



Bruxelas, 26.6.2013
COM(2013) 454 final

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

**PROGRESSOS REALIZADOS NA EXECUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS
DE INTEGRAÇÃO DOS CIGANOS**

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

PROGRESSOS REALIZADOS NA EXECUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO DOS CIGANOS

1. INTRODUÇÃO

Na sua Comunicação intitulada «Um quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020»¹, a Comissão apelou aos Estados Membros para que adotassem ou aprofundassem uma abordagem global relativa à integração dos ciganos e aprovassem uma série de objetivos comuns. Estes objetivos abrangem os quatro pilares da educação, do emprego, da saúde e da habitação e visam acelerar a integração dos ciganos. Os Chefes de Estado e de Governo de todos os Estados-Membros da União aprovaram esta abordagem².

Em resposta ao referido apelo, os Estados-Membros apresentaram estratégias nacionais de integração dos ciganos. Estas últimas variavam em função da dimensão das populações ciganas e dos problemas que os Estados-Membros em causa deviam resolver³. A Comissão Europeia analisou essas estratégias⁴ em 2012, tendo concluído que, para se obterem progressos nos quatro pilares, era necessário dar prioridade a várias condições estruturais prévias que são indispensáveis a uma execução bem-sucedida das estratégias. Entre elas figuram a colaboração com as autoridades locais e regionais e com a sociedade civil, a atribuição de recursos financeiros adequados, assegurar o acompanhamento da situação e permitir o ajustamento das políticas em questão, a luta contra a discriminação de forma convincente e a criação de pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos.

A presente comunicação centra-se nestas condições prévias de cariz estrutural, uma vez que, embora tenham sido tomadas algumas medidas políticas pelos Estados-Membros visando, em especial, uma melhor coordenação da ação de todos os intervenientes na integração dos ciganos, as mudanças efetivamente concretizadas continuam a ser insuficientes. Além disso, e para encorajar ações adicionais por parte dos Estados Membros, a Comissão compromete-se, com esta comunicação, a prestar apoio suplementar a estes últimos, nomeadamente no que respeita à sua utilização dos recursos da União consagrados à integração dos ciganos.

¹ COM(2011) 173 final de 5.4.2011.

² Conclusões do Conselho Europeu, EUCO, de 23 e 24 de junho de 2011, na sequência das *conclusões do Conselho* do Emprego, Política Social, Saúde e Proteção dos Consumidores (EPSCO) *sobre* «Um quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020», doc. 106665/11 de 19.5.2011.

³ Na presente comunicação, o termo «estratégia» deve ser entendido como abrangendo simultaneamente conjuntos integrados de medidas políticas e estratégias.

⁴ Comunicação intitulada «Estratégias nacionais de integração dos ciganos: um primeiro passo para a aplicação do quadro da UE» e documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha, SWD (2012) 133 final.

2. A EXECUÇÃO EFETIVA DAS ESTRATÉGIAS É CRUCIAL PARA A CREDIBILIDADE DOS COMPROMISSOS POLÍTICOS E PARA UMA MUDANÇA EM PROFUNDIDADE

É crucial assegurar a execução efetiva das estratégias nacionais de integração dos ciganos. No atual contexto económico, é essencial adotar medidas adequadas e utilizar os recursos disponíveis de forma mais eficiente a fim de tratar a integração socioeconómica dos ciganos. É por esta razão que a Comissão acompanha de perto os progressos realizados pelos Estados Membros, tanto no âmbito do processo Europa 2020, como no contexto específico do quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos.

Uma vez que faz parte do processo Europa 2020, o acompanhamento atento da inclusão dos ciganos e da sua coerência com as políticas de integração irá prosseguir até 2020 numa base anual. Para registarem progressos a nível das metas da Estratégia Europa 2020 para o emprego, a inclusão social e a educação, os Estados Membros com maiores populações ciganas terão de resolver os problemas da sua inclusão assinalados no Semestre Europeu de 2012. Nestes Estados-Membros, a integração das comunidades ciganas não irá apenas trazer benefícios sociais mas também económicos⁵. No Semestre Europeu de 2013, a Comissão propôs melhorar e aperfeiçoar as recomendações respeitantes à inclusão dos ciganos nos Estados-Membros mais afetados⁶.

No âmbito do quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos, a Comissão reforçou o diálogo com vários Estados Membros. As reuniões bilaterais realizaram-se em 2012 e 2013⁷, reunindo as autoridades nacionais competentes e peritos da Comissão para debaterem a avaliação pormenorizada das estratégias nacionais de integração dos ciganos e as formas de assegurar a sua execução efetiva.

Além disso, foi criada uma rede de pontos de contacto nacionais dos Estados-Membros para a integração dos ciganos, de forma a facilitar o intercâmbio multilateral de experiências, a aprendizagem com os pares e a cooperação entre Estados Membros⁸.

⁵ Em quatro países, a integração plena dos ciganos no mercado de trabalho poderia comportar vantagens económicas de cerca de 500 milhões de EUR e benefícios fiscais de cerca de 175 milhões de EUR por ano. Banco Mundial, *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia*, setembro de 2010.

⁶ Com base na proposta da Comissão, aprovada em 29 de maio de 2013, cinco Estados-Membros (Bulgária, Eslováquia, Hungria, República Checa e Roménia) recebem recomendações específicas por país que são relevantes para a integração dos ciganos. Estas recomendações dizem respeito, por um lado, à execução das estratégias nacionais de integração dos ciganos (garantindo uma aplicação eficaz, inclusivamente graças a uma melhor coordenação entre as partes interessadas, a atribuição de verbas, um acompanhamento estreito e a integração dos objetivos em matéria de inclusão dos ciganos em todos os domínios desta política) e, por outro, reportam-se a desenvolvimentos específicos da política no domínio da educação (sobretudo a necessidade de garantir um acesso efetivo a uma educação regular inclusiva e de qualidade que comece na idade pré-escolar) e do emprego (promovendo medidas pró-ativas e apoiando a transição para o mercado de trabalho).

⁷ BG, FR, HU, IT, RO, SK.

⁸ No âmbito desta rede, foi criado um grupo de trabalho que reflete a diversidade de situações e experiências relacionadas com os ciganos na UE e tem como missão continuar o debate sobre os problemas e as soluções viáveis. As questões identificadas vieram a contribuir para uma proposta de um instrumento jurídico destinado a proporcionar um maior apoio e orientação aos Estados-Membros na

Por último, e para ajudar os Estados Membros a medirem os progressos na integração dos ciganos, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) criou um grupo de trabalho *ad hoc*⁹. O seu principal objetivo consiste em auxiliar os Estados-Membros participantes a criarem mecanismos de supervisão eficazes para obter resultados fiáveis e comparáveis¹⁰.

A Comissão analisou os progressos realizados em 2012 relativos à execução das estratégias nacionais com base nas informações prestadas pelos Estados Membros e nos contributos de peritos e da sociedade civil¹¹, bem como nas conclusões apresentadas pela FRA.

2.1. Condições estruturais prévias a uma execução efetiva

- (a) Associar as autoridades regionais e locais e colaborar estreitamente com a sociedade civil

O quadro da UE sublinhou a necessidade de um diálogo contínuo entre as autoridades nacionais, regionais e locais e a sociedade civil cigana na conceção, execução e acompanhamento das estratégias nacionais. A maioria dos Estados-Membros tomou medidas neste domínio, mas que foram frequentemente consideradas pelas partes interessadas como ineficazes quanto às possibilidades criadas tendo em vista a sua participação ativa na execução e no acompanhamento das estratégias nacionais.

- (1) Associar as autoridades locais e regionais

Tal como salienta o relatório da Comissão de 2012 sobre os progressos realizados, o envolvimento ativo das autoridades locais e regionais em todas as fases do processo de inclusão dos ciganos é uma condição prévia essencial para o sucesso.

Associar as autoridades locais e regionais	Estados-Membros que tomaram tais medidas
Estabelecer um diálogo estruturado	AT, BE, BG, CZ, DK, EE, EL, ES, FI,

9 promoção da inclusão dos ciganos, apresentado paralelamente à presente comunicação (http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nationalcontactpoints_en.pdf)

São dez os Estados-Membros participantes neste grupo de trabalho (BG, CZ, ES, FI, FR, IT, HU, RO, SK, UK), que conta também com peritos da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

10 A Croácia iniciou já os preparativos para aderir ao processo do quadro da UE e está a participar ativamente na rede de pontos de contacto nacionais e no grupo de trabalho da FRA para o acompanhamento.

11 Incluem-se as conclusões destacadas durante um diálogo entre Comissários e representantes da sociedade civil, em 15 de maio de 2013, bem como relatórios de agrupamentos da sociedade civil organizados pelo secretariado da Fundação Década da Integração dos Ciganos em seis Estados-Membros (Bulgária, Eslováquia, Espanha, Hungria, República Checa e Roménia) e dois países do alargamento (Albânia e antiga República jugoslava da Macedónia), relatórios da rede de peritos independentes sobre a inclusão social (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=pt>), o relatório do Centro Europeu de Informação sobre os Ciganos intitulado *Discrimination against Roma in the EU in 2012*, as reações por escrito das Eurocidades e da Eurodiaconia e documentos de investigação da rede académica para os estudos sobre ciganos (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/).

	FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SE, SI, SK, UK
Promover o intercâmbio de experiências e a cooperação entre as autoridades locais	BE, BG, CZ, DK, FI, FR, HU, IT, SE, ES, SI, UK
Afetar recursos às autoridades locais e regionais para a integração dos ciganos	AT, BE, CZ, DE, DK, EL, FI, FR, IE, IT, PL, RO (em projeto), SE, SI, SK

Um ano depois, pode concluir-se que a maioria dos Estados Membros deve desenvolver mais esforços e associar as autoridades locais de forma mais estreita e sistemática na elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e revisão das políticas¹². As políticas de integração e os planos de ação para os ciganos devem ser desenvolvidos como parte integrante das agendas públicas regionais e locais: devem definir um cenário de base claro, metas quantificadas e medidas específicas, de forma a dar aplicação prática, a nível local, aos quatro pilares da estratégia nacional de integração dos ciganos. Para aplicar estes planos, é necessário afetar recursos financeiros e humanos a favor das autoridades locais e regionais. A sua capacidade para gerir, controlar e avaliar a inclusão dos ciganos deve ser melhorada.

(2) Colaborar estreitamente com a sociedade civil

O relatório da Comissão de 2012 sobre os progressos realizados salientou que o envolvimento da sociedade civil deve ir além da mera consulta no momento de elaborar estratégias. É necessário que a sociedade civil desempenhe um papel ativo na execução e controlo das estratégias nacionais. A constituição de uma sociedade civil de base a nível local, em especial entre os ciganos, é crucial para o sucesso e a sustentabilidade dos planos de ação local integrados.

Colaborar estreitamente com a sociedade civil	Estados-Membros que tomaram tais medidas
Criação de um diálogo estruturado com a sociedade civil a nível nacional	BE, BG, EE, ES, DK, FI, FR, HU, LV, LT, SE, SI, UK
Promover o envolvimento ativo da sociedade civil e dos representantes dos ciganos a nível local	BE (ao nível regional), BG, CZ, ES, FI, HU, LV, PT, SE, SI
Apoio financeiro ao reforço das capacidades da sociedade civil	EE, ES, FR, LV, SE, SI

¹²

Alguns Estados-Membros desenvolveram esforços suplementares para promover a ligação internacional em rede das suas autoridades locais, por exemplo participando na Aliança Europeia de Cidades e Regiões para a Inclusão dos Ciganos (*European Alliance of Cities and Regions for Roma Inclusion*). Outros designaram coordenadores regionais ou locais para melhor identificar os problemas nas comunidades ciganas ou para coordenar a execução das estratégias a nível local.

Verifica-se que na maioria dos Estados-Membros, no segundo ano de execução das estratégias nacionais, a representação legítima dos ciganos e o envolvimento de todas as organizações da sociedade civil relevantes continuam a ser insuficientes. **Para poderem dar um contributo útil, as organizações da sociedade civil, em especial as organizações locais representativas dos ciganos, devem possuir a capacidade suficiente para aceder a financiamento público e para o colocarem à disposição de forma mais rápida e efetiva aos interessados diretos, bem como para participar verdadeiramente no processo de elaboração, execução e acompanhamento das políticas de integração dos ciganos. Apenas alguns Estados Membros prestam o apoio adequado às organizações da sociedade civil para lhes permitir desempenhar esse papel. Embora estejam criados mecanismos para incorporar os pontos de vista dos ciganos, não são adequados para assegurar que tais opiniões têm um impacto significativo sobre as políticas. Todos os Estados-Membros devem garantir que os mecanismos de consulta regular funcionam de forma eficaz e transparente, e que abrangem a execução, o acompanhamento e a avaliação do impacto das estratégias. É necessário encorajar o diálogo entre vários tipos de organizações da sociedade civil e investigadores ativos em todas as áreas relevantes para a integração dos ciganos. É necessário incentivar igualmente a cooperação com a sociedade civil quando se trata de elaborar planos de ação de âmbito local.**

(b) Atribuir recursos financeiros suficientes

O quadro da UE solicitou aos Estados Membros que atribuíssem verbas financeiras suficientes dos seus orçamentos nacionais para medidas de inclusão dos ciganos, a completar, sempre que necessário, por financiamentos da UE (principalmente por intermédio do Fundo Social Europeu, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) e internacionais.

No relatório da Comissão de 2012 sobre os progressos realizados, as deficiências na atribuição dos recursos financeiros correspondentes aos compromissos políticos assumidos nas estratégias representaram um enorme obstáculo à sua execução. A existência de dotações orçamentais específicas e transparentes a favor dos planos de ação constitui uma condição prévia indispensável. Além disso, é conveniente utilizar uma abordagem territorial que responda às necessidades específicas das áreas mais afetadas pela pobreza ou de grupos-alvo em maior risco de discriminação ou exclusão.

Atribuir recursos financeiros suficientes	Estados-Membros que tomaram tais medidas
Abordagem integrada de afetação dos recursos financeiros	EL, ES, FI, HU, IT, LV, SI, SK
Abordagem territorial de afetação dos recursos financeiros	CZ, EL, ES, HU, IT, PL, SE, SK
Envolvimento das autoridades locais e regionais e da sociedade civil no planeamento da utilização dos fundos da UE	BE, BG, CZ, ES, FI, IT, RO, SI, SK (primeiras medidas)

Embora tenham sido realizados alguns progressos desde o anterior relatório, o financiamento das estratégias nacionais ainda não é o mais adequado. **Em alguns Estados-Membros, a execução da estratégia nacional está atrasada porque os recursos atribuídos pelos orçamentos nacionais são insuficientes.**

Tendo em consideração os problemas identificados no âmbito do Semestre Europeu, todos os Estados-Membros devem assegurar que são tomadas as medidas adequadas para incluir a integração dos ciganos nos Acordos de Parceria sobre a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento¹³ para o período 2014-2020 proporcionalmente à dimensão e à situação das respetivas comunidades ciganas. As principais prioridades da política para a inclusão dos ciganos foram salientadas nas recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu e nos documentos sobre a posição da Comissão relativamente à negociação dos Acordos de Parceria com vários Estados-Membros. Os compromissos orçamentais nacionais continuam a ser indispensáveis para garantir a sustentabilidade das medidas de inclusão dos ciganos.

O Fundo Social Europeu é o principal instrumento financeiro de investimento na referida integração nos domínios do emprego, da educação e da inclusão social. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem investido na habitação, no quadro de uma abordagem integrada em vários Estados-Membros, embora na maioria dos casos tal possibilidade de financiamento da inclusão dos ciganos possa ser melhor explorada. Para esse fim, os Estados-Membros podem recorrer às sinergias resultantes de um manancial de competências e recursos desenvolvidos por agrupamentos de organizações internacionais que têm como objetivo apoiar projetos de inclusão dos ciganos a nível local.

As propostas da Comissão para a política de coesão da UE no período de 2014-2020 constituem a base para uma abordagem integrada que conjuga as possibilidades de financiamento do FEDER e do FSE na prossecução das metas da UE no domínio da integração dos ciganos. Os Estados-Membros devem também ponderar o recurso a possibilidades de apoio disponibilizadas ao abrigo da política de desenvolvimento rural. Além disso, a Comissão, na sua Comunicação intitulada *Investimento social a favor do crescimento e da coesão*¹⁴, exortou os Estados Membros a recorrerem aos recursos da UE destinados ao investimento social no próximo período de programação (2014-2020). A Comissão propôs igualmente a afetação de uma quota adequada dos fundos de coesão da UE ao investimento nas pessoas, no emprego e em reformas da política social através do Fundo Social Europeu (FSE)¹⁵. Propôs igualmente que pelo menos 20 % desse montante fosse afetado em cada Estado-Membro à inclusão social, incluindo igualmente a integração dos ciganos. Tal permitiria

¹³ Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

¹⁴ Comunicação intitulada «Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu no período 2014-2020», COM(2013) 83 final. e Recomendação da Comissão intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», COM(2013) 778 final de 20.2.2013.

¹⁵ Em consonância com o compromisso assumido a nível europeu de reduzir em 20 milhões o número de pessoas que vivem na pobreza até 2020.

assegurar que a repartição global do financiamento para a inclusão social aumente e reflita melhor os desafios neste domínio. A utilização pelos Estados Membros e regiões da nova prioridade específica para o investimento na integração de comunidades marginalizadas, como é o caso da comunidade cigana, no âmbito do Fundo Social Europeu (proposta pela Comissão para o período de programação de 2014-2020), irá permitir uma melhor avaliação dos montantes despendidos na integração dos ciganos.

(c) Acompanhar a evolução e permitir o ajustamento das políticas

O quadro da UE exortou os Estados-Membros a estabelecerem métodos sólidos de acompanhamento e de avaliação para compreender os resultados e o impacto das medidas de inclusão dos ciganos e permitir o ajustamento das políticas sempre que necessário. O relatório de 2012 concluiu que os Estados-Membros devem desenvolver esforços adicionais a este respeito.

Acompanhar a evolução e permitir o ajustamento das políticas	Estados-Membros que tomaram tais medidas
Levantamento da situação dos ciganos («cenário de base») já realizado ou em curso	CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, NL, PT, RO, SI, SK
Existência de um sistema de acompanhamento para avaliar os resultados e impactos da estratégia nacional	Primeiras medidas: BG Em fase de elaboração: BE, ES, FI, HU, IT, SE
Identificação de zonas com comunidades ciganas extremamente pobres	CZ, EE, EL, FR, HU, PL, RO, SK
Envolvimento de todas as principais partes interessadas no processo de acompanhamento e de avaliação	AT, CZ (em projeto), FI, HU, IT (em projeto), LT (em projeto), SE (parcialmente), SI, SK (em projeto)
Cooperação criada com os serviços nacionais de estatística	BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IT, LV, RO, SK, UK
Relatórios e avaliações regulares previstos	BE, BG, CZ, EL, FI, HU, LT, PL, RO, SE, SI, SK

Apesar dos esforços manifestos desenvolvidos desde o último relatório¹⁶ para criar um quadro sólido de acompanhamento e de avaliação suscetível de produzir dados de forma sistemática e coerente (não necessariamente associados a critérios étnicos) sobre o impacto das medidas de integração dos ciganos, este objetivo continua a representar um desafio na maioria dos Estados-Membros. Tal como salientado pelo grupo de trabalho responsável pelo acompanhamento criado pela FRA, um sistema de acompanhamento deveria permitir fornecer o retorno de informações rigorosas

¹⁶ Alguns Estados-Membros informaram que recorreram a inquéritos, micro censos, levantamentos da pobreza nos seus territórios, etc.

aos governos aos vários níveis: por um lado, sobre os progressos realizados para a concretização dos objetivos fixados na estratégia nacional e nos planos de ação locais e, por outro, sobre as melhorias respeitantes à situação socioeconómica dos ciganos e aos seus direitos fundamentais em comparação com a maioria da população (acompanhamento «das disparidades»).

Há uma grande necessidade de comparar dados com regularidade para poder avaliar com rigor o impacto das medidas no terreno em relação ao cenário de base. Em especial, subsiste ainda uma carência geral de indicadores de impacto. Além disso, na maioria dos casos não é claro o grau de envolvimento das outras partes interessadas no acompanhamento, avaliação e revisão das políticas, em consonância como os Dez Princípios Básicos Comuns para a Inclusão dos Ciganos¹⁷. Seria conveniente examinar as eventuais sinergias com os indicadores políticos da União existentes.

(d) Lutar contra a discriminação de forma convincente

No quadro da UE era feito um apelo aos Estados-Membros no sentido de assegurarem que os ciganos não são discriminados e são respeitados os seus direitos humanos, consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. O relatório da Comissão de 2012 sobre os progressos realizados indicava que os Estados-Membros devem assegurar a aplicação efetiva de legislação contra a discriminação¹⁸ nos respetivos territórios e que a discriminação é combatida de forma convincente. O relatório salientou também o número significativo de ciganos a residir legalmente nos Estados-Membros que são nacionais de países terceiros e que enfrentam os mesmos problemas dos migrantes que vêm de fora da UE. Estes últimos devem beneficiar dos mesmos direitos que são concedidos a outros migrantes de países terceiros.

Medidas de luta contra a discriminação	Estados-Membros que tomaram tais medidas
Fazer respeitar a nível local a legislação antidiscriminação	AT, DK, SE
Melhorar a sensibilização (nomeadamente na administração pública)	AT, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, PT, RO, SI

¹⁷ Os 10 Princípios Básicos Comuns para a Inclusão dos Ciganos foram apresentados na primeira reunião da Plataforma Integrada Europeia para a Inclusão dos Ciganos, realizada em 24 de abril de 2009. Figuram no anexo às conclusões do Conselho, de 8 de junho de 2009, e incluem: 1) Políticas construtivas, pragmáticas e não discriminatórias, 2) Focalização explícita, mas não exclusiva, 3) Abordagem intercultural, 4) Aspirar à integração, 5) Consciencialização para a perspetiva da igualdade entre homens e mulheres, 6) Disseminação de políticas comprovadas, 7) Utilização de instrumentos comunitários, 8) Envolvimento das autoridades locais e regionais, 9) Envolvimento da sociedade civil e 10) Participação ativa dos ciganos.

¹⁸ Em conformidade com as obrigações assumidas por força dos Tratados, os Estados-Membros são obrigados a transporem para as suas legislações nacionais as disposições da Diretiva 2000/43/CE, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica e, por conseguinte, a porem em prática estas medidas de transposição.

Aumentar a consciencialização dos ciganos para os seus direitos	AT, FI, LV, SE, SI
Combater as múltiplas formas de discriminação das mulheres ciganas	RO (primeiras medidas)
Lutar contra o tráfico de seres humanos e a exploração do trabalho infantil	CZ, DK, HU, NL

Não obstante os compromissos dos Estados-Membros e a existência de legislação contra a discriminação em todos eles, o racismo e a discriminação contra os ciganos não desaparecem. A segregação das crianças ciganas na educação é ainda generalizada em vários Estados-Membros¹⁹. Os relatórios da sociedade civil e dos meios académicos²⁰ confirmam vários exemplos de discriminação, incluindo um acesso menos favorável à educação, à saúde, à proteção policial e à habitação em comparação com a maioria da população. Os problemas persistentes de integração dos ciganos que são cidadãos da União nas respetivas sociedades, continuam a ter um impacto direto no contexto mais vasto das relações da União com países terceiros. Alguns países, por exemplo, exigem visto aos cidadãos de determinados Estados-Membros por causa de questões relacionadas com a integração dos ciganos²¹, e os ciganos que são nacionais de países terceiros podem ver-se confrontados com os mesmos problemas quando migram para a UE²².

Sem medidas sistémicas visando lutar contra as discriminações e o racismo para com os ciganos, a execução das estratégias nacionais de integração destas comunidades não produzem os resultados esperados. A maioria dos Estados-Membros realiza atividades de sensibilização para promover a inclusão dos ciganos²³. **Mas, paralelamente, as autoridades devem redobrar os seus esforços para explicar ao conjunto da sociedade os efeitos benéficos, do ponto de vista social e**

¹⁹ Em especial na República Checa, na Hungria e na Eslováquia.

²⁰ Estes incluem: relatórios dos peritos nacionais sobre a inclusão social; centro Europeu de Informação sobre os Ciganos, *Discrimination against Roma in the EU in 2012, 2013*; secretariado da Fundação Década da Integração dos Ciganos, em colaboração com os programas *Making the most of EU Funds for Roma e o Roma Initiatives Office da Open Society Foundation*, relatórios intercalares da sociedade civil sobre a implementação das estratégias nacionais de integração dos ciganos e planos de ação para a década (*Interim Civil Society Reports on the Implementation of National Roma Integration Strategies and Decade Action Plans*), 2013; relatório da Amnistia Internacional intitulado *Roma: Demanding Equality and Human Rights*, abril de 2013; publicações científicas da rede académica sobre estudos ciganos (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/); contributo escrito de membros da Eurodiaconia.

²¹ Por exemplo, o Canadá manifestou sérias preocupações com o aumento do número de pedidos de asilo apresentados por nacionais de determinados Estados-Membros.

²² As observações da Comissão constantes da sua Comunicação intitulada «Estratégias nacionais de integração dos ciganos: um primeiro passo para a aplicação do quadro da UE», COM(2012) 226 final de 26.5.2012, são ainda hoje válidas: «As condições de vida precárias dos ciganos nos países do alargamento originaram um número crescente de ciganos a migrar temporariamente para Estados-Membros da UE ao abrigo do regime de isenção de visto ou mesmo a apresentar pedidos de asilo. Isto pode ter um impacto negativo no processo de liberalização do regime de vistos, que constitui um dos principais objetivos a atingir no sentido da integração dos países dos Balcãs Ocidentais na UE».

²³ Alguns deles (AT, BG, ES, FR, LV) organizam sessões de formação para os seus funcionários públicos (por exemplo, professores, polícias e magistrados) para prevenir os comportamentos discriminatórios contra os ciganos e atuar contra os preconceitos.

económico²⁴, da inclusão dos ciganos. Para reforçar a luta contra a discriminação, é também necessário melhorar a consciencialização dos próprios ciganos relativamente aos seus direitos, deveres e oportunidades, e assegurar que existem instrumentos que permitam proteger e fazer respeitar os seus direitos, por exemplo por intermédio de organismos de promoção da igualdade. Os Estados-Membros devem desenvolver mais esforços para combater os estereótipos e lidar com linguagem ou comportamentos racistas ou estigmatizantes que possam constituir um incitamento à discriminação contra os ciganos.

É necessário que os Estados-Membros lutem com maior eficácia contra o trabalho infantil, proíbam a mendicidade com recurso a crianças, façam aplicar plenamente a legislação que enquadra o casamento de menores, combatam os casamentos forçados e tratem com maior empenho a questão do tráfico de seres humanos, inclusive através da cooperação internacional.

Tratar com firmeza e de forma abrangente a questão da falta de inscrição dos ciganos nos registos das populações nacionais, bem como a falta de documentos de identificação pessoal, sempre que tal for relevante, é uma condição prévia de importância crucial para garantir a igualdade de acesso à educação, aos serviços públicos, aos regimes de proteção social, a condições mínimas de vida, ao alojamento e aos cuidados de saúde.

(e) Pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos

O quadro da UE convidou os Estados-Membros a criarem pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos²⁵, habilitados a coordenar a elaboração e a execução das estratégias. O relatório da Comissão de 2012 sobre os progressos realizados sublinhava a necessidade de estes pontos de contacto nacionais serem plenamente mandatados para assegurar a coordenação das políticas de inclusão dos ciganos de forma transversal.

Medidas para permitir aos pontos de contacto nacionais trabalharem eficazmente	Estados-Membros que tomaram tais medidas
Coordenação a nível nacional entre os setores	AT, BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, RO, SE, SK
Coordenação entre diferentes níveis de governo (do nível nacional até ao nível local)	AT, BE, BG, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SE, SI, SK
Participação dos pontos de contacto nacionais no planeamento da utilização	BE, BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, SK

²⁴ Banco Mundial, *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia*, setembro de 2010.

²⁵ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nationalcontactpoints_en.pdf

Todos os pontos de contacto nacionais participam na rede criada em outubro de 2012 e sentem uma real preocupação com a integração dos ciganos. Embora o seu empenhamento e o seu papel de coordenação tenham registado um claro desenvolvimento, ainda é possível introduzir melhorias no que diz respeito ao seu estatuto, capacidades, recursos, mandato e apoio político que recebem: **os pontos de contacto nacionais deveriam dispor de recursos humanos e financeiros adequados; dispor da autoridade e da competência formais necessárias para coordenar os processos entre os ministérios e os diferentes níveis de governo e assegurar que a inclusão dos ciganos é integrada em todas as políticas públicas relevantes; contribuir para a definição e a execução de políticas relevantes e ser associados ao planeamento estratégico da utilização dos fundos da UE. Deveriam igualmente facilitar o diálogo e os intercâmbios entre todas as partes interessadas e examinar possibilidades de sinergias com qualquer iniciativa considerada relevante**²⁶.

3. PAÍSES DO ALARGAMENTO

Na sua Estratégia de Alargamento da UE para 2012-2013, assim como nos relatórios mais detalhados sobre os progressos realizados por cada país, a Comissão salienta que os ciganos continuam a viver em condições particularmente desfavorecidas nos Balcãs Ocidentais. Em muitos países, a discriminação está ainda por resolver em termos de acesso à educação, ao emprego, aos apoios sociais e cuidados de saúde, à habitação e aos documentos de identificação pessoal.

Embora se tenham registado alguns progressos nos últimos anos, que conduziram inicialmente a melhorias na educação e na saúde, continuam a ser necessários esforços sustentados que **incluam uma afetação adequada de recursos para as políticas de execução da integração dos ciganos. Subsistem problemas a nível da execução e aplicação efetivas do quadro jurídico e institucional.** Vários países adotaram recentemente estratégias plurianuais para melhorar a situação dos ciganos e planos de ação (Montenegro e antiga República jugoslava da Macedónia), ou foram revistos e aperfeiçoados (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo e Sérvia²⁷). A Turquia ainda não desenvolveu uma abordagem sistemática e uma estratégia abrangente para promover a integração dos ciganos.

Os países do alargamento devem continuar a agir de acordo com as conclusões operacionais acordadas em conjunto com a Comissão nas conferências nacionais de 2011. Estas conclusões são revistas anualmente no âmbito do diálogo sobre as políticas estruturais. Dizem respeito a cinco pontos: inscrição nas conservatórias de registo nacional, educação, saúde, acesso ao trabalho e à habitação. A Comissão intensificou os seus esforços em 2012, através da prestação de assistência financeira direcionada à implementação das conclusões operacionais em vários países. Foi feita uma melhor utilização do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, mediante a

²⁶ Entre estas iniciativas, podem citar-se os pontos de contacto nacionais para a integração, a Estratégia da UE para a região do Danúbio, etc.

²⁷ Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e é conforme com a RCSNU 1244 e o parecer do TIJ sobre a Declaração de Independência do Kosovo.

disponibilização de mais medidas de apoio para integrar os ciganos na sociedade e melhorar o seu estatuto e condições de vida, assim como para ajudar os países a desenvolverem, reverem e executarem as suas estratégias nacionais, ao abrigo de programas tanto nacionais como regionais. A Comissão continuará a apoiar as políticas e medidas concretas destinadas a melhorar a situação dos ciganos, incluindo medidas no quadro da Década da Integração dos Ciganos²⁸, no âmbito dos processos de adesão destes países à UE.

4. CONCLUSÕES – O CAMINHO A SEGUIR

É possível retirar duas grandes conclusões da avaliação dos progressos realizados pelos Estados-Membros no último ano: alguns Estados-Membros repensaram ou desenvolveram significativamente as suas estratégias em termos concretos, designadamente procurando organizar um diálogo horizontal e vertical e a coordenação da execução das suas estratégias. No entanto, algumas das condições prévias necessárias ao êxito da execução não estão a ser aplicadas e os progressos são, por conseguinte, muito lentos no terreno.

Para acelerar os progressos em matéria de integração de ciganos de acordo com os quatro pilares de acesso à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde e à habitação, a Comissão propõe aos Estados Membros um apoio suplementar:

- (a) Apoio à realização pelos Estados-Membros dos seus objetivos de ação e o respeito dos seus compromissos
 - Apresentar, em paralelo com a presente comunicação, uma proposta de recomendação do Conselho visando melhorar a eficácia das medidas a favor da integração dos ciganos. As conclusões do relatório da Comissão de 2012²⁹ sobre os progressos realizados relativamente aos intercâmbios de alto nível com a sociedade civil e com os representantes dos ciganos, bem como as conclusões do presente relatório, levaram a Comissão a propor aos Estados-Membros que aumentem o ritmo da integração dos ciganos graças a um instrumento jurídico a ser aprovado pelo Conselho;
 - Prosseguir os intercâmbios bilaterais e multilaterais com os pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos e com outras autoridades nacionais envolvidas na execução de medidas para a inclusão dos ciganos;
 - Continuar a avaliação dos progressos realizados na integração dos ciganos no contexto da Estratégia Europa 2020, uma vez que esta integração deve fazer parte dos esforços gerais dos Estados Membros para lutar contra a pobreza e a

²⁸ A Década da Integração dos Ciganos, que engloba todos os países do alargamento, com exceção da Islândia, Kosovo e Turquia, tem servido até agora como uma plataforma e uma ponte para a coordenação de políticas, o intercâmbio de experiências e a partilha de informações entre os Estados-Membros da UE e os países do alargamento, ao mesmo tempo que assegura a participação da sociedade civil a nível nacional e local, assim como a complementaridade com outras iniciativas internacionais.

²⁹ Comunicação intitulada «Estratégias nacionais de integração dos ciganos: um primeiro passo para a aplicação do quadro da UE» e documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha, SWD (2012) 133 final.

exclusão social, aumentar o emprego, reduzir as taxas de abandono escolar e melhorar o nível de sucesso escolar;

- Intensificar o diálogo e a cooperação entre todas as partes interessadas aproveitando a próxima reunião da Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos;
- Acompanhar a aplicação da Diretiva em matéria de igualdade racial nas práticas administrativas.

(b) Apoio financeiro graças aos fundos da UE

- Completar os recursos nacionais, criando um quadro para definir o modo como os fundos da UE³⁰ [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)] poderiam financiar, para o período entre 2014-2020, a inclusão das comunidades marginalizadas, como os ciganos, nos Estados-Membros. Além disso, a utilização de recursos dos setores privado e terciário deve ser incentivada para aumentar o efeito de alavanca sobre o investimento na integração dos ciganos;
- Propor que alguns Estados-Membros recorram à prioridade de investimento «Integração de comunidades marginalizadas como a comunidade cigana», ou estabeleçam, para o próximo período de programação, objetivos específicos em matéria de integração no mercado de trabalho, de acesso à educação ou de inclusão social dos ciganos, a fim de ter em conta as conclusões do Semestre Europeu;
- Propor um novo quadro para as políticas em matéria de investimento no domínio social³¹, baseado em três elementos³², que poderia contribuir para a inclusão dos ciganos.

A Comissão convida o Parlamento Europeu a participar ativamente no debate relativo à proposta de recomendação do Conselho visando melhorar a eficácia das medidas a favor da integração dos ciganos.

Uma vez por ano, na primavera, a Comissão informará o Parlamento Europeu e o Conselho (o próximo relatório será em 2014) sobre os progressos realizados nos quatro pilares da educação, do emprego, da saúde e da habitação, baseando-se nas informações transmitidas pelos Estados-Membros, nos dados recolhidos pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE e nos contributos recebidos de

³⁰ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 for the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund*, de 14.3.2012, SWD(2012) 61 final, Parte II.

³¹ Comunicação intitulada «Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu no período 2014-2020», COM(2013) 83 final; Recomendação da Comissão: «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», COM(2013) 778 final, 20.2.2013.

³² Melhorar os sistemas sociais e torná-los mais sustentáveis, aplicar medidas de ativação e de facilitação e encorajar os investimentos sociais ao longo da vida.

organizações da sociedade civil. Estes relatórios anuais avaliarão os esforços desenvolvidos e os progressos realizados pelos Estados-Membros em matéria de integração dos ciganos.

ANEXO

Exemplos de ações relativas às condições estruturais prévias necessárias à execução

Exemplo do envolvimento ativo das autoridades locais e regionais

Na **Alemanha**, o Governo do Estado de **Berlim** adotou uma estratégia para a inclusão dos ciganos, em 7 de agosto de 2012, que apela à elaboração de um plano de ação regional para a inclusão dos ciganos. Foi criado um grupo diretor que inclui diferentes departamentos do Senado do Governo de Berlim e autoridades locais que lidam com migrantes ciganos. A sociedade civil contribuiu para desenvolver este plano de ação regional³³.

Exemplos de colaboração estreita com a sociedade civil

Em **França**, um grupo nacional de acompanhamento foi criado pelo ponto de contacto nacional para os ciganos. Reúne associações, representantes dos diferentes ministérios implicados e intervenientes locais. Este grupo, tal como os seus quatro subgrupos temáticos, foi criado como plataforma para o intercâmbio das experiências e para chegar a um consenso sobre as medidas a tomar. Irá propor essas medidas ao comité diretor interministerial encarregado de coordenar a execução da estratégia da França.

Na **Letónia**, foi lançado em outubro de 2012 um convite à apresentação de propostas para trabalhar estreitamente com a comunidade cigana. Financiado pelo Estado, o convite, aberto a organizações que representem os ciganos, tinha como objetivo encorajar a sua participação na sociedade e permitir a cooperação entre os ciganos e os poderes públicos (administração local e outras partes interessadas). Os projetos selecionados incluirão a organização de seminários práticos para apresentação de projetos de cooperação local que envolvam todas as partes interessadas e permitam criar uma plataforma de cooperação entre empregadores e ciganos.

Exemplos de apoio às estratégias graças a financiamento adequado

A **Bulgária** criou um grupo de trabalho interministerial dedicado a mobilização de fundos da UE para a integração dos ciganos. O grupo é presidido pelo Ministério para a Gestão dos Fundos da UE e inclui ministros-adjuntos, peritos das autoridades de gestão e dos programas operacionais e representantes de ONG ciganas. O seu objetivo consiste em propor instrumentos e dispositivos, bem como verificar as medidas previstas ao abrigo de cada programa operacional. Preparará um anexo para a estratégia nacional onde serão definidas as atividades e módulos sustentáveis de financiamento para a sua execução. Este anexo ainda não foi aprovado.

Na **Hungria** procedeu-se à identificação das microrregiões mais desfavorecidas com

³³

A estratégia de Berlim para a inclusão dos ciganos está disponível em <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/17/DruckSachen/d17-0440.pdf>

base num sistema de indicadores criado mediante legislação nacional. Essas microrregiões são afetadas por graves problemas ao nível da economia, do emprego e das infraestruturas. Para favorecer o seu desenvolvimento, são aplicadas medidas direcionadas que consistem em intervenções sociais, em medidas de desenvolvimento comunitário e rural e em serviços na área dos recursos humanos.

Exemplos de sistemas de acompanhamento sólidos

O sistema de acompanhamento **húngaro** terá como objetivo medir o impacto social da estratégia nacional e seguir a situação da sua execução. Os quatro componentes de base do sistema são:

1. Um conjunto de indicadores visando avaliar as mudanças sociais, em consonância com os objetivos fixados na estratégia nacional;
2. Um sistema de comunicação periódica de resultados que está a ser criado em cooperação com um consultor internacional externo, a fim de verificar a execução das medidas previstas no Plano de Ação;
3. A investigação;
4. Um sistema de informações sobre a inclusão social que permite a recolha de dados em diversos setores desta política. As autoridades locais também o utilizarão para desenvolver planos a favor da igualdade de oportunidades.

A **Estónia** reconheceu a necessidade de fazer um melhor levantamento da situação dos ciganos para determinar quais as medidas adequadas à sua integração. Por conseguinte, a situação dos ciganos está a ser avaliada num estudo que decorre entre 2012 e 2013, com o objetivo de utilizar as respetivas conclusões para preparar as próximas etapas da estratégia.

Exemplo de luta contra a discriminação

A **Espanha** realizou várias atividades de formação dirigidas às forças policiais, tendo sido dada formação sobre a igualdade de tratamento e a discriminação étnica a 158 serviços de manutenção da ordem regionais, locais e nacionais em 2012.

Na **Alemanha**, o Estado de Schleswig-Holstein decidiu, em 2012, modificar a sua Constituição para reconhecer os Roma e os Sinti que são nacionais alemães e que vivem no seu território enquanto minoria étnica.

Na **Roménia**, todos os anos são reservadas vagas especiais nas escolas secundárias, em cursos de formação profissional e nas universidades públicas para alunos e estudantes ciganos. Até agora cerca de 15.000 alunos e estudantes ciganos beneficiaram desta forma de ação positiva.