inclusão social.

As iniciativas da Comissão relativas à **saúde** dos ciganos são desenvolvidas no âmbito de uma série de políticas gerais e específicas. O relatório de 2014 sobre a saúde dos ciganos deu um contributo importante para melhorar a base de conhecimentos e os mecanismos de acompanhamento e de comunicação de informações sobre o estado de saúde dos ciganos, com especial atenção para os países com grandes populações ciganas.¹⁷

2.5. Participação de todas as partes interessadas a nível europeu

Para resolver o problema da exclusão das comunidades ciganas é necessário que todas as partes interessadas relevantes congreguem esforços, cumprindo as suas responsabilidades em função dos seus mandatos, competências e capacidades. Com vista a promover a aprendizagem mútua, o diálogo e a cooperação, a Comissão facilitou e apoiou financeiramente o diálogo entre as

¹⁵ 2011/C 191/01.

¹⁶ 17.03.2015, reunião informal dos Ministros da Educação da UE.

¹⁷ Relatório de 2014 sobre a saúde dos ciganos.

partes interessadas através da Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos, da rede de Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos e de reuniões regulares de consulta com organizações não governamentais de ciganos ou de defesa dos interesses desta comunidade e com organizações internacionais. Ao longo dos anos, a abordagem participativa e a cooperação com organizações internacionais foram reforçadas.

2.6. Promoção da sensibilização, da participação das comunidades ciganas e do reforço das capacidades da sociedade civil e das autoridades locais

A Comissão intensificou os seus esforços no sentido de promover a sensibilização, a participação e a capacitação das comunidades ciganas, bem como o reforço das capacidades da sociedade civil e das autoridades locais. A sua campanha «**Para os Ciganos, com os Ciganos**» apoiou atividades de comunicação orientadas para combater preconceitos e a discriminação contra as populações ciganas locais.

A Comissão lançou **programas conjuntos com o Conselho da Europa**:

- O Programa JUSTROM proporciona um melhor acesso à justiça para as mulheres ciganas e pertencentes a comunidades viajantes;
- O Programa ROMED promove a inclusão mediante a formação de mediadores interculturais;
- O Programa ROMACT reforça as capacidades das autoridades locais para a elaboração e aplicação de medidas de inclusão;
- O Programa ROMACTED promove a boa governação e a capacitação das comunidades ciganas a nível local nos Balcãs Ocidentais e na Turquia.

A Comissão lançou um **programa-piloto para reforçar as capacidades dos intervenientes da sociedade civil local**, a fim de intensificar a sua participação no acompanhamento das Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos.

Em 2016, a Comissão e a Presidência Eslovaca organizaram um evento de alto nível sobre a capacitação dos jovens ciganos, que confirmou a necessidade urgente de **reforçar as capacidades dos ciganos jovens** e de promover a sua participação ativa na política de inclusão.

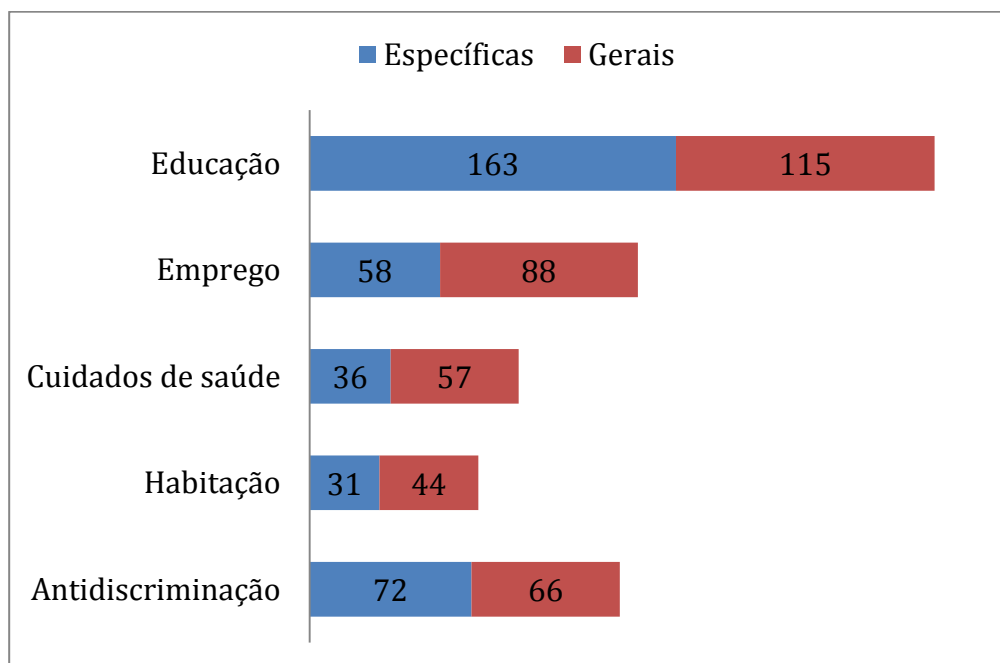
3. AVALIAÇÃO DOS ESFORÇOS E DOS RESULTADOS NOS ESTADOS-MEMBROS

O compromisso político dos Estados-Membros, traduzido em estratégias nacionais, constituiu um primeiro passo significativo no sentido de melhorar as condições de vida das comunidades ciganas. As abordagens nacionais para fins de inclusão das comunidades ciganas variam consoante os Estados-Membros em função da dimensão e da situação socioeconómica das populações locais. Nos seus relatórios anuais, a Comissão identificou as prioridades a abordar pelos Estados-Membros para garantir uma aplicação eficaz. Entre essas prioridades contam-se a definição de objetivos, indicadores e dotações orçamentais quantificáveis, o acompanhamento do impacto das medidas gerais de integração dos ciganos, a cooperação com as autoridades locais e a sociedade civil e a participação da comunidade cigana em todas as fases do processo político. Os Estados-Membros responderam a alguns desses desafios, em especial no que diz respeito às suas modalidades institucionais, à cooperação com as partes interessadas, ao acompanhamento e ao financiamento. No entanto, o impacto das suas medidas na situação das comunidades ciganas nos domínios da educação, do emprego, dos cuidados de saúde e da habitação continua a ser limitado.

3.1. Domínios de ação importantes

O Quadro da UE estabelece objetivos para melhorar o acesso das comunidades ciganas à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde e à habitação, bem como para lutar contra a discriminação nestes domínios. A evolução da situação dos ciganos (de 2011 a 2016)¹⁸ é analisada infra com base nos relatórios dos Estados-Membros sobre as medidas de integração, os principais sucessos e os desafios em termos de execução.

Medidas comunicadas pelos Estados-Membros nos domínios de ação essenciais e em matéria de luta contra a discriminação



3.1.1. Educação

A educação é o domínio em que se verificou uma maior melhoria da situação das comunidades ciganas. É também o domínio mais proeminente na combinação de políticas dos Estados-Membros para a inclusão dessas comunidades. Verificam-se progressos claros na luta contra o **abandono escolar precoce**, com um declínio das taxas relativas aos ciganos em todos os Estados-Membros analisados (melhorias mais significativas em ES, SK, BG, CZ e RO). Estes resultados estão em consonância com a prioridade política dos Estados-Membros: na sua maioria, os Estados-Membros aplicaram estratégias de combate ao abandono escolar precoce e, em consequência, vários Estados-Membros atingiram o seu objetivo fixado pela Estratégia Europa 2020 neste domínio. Porém, apesar das melhorias, os ciganos continuam a estar fortemente sobrerrepresentados em termos de abandono escolar precoce, com taxas até 24 vezes superiores às do conjunto da população.

Verificou-se também uma melhoria clara no **ensino pré-escolar e nos cuidados na pequena infância**, com um aumento do número de crianças ciganas integradas no sistema na maior parte dos Estados-Membros (progressos significativos em BG, EL, ES, SK e HU, mas deterioração em PT e RO). O reconhecimento crescente da importância do ensino pré-escolar reflete-se no elevado número de medidas e num maior investimento neste domínio, apoiados por alterações

¹⁸ Baseada no inquérito-piloto de 2011 sobre a etnia cigana da Agência dos Direitos Fundamentais da UE e no inquérito MIDIS II da UE em 2016, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão em anexo.

legislativas como a introdução da inscrição obrigatória em jardins de infância (BG, CZ, FI, HU e LT). No entanto, é necessário um apoio financeiro específico a fim de ajudar as famílias mais carenciadas no que diz respeito aos custos indiretos do ensino pré-escolar (inscrição, alimentação, vestuário, transportes, etc.). Registaram-se pequenas melhorias no **ensino obrigatório**, com mais de 9 em cada 10 crianças ciganas abrangidas pela escolaridade obrigatória a frequentarem a escola na maioria dos Estados-Membros (não em EL e RO).

Embora a educação seja o domínio em que verificaram maiores progressos, subsistem ainda dificuldades sistémicas importantes. Eliminar a **segregação na educação** e pôr termo à colocação indevida de ciganos em escolas para alunos com necessidades especiais são aspetos que têm sido salientados como prioridades no âmbito do Quadro da UE, da Recomendação do Conselho de 2013, da Diretiva Igualdade Racial e do Semestre Europeu. Subsistem ainda tendências de segregação persistentes, e por vezes mesmo crescentes, com um a dois terços das crianças ciganas a frequentarem escolas onde a maior parte, senão mesmo todas, são crianças ciganas (SK, HU, BG: 60 % ou mais; EL, HR, ES, CZ e RO: 29-48 %) ¹⁹. Esta situação só pode ser parcialmente explicada pela segregação residencial. Apesar de um número crescente de Estados-Membros investir em medidas de promoção de **métodos de ensino e aprendizagem inclusivos**, não foram adotadas medidas ativas de dessegregação em vários dos países mais em causa e, em alguns casos, os fundos da UE têm até sido utilizados para estabelecimentos objeto de segregação. Ainda não é geralmente reconhecido que estruturas escolares integradas e turmas mistas são benéficas tanto para os alunos ciganos como para os não ciganos. É dada muito pouca atenção a outros domínios-chave que são indispensáveis para melhorar a empregabilidade, como a educação de segunda oportunidade e o desenvolvimento de competências que respondam às necessidades do mercado do trabalho.

Entre os sucessos no domínio da educação, os Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos referem:

- ✓ Reforma legislativa;
- ✓ Estruturas inclusivas;
- ✓ Maior participação das comunidades ciganas (especialmente no ensino pré-escolar, mas também no ensino obrigatório e profissional);
- ✓ Melhoria das competências multiculturais;
- ✓ Apoio aos professores e estudantes de etnia cigana e
- ✓ Diálogo com os pais.

Entre os problemas que continuam por resolver, citam:

- ✗ Taxas de abandono escolar precoce ainda elevadas, embora a diminuir;
- ✗ Dificuldades na promoção de uma transição efetiva dos alunos ciganos para os ensinos secundário e superior;
- ✗ Lacunas linguísticas e
- ✗ Discriminação.

3.1.2. Emprego

As melhorias no domínio da educação ainda não foram corretamente traduzidas em oportunidades de emprego. Embora os níveis de emprego dos ciganos tenham aumentado em alguns Estados-Membros (PT e HU), a evolução noutros países é mais modesta ou até mesmo negativa. A **taxa de NEET** entre os ciganos jovens continua a ser alarmantemente elevada e

¹⁹ EU-MIDIS II (conclusões selecionadas).

tem até aumentado em vários Estados-Membros (51-77 % em ES, HR, BG, SK, RO, CZ e HU, apenas se verificando uma redução clara em PT). Uma das razões para a ausência de progressos pode ser o facto de as medidas incidirem no lado da oferta, ou seja, na empregabilidade (através de formação profissional, aprendizagem ao longo da vida, etc.) e não incidirem proporcionalmente nos obstáculos do lado da procura, por exemplo, mediante o **acompanhamento e a luta contra a discriminação**. As medidas gerais de integração poderiam também ser melhor direcionadas para as comunidades ciganas. A forte disparidade da taxa de emprego entre homens e mulheres de etnia cigana (maior em EL, RO, PT e HU)²⁰ não é adequadamente tratada. Devem ser melhor exploradas as vias para **mobilizar o setor privado** e incentivar os empregadores a recrutar trabalhadores ciganos, os quais, em alguns Estados-Membros representam uma parte significativa e crescente da população ativa, por exemplo através de medidas direcionadas explicitamente para os ciganos no âmbito da Garantia para a Juventude e mediante considerações sociais nos contratos públicos.

Recentemente, os níveis de emprego nacionais começaram a aumentar em vários dos Estados-Membros mais em causa. O relançamento do crescimento económico proporciona uma oportunidade há muito esperada para as comunidades ciganas se (re)integrarem no mercado de trabalho aberto, partindo do princípio que os Estados-Membros aplicam políticas inteligentes com incentivos eficazes. Quando os salários de base são extremamente baixos, as prestações sociais não associadas a medidas de ativação podem constituir uma armadilha ao desemprego.

Segundo os Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos, o fator de sucesso mais importante é:

- ✓ Visar as comunidades ciganas através de serviços gerais de emprego, por exemplo no âmbito do apoio individual ou do estabelecimento de contactos com a comunidade cigana através de agentes no terreno/agentes laborais.

Os Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos referem entre os problemas:

- ✗ Falta de qualificações e de competências;
- ✗ Discriminação;
- ✗ Necessidade de convencer os empregadores da importância da gestão da diversidade e da luta contra a discriminação; e
- ✗ Maior atenção às mulheres de etnia cigana.

3.1.3. *Saúde*

No domínio da saúde, a cobertura de segurança social básica continua a ser problemática, sem melhorias significativas nos países mais em causa, nos quais cerca de metade da população cigana continua a não beneficiar de **cobertura de seguro médico básico** (BG e RO, mas uma melhoria de mais de 30 pontos percentuais em EL). Esta situação mantém-se, apesar das medidas que visam especificamente a eliminação dos obstáculos que impedem o acesso das comunidades ciganas ao sistema de saúde, entre os quais se conta frequentemente a falta de documentos de estado civil. Em termos gerais, verificou-se uma melhoria na perceção que os ciganos têm do seu **estado de saúde** (com as maiores melhorias em RO, BG, HU, PT e EL), o que revela algum sucesso de outras medidas relacionadas com a saúde, como as relativas a uma maior sensibilização e à promoção do acesso à vacinação, aos exames médicos preventivos, aos cuidados médicos pré-natais e pós-natais e ao planeamento familiar. A melhoria na perceção do seu estado de saúde pode também estar relacionada com a diminuição da taxa da população cigana que sofre regularmente de fome na maioria dos países. A prestação de serviços públicos

²⁰ *Ibid.*

e a atenção prestada às mulheres ciganas registaram os melhores resultados no domínio da saúde, embora as reformas da saúde falhem em geral em cobrir explicitamente as necessidades das comunidades ciganas.

Estas conclusões são confirmadas pelos Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos, que referem nomeadamente progressos em matéria de:

- ✓ Sensibilização para as questões da saúde;
- ✓ Promoção de um estilo de vida saudável;
- ✓ Prioridade à prevenção;
- ✓ Conhecimentos no domínio da saúde;
- ✓ Mediadores sanitários ciganos;
- ✓ Participação da sociedade civil; e
- ✓ Cooperação intersetorial e entre múltiplas partes interessadas.

Os problemas evocados incluem:

- ✗ Falta de cobertura de saúde e de médicos de clínica geral em zonas com populações ciganas;
- ✗ Subutilização dos serviços de saúde;
- ✗ Problemas de saúde física e mental;
- ✗ Gravidez das adolescentes; e
- ✗ Necessidade de uma maior número de profissionais de saúde ciganos.

3.1.4. Habitação

No domínio da habitação, observaram-se pequenas melhorias relativamente ao **acesso das comunidades ciganas a serviços básicos**, com a taxa de ciganos que vivem em agregados familiares sem água corrente, sanita, chuveiro ou casa de banho a diminuir em vários Estados-Membros (especialmente BG, RO, SK e CZ). O acesso ao fornecimento de eletricidade está também a melhorar ligeiramente, com taxas superiores a 90 % na maioria dos Estados-Membros (não em PT e EL). Todavia, em vários Estados-Membros (CZ, ES, IT e PT), as comunidades ciganas são cada vez mais vítimas de discriminação quando se trata do acesso à habitação. Nas Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos, os Estados-Membros centram a atenção na promoção de um **acesso à habitação social** não discriminatório, tendo alguns adotado também medidas de **dessegregação**. Porém, alguns dos principais países em causa não comunicam medidas de combate à segregação, ao passo que outros nem sequer abordam a questão da não discriminação no acesso à habitação social. Ambos os domínios são de extrema importância para futuras ações enérgicas, potencialmente financiadas por fundos da UE em consonância com as orientações da Comissão em matéria de dessegregação. Este aspeto é especialmente importante no contexto das expulsões frequentes verificadas em vários Estados-Membros.

Os progressos mencionados pelos Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos (que tendem a constituir condições prévias para alterações futuras) incluem:

- ✓ Atribuição de subsídios para a habitação em benefício de comunidades marginalizadas no âmbito dos Programas Operacionais dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento de 2014-2020;
- ✓ Inquéritos sobre a situação em matéria de habitação; e
- ✓ Novos planos de ação ou documentos estratégicos sobre habitação.

Entre os problemas, os Pontos de Contacto Nacionais para as Comunidades Ciganas referem:

- ✘ Disponibilidade limitada de habitação social e a sua baixa qualidade;
- ✘ Discriminação no mercado da habitação; e
- ✘ Segregação e guetização.

Prioridades a tratar pelos Estados-Membros:

- Promover uma efetiva igualdade de acesso das comunidades ciganas a um sistema de ensino geral inclusivo e de qualidade através de legislação, reformas inclusivas do ensino público, financiamento sustentável e medidas de dessegregação explícitas combinadas com métodos de ensino e de aprendizagem inclusivos;
- Acompanhar e lutar contra a discriminação no mercado do trabalho como condição prévia para melhorar os níveis de emprego da população cigana. Explorar um conjunto abrangente de medidas gerais e específicas que tenham em conta tanto o lado da oferta como da procura no mercado do trabalho. Combater as disparidades entre homens e mulheres no emprego com medidas explícitas orientadas para as mulheres ciganas;
- Assegurar um nível mínimo de cobertura de segurança social básica como uma prioridade urgente, incluindo a resolução das questões da documentação do estado civil, e melhorar o acesso a outros serviços de saúde de qualidade. Explorar os resultados da participação dos ciganos no ensino pré-escolar e nos cuidados na pequena infância melhorando os serviços de saúde e propondo, a título gratuito, exames médicos preventivos e vacinação para as crianças ciganas e suas famílias;
- Resolver o problema da segregação espacial mediante uma abordagem integrada complexa de longo prazo. Evitar expulsões forçadas por motivos étnicos e oferecer alternativas de alojamento a famílias expulsas (nomeadamente através de investimentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento) a fim de evitar que fiquem sem abrigo e sejam objeto de uma exclusão ainda maior; e
- Introduzir garantias de uma efetiva igualdade de acesso das comunidades ciganas a medidas gerais e a serviços de qualidade nos domínios da educação, do emprego, da saúde e da habitação. Visar as necessidades específicas das comunidades ciganas no contexto das reformas das políticas públicas.

3.2. Utilização de financiamento da UE

No período de 2014-2020, os Estados-Membros afetaram um total de 42,3 mil milhões de EUR de financiamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento à promoção da inclusão social e da luta contra a pobreza e a discriminação, o que permitiu a realização de ações que visam pessoas socialmente desfavorecidas (incluindo, entre outras, as comunidades ciganas):

- 21,2 mil milhões de EUR do Fundo Social Europeu, ou seja, 25,6 % do orçamento total do mesmo — largamente superior ao mínimo de 20 % exigido no regulamento;
- 11,9 mil milhões de EUR do FEDER; e
- 9,2 mil milhões de EUR do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

Doze Estados-Membros afetaram 1,5 mil milhões de EUR (ou seja, 3,5 % da dotação financeira total para a inclusão social) à prioridade que **abrange explicitamente as comunidades ciganas**. Além disso, 11 Estados-Membros afetaram um total de 447 milhões de EUR à luta contra a discriminação.

Prioridade de investimento (PI)	Estados-Membros que selecionaram a PI	Dotação financeira
Integração socioeconómica de comunidades marginalizadas como as comunidades ciganas	AT, BE, BG, CZ, ES, FR, EL, HU, IT, PL, RO e SK	1,5 mil milhões de EUR A maior parte do financiamento (1,2 mil milhões de EUR) está concentrada em BG, CZ, HU e RO.
Luta contra todas as formas de discriminação e promoção da igualdade de oportunidades	BE, CY, CZ, DE, ES, FR, EL, IE, PL, PT e SK	447 milhões de EUR

Outras prioridades de inclusão social relevantes são a inclusão ativa, o acesso a serviços sustentáveis, de elevada qualidade e a preços abordáveis, e as infraestruturas de saúde e sociais. As comunidades ciganas podem também ser apoiadas no âmbito do objetivo «educação» (por exemplo, ensino pré-escolar e primário) e do objetivo «emprego» (quando as prioridades relevantes incluem o acesso ao emprego e o empreendedorismo social). Vários Estados-Membros dependem predominantemente dos fundos da UE para a execução de medidas de integração, sem investimentos nacionais nem um adequado acompanhamento ou comunicação de informações do impacto das intervenções financiadas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Prioridades a tratar pelos Estados-Membros:

- Assegurar um financiamento nacional sustentável das medidas de integração;
- Aferir e comunicar o impacto das medidas de integração em matéria de sucesso escolar dos alunos ciganos, níveis de emprego, dessegregação, acesso à saúde, à habitação e a serviços de qualidade; e
- Utilizar os fundos do período de 2014-2020 para intensificar, alargar e multiplicar iniciativas de menor escala que se revelaram um sucesso no período de 2007-2013

3.3. Luta contra a discriminação

Os Estados-Membros estabeleceram quadros jurídicos que proíbem a discriminação, os discursos de incitamento ao ódio e os crimes de ódio, mas o **controlo do cumprimento da legislação da UE** no que diz respeito às comunidades ciganas continua a constituir um grande desafio. De um modo geral, a situação não tem melhorado ao longo dos anos. A discriminação e o racismo de que as comunidades ciganas são vítimas continuam a manifestar-se de forma generalizada em todos os domínios-chave. Os discursos de incitamento ao ódio e os crimes de ódio continuam a afetar de forma significativa as comunidades ciganas.

A falta de progressos pode ser explicada por vários **problemas persistentes**, incluindo:

- ✗ Falta de vontade política a nível nacional, regional e local para garantir a não discriminação e a igualdade de tratamento;
- ✗ Práticas administrativas que podem resultar em práticas discriminatórias ou em segregação;

- ✘ Falta de dados;
- ✘ Comunicação de informações insuficiente;
- ✘ Escassez de jurisprudência; e
- ✘ Proteção insuficiente dos ciganos vítimas de discriminação e de crimes de ódio.

Apesar da ausência de progressos, é de reconhecer alguns **aspectos positivos**:

- ✓ Adoção de nova legislação e/ou de alterações legislativas essenciais que têm um impacto direto nas comunidades ciganas, em particular no domínio da educação (HR, CZ, EL, HU, RO e SK);
- ✓ Crescente cooperação e ligação em rede entre intervenientes-chave, como: Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos, organismos de promoção da igualdade, profissionais da justiça, funcionários públicos, polícia, prestadores de serviços (incluindo professores), municípios e membros de comunidades ciganas;
- ✓ Esforços dos organismos nacionais de promoção da igualdade no apoio às vítimas de etnia cigana;
- ✓ Prevenção, sensibilização, promoção de normas contra a discriminação e de atividades que sensibilizam as pessoas para a situação das comunidades ciganas, incluindo a sua maior vulnerabilidade como possíveis vítimas do tráfico de seres humanos, a promoção das melhores práticas na luta contra os crimes de ódio, os discursos de incitamento ao ódio e estereótipos negativos; e
- ✓ Aplicação da jurisprudência nacional em matéria de discriminação (embora em muitos Estados-Membros não seja dado um seguimento adequado às decisões judiciais e de reconhecimento das discriminações dos ciganos.)

A Comissão apoia os esforços dos Estados-Membros de diversas formas, nomeadamente trabalhando no sentido de reforçar o papel dos organismos nacionais de promoção da igualdade e promovendo a recolha de dados neste domínio.

Prioridades a tratar pelos Estados-Membros:

- Transpor plenamente e aplicar a legislação contra a discriminação e o racismo e respetivas garantias, por exemplo, mediante orientações dirigidas aos níveis regional e local;
- Apoiar o desenvolvimento e funcionamento de organismos de promoção da igualdade independentes e eficazes e
- Combater a hostilidade contra os ciganos com medidas específicas dirigidas à maioria da população e às partes interessadas para combater os estereótipos negativos e a estigmatização das comunidades ciganas, bem como apoiar a sociedade civil.

3.4. Participação de todas as partes interessadas a nível nacional

Na sequência das orientações da Comissão, os Estados-Membros começaram a implementar as condições estruturais prévias necessárias para o sucesso das suas estratégias, incluindo a **cooperação e a coordenação** com partes interessadas relevantes. Começaram a investir na coordenação das políticas internas, no planeamento estratégico e no diálogo com as partes interessadas. No âmbito das respetivas estruturas administrativas, designaram Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos para fins de coordenação das políticas relacionadas com estas comunidades, que passaram a participar cada vez mais na coordenação e a contribuir para a elaboração das políticas e a utilização dos fundos nacionais e da UE. O reforço dos seus recursos humanos e financeiros permitir-lhes-ia desempenhar as suas funções de forma mais eficaz.

A maior parte dos Estados-Membros estabeleceu mecanismos para coordenar os esforços de inclusão das comunidades ciganas. As estruturas de diálogo foram consideravelmente melhoradas graças ao apoio financeiro da UE ao desenvolvimento das plataformas nacionais para a inclusão das comunidades ciganas. No total, até à data 15 Estados-Membros aproveitaram estas oportunidades e desenvolveram processos de consulta nacionais organizados e geridos pelos Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos. No entanto, continuam a existir obstáculos importantes, tais como a falta de capacidade e de financiamento sustentável, uma **participação da sociedade civil** insuficientemente transparente e inclusiva e **uma capacidade administrativa limitada das autoridades locais** para aplicar medidas integradas duradouras.

Os jovens ciganos poderiam ser encorajados a desempenhar um papel ativo na elaboração de políticas que os afetam diretamente. Embora a situação das crianças e mulheres ciganas seja tida em conta nas políticas gerais, na maioria dos Estados-Membros são também necessárias intervenções específicas.

Prioridades a tratar pelos Estados-Membros:

- Reforçar os recursos humanos e financeiros dos Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos e alargar o seu papel de coordenação;
- Promover o reforço das capacidades, o financiamento sustentável e a participação inclusiva e transparente das comunidades ciganas, da sociedade civil e das autoridades locais e
- Capacitar os jovens, as crianças e as mulheres de etnia cigana a fim de intervirem ativamente no processo de inclusão.

4. AVALIAÇÃO PELAS PARTES INTERESSADAS DAS REALIZAÇÕES E DAS DIFICULDADES

A Comissão convidou organizações não governamentais europeias e nacionais, organizações internacionais, peritos e Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos a apresentarem a sua avaliação sobre os pontos fortes e fracos do Quadro da UE, as formas de o melhorar e as prioridades de ação. A análise das suas contribuições revela um forte consenso sobre as realizações, as dificuldades e as prioridades aos níveis europeu e nacional, sugerindo que as partes interessadas apreciam as medidas tomadas até à data, mas esperam novas reformas/melhorias em resposta a essas dificuldades.

4.1. Realizações

Verifica-se um amplo consenso quanto ao facto de a principal realização do Quadro da UE ser a prioridade elevada atribuída à inclusão das comunidades ciganas nas agendas das políticas europeias e nacionais, gerando um **compromisso político** em favor de ações integradas concretas, em larga escala e de longo prazo. É opinião generalizada entre as partes interessadas que o **acompanhamento e a comunicação de informações** numa base anual por parte da Comissão, as orientações dirigidas aos Estados-Membros, a recolha de dados e a recente obrigação de os Estados-Membros apresentarem relatórios constituem aspetos igualmente cruciais para manter a questão na agenda política e melhorar a elaboração de políticas com base em melhores conhecimentos e em dados concretos.

A mobilização de instrumentos europeus gerais de carácter jurídico, político e financeiro **é um outro resultado reconhecido. As partes interessadas atribuem grande importância ao compromisso da Comissão de impor a proibição de discriminação** e aos seus esforços no sentido de uma **reforma inclusiva** das políticas gerais (através das recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu). O alinhamento dos **fundos da UE** com as

prioridades estratégicas no período de 2014-2020 é considerado um fator ainda mais importante. A nova prioridade de investimentos específicos em benefício das comunidades ciganas, as condições *ex ante* associadas e o princípio de parceria no âmbito do código de conduta europeu foram as ações que suscitam maior reconhecimento.

É também reconhecido o desenvolvimento de estruturas de **coordenação** a nível europeu e nacional, criando espaços para a participação das comunidades ciganas e a cooperação entre as partes interessadas. Outros aspetos também apreciados são a designação dos Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos para coordenar o desenvolvimento, a execução transetorial e o acompanhamento das Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos e a sua crescente participação no planeamento da utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, bem como das políticas gerais. Outros pontos fortes mencionados são a criação, em 2009, da Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos e, em 2015, das plataformas nacionais, bem como o papel dos organismos de promoção da igualdade na luta contra a discriminação.

Por último, é reconhecido que o Quadro da UE se tem adaptado ao longo do tempo a fim de dar resposta a lacunas e prioridades emergentes. Em especial, destaca-se o crescente reconhecimento a nível da UE do problema da **hostilidade contra os ciganos** e a Recomendação do Conselho que alarga o âmbito do Quadro a **novos domínios**.

No que se refere às realizações específicas das Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos, os Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos sublinham os progressos relativos às condições prévias **horizontais e estruturais** de execução:

- ✓ Revisão das estratégias nacionais de integração das comunidades ciganas;
- ✓ Integração da inclusão das comunidades ciganas noutras domínios;
- ✓ Elaboração de planos de ação locais;
- ✓ Maior dinamismo das autoridades locais;
- ✓ Desenvolvimento de conhecimentos (inquéritos, orientação, formação);
- ✓ Reconhecimento da minoria, da língua, da cultura e da história das comunidades ciganas;
- ✓ Desenvolvimento de estruturas de coordenação;
- ✓ Participação das comunidades ciganas; e
- ✓ Reforma legislativa;

A referência a progressos concretos na situação das comunidades ciganas é muito menos frequente.

4.2. Dificuldades e prioridades

A dificuldade e prioridade global mais importantes continua a ser o impacto ainda limitado do Quadro da UE na melhoria da **situação das comunidades ciganas**. Tal está frequentemente associado a fatores externos, como a crise económica ou a escalada alarmante da xenofobia e de movimentos políticos nacionalistas e populistas. Outros fatores apontados incluem a falta de empenhamento e de capacidade a nível local para aplicar medidas de integração e de acesso ao financiamento.

Esta perceção das dificuldades sublinha a importância persistente dos **domínios de ação essenciais**. A maioria das partes interessadas salienta a educação (em particular, o ensino pré-escolar e a dessegregação) e a habitação (em particular, as expulsões forçadas e a segregação espacial). Todavia, são igualmente mencionadas as melhorias na empregabilidade que se refletem em verdadeiros empregos e a garantia de acesso a serviços básicos de saúde.

Numerosos representantes da sociedade civil consideram que seria útil que o Quadro da UE incidisse mais na luta contra a discriminação, nomeadamente no combate à **hostilidade contra os ciganos** enquanto causa profunda de exclusão das comunidades ciganas.

Outras dificuldades e prioridades entrecruzam-se largamente com as realizações. As partes interessadas referem o declínio dos níveis de **empenhamento político** devido a prioridades emergentes, como a crise dos refugiados, que desvia a atenção dos Estados-Membros da inclusão das comunidades ciganas. No que diz respeito à comunicação de informações pelos Estados-Membros, as partes interessadas apelam a uma maior transparência, a novos desenvolvimentos e a uma participação mais estreita da sociedade civil no processo de **acompanhamento**, o que deveria igualmente facilitar a aprendizagem interpares. Apelam a que seja dada uma maior atenção à **luta contra a discriminação**, por exemplo com o lançamento de um maior número de processos de infração e a imposição de sanções aos Estados-Membros não cumpridores. Lamentam o facto de as orientações da Comissão em matéria das políticas gerais e específicas para as comunidades ciganas no âmbito do Quadro da UE e da Estratégia Europa 2020 **não terem força executória**. Há apelos a que nos programas europeus e nacionais, como a Garantia para a Juventude e o Erasmus+, as comunidades ciganas sejam mais explicitamente abrangidas. Muitos apontam possíveis melhorias na utilização dos **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento** e apelam a que seja dado às organizações não governamentais e às autoridades locais acesso direto aos fundos para um melhor controlo do cumprimento das condições *ex ante*, das sanções por desrespeito do princípio da parceria, de um melhor acompanhamento (mediante o reforço do papel da Comissão e das próprias comunidades ciganas) e de medidas para prevenir uma utilização ineficaz dos fundos (por exemplo, programas de formação que não se traduzem em saídas profissionais) ou a sua utilização indevida (por exemplo, intervenções dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento que financiam estabelecimentos objeto de segregação), nomeadamente através de um mecanismo transparente de reclamações.

No que se refere às estruturas de coordenação, as dificuldades incluem o mandato, os recursos e a capacidade dos Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos, em evolução mas ainda limitadas, a insuficiente **participação das comunidades ciganas** e a necessidade de assegurar uma participação mais inclusiva e transparente, o reforço das capacidades e o acesso da **sociedade civil** ao financiamento. Várias partes interessadas apelaram à continuação e flexibilização do apoio às plataformas nacionais para os ciganos, alargadas a mais Estados-Membros e permitindo a cooperação transnacional. Poderia também haver uma maior coordenação entre as plataformas nacionais e a Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos. No que se refere à orientação do Quadro da UE e das Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos, alguns criticam a incidência na população cigana marginalizada e recomendam maior investimento nos **jovens, mulheres e crianças ciganas**, bem como a sua capacitação crescente, e uma maior atenção à mobilidade da população cigana na UE.

5. INCLUSÃO DAS COMUNIDADES CIGANAS NO PROCESSO DE ALARGAMENTO

O Quadro da UE estabelece que os objetivos de integração das comunidades ciganas se aplicam também aos países do alargamento. Na sua estratégia de alargamento, a Comissão incluiu a integração das comunidades ciganas como uma prioridade fundamental.

Embora a inclusão das comunidades ciganas seja, desde 2011, uma prioridade na agenda política para a região abrangida pelo processo de alargamento, os progressos no terreno foram limitados. A maioria dos ciganos continua a ser vítima de exclusão social multidimensional, nomeadamente nos domínios da educação, do emprego, da saúde e da habitação. As dificuldades de integração da população cigana deslocada internamente na sequência da guerra

dos Balcãs não foram plenamente resolvidas e são atualmente agravadas em alguns países pela necessidade de tratar o problema dos repatriados. Na maior parte dos países, a falta de documentação do estado civil continua a suscitar reais problemas para alguns ciganos.

A política da Comissão de promoção da integração das comunidades ciganas nos países do alargamento implicou:

- Apoiar o conjunto dos países no desenvolvimento de uma **estratégia** e de um **plano de ação** para a integração das comunidades ciganas, bem como o acompanhamento da sua execução;
- Colaborar com cada um dos Governos dos Balcãs Ocidentais com vista a organizar um **seminário** bienal de integração das comunidades ciganas com as autoridades públicas, a sociedade civil e as organizações internacionais. Assegurar o acompanhamento anual da implementação das conclusões do seminário pelos subcomités respetivos no âmbito do Acordo de Associação;
- Colocar a integração das comunidades ciganas no centro do processo de alargamento mediante a identificação de objetivos concretos relacionados com estas comunidades nos principais domínios de ação, como o roteiro para a liberalização dos vistos e **as negociações do capítulo 23** (sistema judicial e direitos fundamentais); e
- Mobilizar **financiamento** da UE para a inclusão das comunidades ciganas (A título do Instrumento de Pré-Adesão para 2007-2013 (IPA I), tendo a Comissão atribuído fundos substanciais destinados à inclusão das comunidades ciganas e encomendado uma avaliação independente para identificar possíveis melhorias no financiamento futuro. Ao abrigo do IPA II (2014-2020), a Comissão tenciona reforçar e direcionar melhor o financiamento destinado à inclusão das comunidades ciganas, graças a uma cooperação mais eficaz com as organizações internacionais);

Desde 2016, todos os países do alargamento dispõem de Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos e de planos de ação, tendo também criado Pontos de Contacto Nacionais para a Integração dos Ciganos e plataformas nacionais para a inclusão dos ciganos. A Comissão está resolutamente empenhada em continuar a apoiar as partes interessadas na inclusão das comunidades ciganas, com especial destaque para a participação da sociedade civil, a cooperação com outros doadores e a melhoria dos instrumentos de acompanhamento.

6. CONCLUSÕES

A presente revisão confirmou o **valor acrescentado do Quadro da UE**, a relevância dos objetivos da UE em matéria de integração das comunidades ciganas e a necessidade constante de uma combinação de abordagens específicas e gerais, mediante a qual medidas específicas podem contribuir para eliminar obstáculos à efetiva igualdade de acesso dos ciganos aos direitos e serviços no âmbito das políticas públicas gerais. As consultas às partes interessadas confirmaram o seu reconhecimento do compromisso europeu com base num quadro reforçado da UE, bem como o seu desejo de que este se desenvolva. O mesmo se passa com os países do alargamento.

Em resposta ao apelo lançado pelo Conselho no sentido de ser proposta uma abordagem estratégica europeia para o período pós-2020 relativa à integração das comunidades ciganas, a Comissão não se limitará à presente revisão e procederá a uma avaliação completa e aprofundada da eficácia, eficiência, coerência, relevância e valor acrescentado do Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos, abrangendo todos os elementos essenciais das abordagens a nível europeu e nacional para a integração das comunidades ciganas, incluindo os instrumentos políticos, jurídicos e financeiros que foram

alinhados e mobilizados desde o lançamento do Quadro da UE em 2011. Essa avaliação explorará formas de desenvolver o Quadro da UE e será tida em consideração no planeamento de instrumentos políticos, jurídicos e financeiros gerais e específicos da UE para o período posterior a 2020.

Os resultados deste balanço salientam o carácter prioritário das seguintes conclusões para o reforço da aplicação do Quadro da UE:

DOMÍNIOS HORIZONTAIS

- **Reforçar e fazer a distinção entre a luta contra a discriminação e o combate à hostilidade contra os ciganos, ambos tanto no âmbito do Quadro da UE como das Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos**
- **Promover a participação das comunidades ciganas e capacitar as crianças, as mulheres e os jovens ciganos**

A **hostilidade contra os ciganos** ultrapassa o conceito jurídico de discriminação. Pode ser abordado como um domínio temático separado com medidas específicas, tais como a sensibilização, a informação sobre os benefícios mútuos da inclusão das comunidades ciganas e o reforço de comunidades multiétnicas. O combate à hostilidade contra os ciganos deve incluir medidas para prevenir e combater os crimes de ódio e os discursos de incitamento ao ódio motivados por preconceitos e que visam os ciganos. Simultaneamente, pode também ser considerada uma prioridade horizontal a ser abordada através de indicadores ou da promoção da participação das comunidades ciganas em todos os domínios de ação essenciais. O projeto de acompanhamento da sociedade civil e a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros e as principais partes interessadas, facilitada pela Comissão, são suscetíveis de melhorar substancialmente a concretização das ações neste domínio. O combate à hostilidade contra os ciganos e os estereótipos **visando a população maioritária** constitui uma condição prévia para gerar vontade política e para o sucesso de qualquer intervenção em prol da inclusão das comunidades ciganas.

A fim de assegurar a estreita interação entre as abordagens de **luta contra a discriminação** e de inclusão social, a comunicação de informações ao abrigo de mecanismos internacionais relativos a direitos humanos poderia complementar, de forma mais sistemática, o acompanhamento da discriminação e da hostilidade contra os ciganos no âmbito do Quadro da UE, mediante uma cooperação mais estreita com organizações como o Conselho da Europa, as Nações Unidas e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa. São bem-vindos os trabalhos desenvolvidos pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA) sobre a integração de indicadores baseados nos direitos, ao abrigo do quadro de comunicação de informações, e a análise mais aprofundada do combate à discriminação e à hostilidade contra os ciganos em cada um dos domínios do Quadro da UE.

Com vista a promover a participação das **comunidades ciganas**, devem ser atribuídas maiores responsabilidades a grupos específicos que desempenham um papel ativo na promoção da integração dessas comunidades. Tal inclui adotar uma abordagem baseada num ciclo de vida integrado nas intervenções estratégicas direcionadas para os jovens, as mulheres e as crianças de etnia cigana e melhorar a sua participação em todas as fases do processo de elaboração de políticas e de tomada de decisões que lhes digam respeito.

DOMÍNIOS ESTRUTURAIS

- **Reforçar a parceria e apoiar estruturas de coordenação mais inclusivas;**
- **Consolidar um sistema transparente de comunicação de informações e de acompanhamento que contribua para retirar ensinamentos políticos**
- **Apoiar a sociedade civil independente**

Os fóruns de **cooperação**, tanto a nível europeu como nacional, devem ser mantidos e tornados mais **transparentes e inclusivos**. Os Estados-Membros devem criar plataformas nacionais para os ciganos, com um apoio mais flexível e ligações mais estreitas com a Plataforma Europeia. Um seguimento concreto dos trabalhos do Grupo de Alto Nível da UE sobre a Luta contra o Racismo, a Xenofobia e Outras Formas de Intolerância poderia contribuir para melhorar as respostas a nível nacional face a discursos de incitação ao ódio e a crimes de ódio que visam as comunidades ciganas.

O empenhamento político e a responsabilização em matéria de integração das comunidades ciganas poderiam ser reforçados através de sistemas nacionais mais **transparentes** em matéria de comunicação de informações, de uma maior participação da sociedade civil na **comunicação de informações e no acompanhamento** e do desenvolvimento de um **instrumento que permita retirar ensinamentos políticos** em matéria de integração das comunidades ciganas com vista a proporcionar orientações políticas baseadas em dados e apoiar a aprendizagem interpares.

O financiamento direto da UE, nomeadamente no âmbito do Programa Direitos, Igualdade e Cidadania, poderia ter maior utilização para apoiar a capacitação e o reforço das capacidades da **sociedade civil local, melhorando o acesso aos fundos, a qualidade da execução e o acompanhamento independente**.

DOMÍNIOS DE AÇÃO ESSENCIAIS E UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS POLÍTICOS, JURÍDICOS E FINANCEIROS

- **Centrar a atenção num número limitado de domínios de ação essenciais a tratar mediante a utilização coordenada de instrumentos políticos, jurídicos e financeiros para obter resultados tangíveis**
- **Garantir uma utilização mais eficaz dos fundos da UE e um melhor acesso a esses fundos**

Embora os objetivos da UE relativos à integração das comunidades ciganas nos domínios de ação essenciais da educação, emprego, saúde e habitação continuem a ser relevantes para acelerar a melhoria da situação das comunidades ciganas, os esforços devem incidir num **número limitado de domínios e objetivos essenciais**, permitindo a utilização combinada e o acompanhamento harmonizado de instrumentos políticos, jurídicos e financeiros gerais e específicos. O estabelecimento de um número limitado de objetivos quantitativos nacionais específicos, acompanhados de indicadores para reformas inclusivas selecionadas e grandes intervenções específicas em cada domínio, pode contribuir para uma melhor incidência das ações e um maior impacto.

Um alinhamento mais estreito de reformas inclusivas das políticas gerais com as prioridades em matéria de integração das comunidades ciganas no âmbito das Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos e do acesso aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em domínios específicos, combinado com o reforço das condições e do princípio de parceria, poderia concentrar a atenção e obter resultados visíveis.