



Bruxelas, 2.4.2014
COM(2014) 209 final

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

**Relatório sobre a aplicação do Quadro da UE para as estratégias nacionais de
integração dos ciganos**

{SWD(2014) 121 final}

1. INTRODUÇÃO

O Quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020¹, adotado em abril de 2011, veio alterar a abordagem da inclusão dos ciganos: foi elaborado, pela primeira vez, um quadro abrangente e fundamentado claramente articulado com a estratégia Europa 2020. Destinado a todos os Estados-Membros, o Quadro da UE necessita, porém, de ser adaptado a cada situação nacional.

Os Chefes de Estado e de Governo subscreveram o Quadro da UE² e, por conseguinte, pela primeira vez, os Estados-Membros começaram a coordenar os seus esforços para colmatar o fosso entre os ciganos e os não-ciganos em matéria de acesso à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde e à habitação. A Comissão instituiu modalidades de apresentação de relatórios anuais ao Parlamento Europeu e ao Conselho destinados a avaliar os progressos efetuados até 2020. Paralelamente, criou estruturas para acompanhar os Estados-Membros nos seus esforços, em especial a rede de pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos em cujo âmbito os pontos de contacto nacionais dos 28 Estados-Membros se reunirão regularmente, bem como o Grupo de Trabalho «Ciganos» da Comissão presidido pela Direção-Geral da Justiça (sendo a vice-presidência assegurada pela Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão), que congrega representantes de alto nível do Secretariado-Geral da Comissão, bem como de várias Direções-Gerais, nomeadamente as responsáveis em matéria de política regional e urbana, educação e cultura, agricultura e desenvolvimento rural, saúde e consumidores, alargamento, assuntos internos, estatística, orçamento e comunicação, e bem assim a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (*Fundamental Rights Agency*, FRA) que assegura a coerência e a consistência dos trabalhos.

O presente relatório avalia pela primeira vez os progressos registados em quatro domínios fundamentais, a saber, educação, emprego, cuidados de saúde e habitação, bem como no âmbito da luta contra a discriminação e da utilização dos fundos. Avalia igualmente os progressos realizados a nível da UE.

2. PROGRESSOS AO NÍVEL DA UE

2.1. Inclusão da temática da integração dos ciganos nas políticas e no financiamento

A dimensão e a situação da população cigana variam consoante o Estado-Membro. Além disso, em alguns Estados-Membros, a integração de comunidades ciganas recém-chegadas coloca novos desafios aos quais urge responder. No âmbito do Quadro da UE, todos os Estados-Membros³ desenvolveram as suas próprias estratégias de integração dos ciganos⁴, talhando-as à medida das necessidades das

¹ COM(2011) 173 final, JO L 76 de 22.3.2011, p. 68.

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 Malta não adotou uma estratégia nacional de integração dos ciganos, por considerar que não possui população cigana significativa no seu território, embora tencione abordar esta questão se for caso disso.

⁴ Na presente comunicação, o termo «estratégias» deve ser entendido como conjuntos integrados de medidas e estratégias políticas.

respetivas populações ciganas. Como muitos ciganos enfrentam a pobreza e a exclusão social, a Comissão incluiu a integração dos ciganos no contexto mais vasto da sua agenda para o crescimento, a estratégia «Europa 2020». No Semestre Europeu, o Conselho Europeu emitiu recomendações específicas por país⁵ em matéria de integração dos ciganos destinadas aos Estados-Membros com uma população cigana significativa. Além disso, a Comissão propôs, e o Conselho adotou, o primeiro instrumento jurídico sobre os ciganos, uma recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros⁶. A recomendação identifica medidas específicas, incluindo medidas de ação positiva para melhorar a situação dos ciganos.

O Grupo de Trabalho «Ciganos» da Comissão vela por que todos os aspetos da integração dos ciganos sejam tratados, nomeadamente através da utilização de diferentes fundos da UE. O novo quadro financeiro plurianual para 2014-2020⁷ facilita a utilização dos fundos da UE para a integração dos ciganos. O regulamento atinente às disposições comuns para todos os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEIE)⁸ permite combinar diferentes fundos da UE para atuar nos quatro domínios políticos fundamentais do Quadro da UE. Os principais fundos para a integração dos ciganos são o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Os regulamentos financeiros⁹ estabelecem que pelo menos 23,1 % do orçamento da política de coesão são afetados ao investimento nas pessoas através do Fundo Social Europeu, atribuindo pelo menos 20 % deste montante, em cada Estado-Membro, à luta contra a pobreza e a exclusão social. Além disso, os novos regulamentos que regem a utilização dos fundos da UE integram doravante um melhor acompanhamento e mecanismos de avaliação para obter dados mais precisos sobre a questão de saber se os fundos estruturais estão a cumprir os objetivos definidos em matéria de integração dos ciganos.

⁵ Em 2013, o Conselho Europeu emitiu recomendações específicas por país com relevância para a integração dos ciganos no caso da Bulgária, República Checa, Hungria, Eslováquia e Roménia. Estas recomendações debruçam-se sobre a execução das estratégias nacionais de integração dos ciganos no âmbito das políticas horizontais, bem como sobre a elaboração de medidas específicas nos domínios da educação e do emprego para os ciganos.

⁶ Recomendação do Conselho, de 9 de dezembro de 2013, relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros, JO C 378 de 14.12.2013, p. 1.

⁷ Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020. Regulamento (CE) n.º 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, JO L 347 de 22.3.2013, p. 884.

⁸ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, JO L 347 de 22.3.2013.

⁹ Incluindo o Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006, JO L 347 de 22.3.2013.

A Comissão publicou igualmente um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria¹⁰, que abrange todos os FEIE e estabelece critérios pormenorizados para a organização de parcerias, com vista ao planeamento, à execução e ao acompanhamento dos programas. Além disso, o Regulamento do Fundo Social Europeu (FSE)¹¹ exige que um montante adequado de financiamento do FSE seja utilizado em regiões menos desenvolvidas e em transição, a fim de reforçar a capacidade dos parceiros sociais e das ONG para efeitos da execução dos programas.

Por último, com base numa proposta da Comissão, o Conselho adotou uma recomendação relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude¹² e os Estados-Membros foram especificamente convidados a considerar os ciganos um grupo-alvo fundamental consoante a dimensão e a situação da respetiva população cigana.

2.2. Trabalhar em estreita colaboração com todas as partes interessadas

A Comissão instituiu um diálogo permanente com os Estados-Membros através da rede de 28 pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos. Esta rede representa um avanço significativo no que respeita ao apoio à coordenação e execução das estratégias e das ações no terreno. Permite, além disso, que os Estados-Membros possam partilhar as suas experiências e conhecimentos com a Comissão e incentiva a cooperação transnacional e o intercâmbio de boas práticas.

Por outro lado, as reuniões da Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos transformaram-se num fórum de debate e de intercâmbio de experiências entre a Comissão, os Estados-Membros, as organizações internacionais, os países candidatos à adesão e a sociedade civil. A Comissão, em colaboração com todas as partes interessadas, vai continuar a refletir sobre a melhor forma de tornar este fórum ainda mais eficiente e de valorizar a sua contribuição para a elaboração das políticas europeias em matéria de integração dos ciganos.

No intuito de apoiar uma execução eficaz de estratégias nacionais de integração dos ciganos aos níveis local e regional, a Comissão participa numa coligação de organizações internacionais¹³. Nesta coligação, a Comissão e o Conselho da Europa congregam esforços destinados a reforçar a capacidade das autoridades locais para conceber, financiar e executar estratégias de integração dos ciganos a nível local, começando pela melhoria da governação local¹⁴ e pela participação da comunidade através da mediação¹⁵.

¹⁰ Regulamento Delegado da Comissão (UE), de 7 de janeiro de 2014, relativo ao código de conduta europeu sobre parcerias no âmbito dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus. C(2013) 9651.

¹¹ Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho. JO L 347 de 22.3.2013.

¹² Recomendação do Conselho, de 26 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude, JO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

¹³ Por exemplo, o Conselho da Europa, o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas, a UNICEF, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e a *Open Society Foundations*.

¹⁴ O projeto ROMACT, lançado em outubro de 2013, em cerca de 40 municípios de cinco Estados-Membros, visa promover a vontade política e empenho permanente a nível local, reforçar

3. PROGRESSOS NOS ESTADOS-MEMBROS — AVALIAÇÃO DA COMISSÃO

Três anos após a adoção do Quadro da UE, os progressos, embora continuem a ser lentos, estão a começar a ganhar forma na maioria dos Estados-Membros. O presente relatório debruça-se, em especial, sobre as medidas aplicadas, o cumprimento das orientações definidas em prévios relatórios de acompanhamento da Comissão e sobre a questão de saber se existe um verdadeiro impacto no terreno. O documento de trabalho que acompanha o presente relatório contém uma descrição circunstanciada por Estado-Membro, bem como o primeiro balanço da estratégia nacional de integração dos ciganos apresentado pela Croácia após a sua adesão à União Europeia, em 1 de julho de 2013.

A avaliação utiliza, nomeadamente, as informações fornecidas pelos Estados-Membros através dos pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos, pela sociedade civil e pela rede europeia de peritos independentes no domínio da inclusão social. O inquérito realizado pela FRA em 2011 sobre a situação no terreno fornece a base relativamente à qual os progressos são medidos.

3.1. Educação

No Quadro da UE, a Comissão convida os Estados-Membros a assegurar, no mínimo, a conclusão do ensino primário, aumentar as possibilidades de acesso a serviços de educação e acolhimento pré-escolares de qualidade, assegurar que as crianças ciganas não estão sujeitas a discriminações ou a segregação e a reduzir o número de jovens que abandonam o ensino precocemente. Os Estados-Membros foram igualmente convidados a incentivar os jovens ciganos a frequentar o ensino secundário e superior.

A avaliação da Comissão revela que os Estados-Membros adotaram uma série de medidas específicas que produziram resultados no terreno. Por exemplo, os relatórios revelam uma tendência geral claramente positiva no que diz respeito aos serviços de educação e acolhimento pré-escolares.

No entanto, há ainda muito a fazer para induzir mudanças em maior escala. Os desafios mais graves identificados anteriormente no Quadro da UE continuam a ser pertinentes e exigirão novos esforços sustentados. A fim de realizar progressos significativos, os sistemas de ensino oficiais devem tornar-se mais inclusivos e mais adaptados às necessidades dos alunos ciganos.

A segregação persistente das crianças ciganas em escolas ou turmas especiais¹⁶ continua a representar um desafio primordial, sem que haja soluções simples e claras. A dessegregação requer um compromisso político, tempo, uma preparação e planos

a participação democrática e a capacitação das comunidades ciganas locais, com vista a contribuir para a conceção e execução dos projetos apoiados pelos fundos nacionais e pela UE.

¹⁵ O programa ROMED, financiado pelo Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, lançado em 2011 formou cerca de 1 300 mediadores até à data no âmbito da escola, da cultura e da saúde. Para 2013-2014, a mediação concentra-se no estabelecimento de contactos com as autoridades locais (municípios, escolas, etc.).

¹⁶ Segregação em escolas do ensino geral frequentadas por ciganos: SK: 58 %, HU: 45 %, EL: 35 %, CZ: 33 %, BG: 29 %, RO: 26 %, FR: 24 %, ES: 10 %, IT: 8 %, PT: 7 %, PL: 3 %. - segregação em escolas especiais: crianças ciganas que frequentam escolas especiais com uma maioria de ciganos: 35 %, CZ: 23 %, SK: 26 %, FR: 33 %, BG: 18 %, etc. Fonte: FRA, *Education: The situation of Roma in 11 EU Member States. Roma Survey - Data in Focus* (a publicar em 2014).

de execução cuidadosos que têm de ter em conta as circunstâncias locais. As medidas que, indiretamente, geram segregação devem ser sistematicamente eliminadas. Os Estados-Membros mais implicados (por exemplo, República Checa, Eslováquia, Hungria, Roménia, Bulgária e Grécia) terão de adotar medidas mais vigorosas para pôr termo a esta situação, invertendo-a, mediante um sistema de ensino oficial, inclusivo, acessível e de qualidade.

A importância do acesso a um sistema de educação e acolhimento pré-escolares de qualidade é agora amplamente reconhecida. Além disso, vários Estados-Membros aplicaram uma panóplia de medidas legislativas (por exemplo, ensino pré-escolar obrigatório, incentivos em dinheiro). Alguns Estados-Membros lograram comunicar resultados positivos claros. Na Finlândia, por exemplo, no prazo de dez anos, a frequência do ensino pré-primário pelas crianças ciganas aumentou de 2 % para 60 %. O mesmo se aplica à Hungria, cuja taxa de inscrição de crianças ciganas no ensino pré-escolar é elevada (79 %) e virá provavelmente a aumentar devido à nova lei relativa ao ensino público que baixa a idade de inscrição obrigatória no ensino pré-escolar para os três anos. Por outro lado, em alguns Estados-Membros, as medidas aplicadas são ainda insuficientes (por exemplo, na Eslováquia) ou mesmo inexistentes (por exemplo, a Grécia).

Reduzir o número de casos de abandono escolar precoce dos ciganos exige também esforços adicionais, nomeadamente atividades extracurriculares e uma estreita cooperação com as famílias. A situação das crianças que se encontram em situação ilegal no território pode ser ainda mais grave, pois a falta de documentos oficiais, tais como autorização de residência válida ou dossiê médico, pode impedir as crianças de se inscreverem no ensino primário. O relatório do Provedor de Justiça francês¹⁷ fez referência a diversos casos em que as autoridades locais dificultaram o acesso das crianças ciganas ao ensino primário por estas razões. Além disso, as deslocações frequentes de famílias ciganas e viajantes levaram a interrupções da escolaridade, conduzindo a lacunas de aprendizagem e a taxas elevadas de abandono escolar.

A avaliação da Comissão confirma que esforços sustentados podem ter um impacto significativo sobre a situação dos ciganos no plano da educação. Por exemplo, em três anos (2010-2013), um projeto educativo búlgaro reduziu em cerca de 80 % o número de crianças que abandonaram a escola. Existem outras boas práticas, por exemplo, os dias longos de escola na Bulgária e na Eslováquia ou as atividades pós-escolares dirigidas especificamente a crianças desfavorecidas na Hungria, o recurso a mediadores na Finlândia, a inclusão da cultura cigana nos programas na Eslováquia e na Hungria, o apoio linguístico na Bulgária e na França, que fornecem educação bilingue (romani-romeno), a preparação de professores de língua romani, e a formação dos professores na Roménia, Eslováquia, Hungria e Bulgária. Além disso, a extensão de projetos educativos a crianças cujas famílias se deslocam de um Estado-Membro para outro é uma evolução positiva.

Contudo, as práticas atuais têm um âmbito relativamente limitado e o principal desafio continua a ser a generalização destas iniciativas e a garantia de financiamento a longo prazo. São necessários mais esforços no que diz respeito à formação de

¹⁷ Le Défenseur des Droits, *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites août 2012 – mai 2013* (junho de 2013).

professores e à introdução de métodos de ensino inclusivos que tomem em consideração necessidades individuais de aprendizagem. O recurso mais sistemático a assistentes pedagógicos e mediadores ciganos, e um maior entrosamento com as comunidades locais e os pais, poderiam melhorar o acesso das crianças ciganas ao ensino geral de qualidade. É necessário assegurar a coerência das políticas gerais com os objetivos estabelecidos nas estratégias nacionais de integração dos ciganos (por exemplo, na Hungria).

Após a escolaridade obrigatória, as diferenças entre ciganos e não-ciganos em termos de frequência de estabelecimentos de ensino torna-se ainda maior. Esta situação, que é particularmente prejudicial para a integração dos ciganos, reflete-se no mercado de trabalho, uma vez que a ausência de competências e qualificações profissionais impede os ciganos adultos de aceder a empregos de qualidade. Há poucas medidas sistémicas para incentivar os jovens ciganos a frequentar estabelecimentos de ensino ulteriores ou a ajudar estudantes ciganos a reintegrar o sistema de ensino depois de terem abandonado a escola. Embora na Polónia, na Finlândia e na Suécia tenham sido aplicadas medidas para aumentar o número de estudantes que concluem o ensino secundário e superior e reforçar o ensino e a formação profissionais de ciganos adultos, na maioria dos Estados-Membros, são bastante esporádicas as medidas semelhantes, sendo principalmente constituídas por bolsas de estudo para estudantes talentosos. No domínio da juventude, as aprendizagens formais e não formais constituem também instrumentos importantes para desenvolver as competências e aumentar a empregabilidade dos jovens¹⁸.

Exemplos no domínio da educação

Bulgária e Hungria — Foram introduzidos dois anos de ensino pré-escolar obrigatório na Bulgária; a Hungria irá introduzir o ensino pré-escolar obrigatório a partir dos três anos no ano letivo de 2014/2015. Esta medida de carácter geral é promissora no que respeita à frequência do ensino primário pelas crianças ciganas, mas é crucial poder contar com capacidades suficientes e pessoal de qualidade para se obterem resultados a longo prazo.

Dinamarca — O projeto «**Hold On Tight Caravan**», administrado pelo Ministério da Educação, visa captar mais jovens de minorias étnicas para iniciar e concluir programas de ensino e formação profissional. A iniciativa é gerida nas escolas por coordenadores que se ocupam individualmente de cada jovem em risco de insucesso ou abandono escolar. O projeto é aplicado em toda a Dinamarca. Desde o seu arranque em 2009, as taxas de abandono escolar e de formação caíram de 20 % para menos de 15 %, enquanto o diferencial relativamente aos estudantes dinamarqueses diminuiu. A contribuição do FSE para o projeto «**Hold On Tight Caravan**» foi de 3 214 000 euros no período 2009-2013.

Roménia — O programa de ações positivas a favor dos ciganos no ensino superior mantêm-se. Estes programas integrados proporcionam vagas reservadas a

¹⁸

A Recomendação do Conselho, de 20 de dezembro de 2012, sobre a validação da aprendizagem não formal e informal (JO C 398 de 22.12.2012, p. 1) incentiva a utilização de instrumentos de reconhecimento de competências e qualificações obtidas através de experiências de aprendizagem desta natureza.

ciganos com vista à sua admissão em universidades públicas (no ano letivo de 2011/2011, foram-lhes atribuídas 555 vagas e em 2012/13, 564 vagas).

Suécia — A **Associação de Educação de Adultos de Gotemburgo** (Studieförbundet Vuxenskolan i Göteborg) ministra ensino aos ciganos que não tenham concluído a escolaridade primária ou secundária.

Embora tenha havido progressos, nomeadamente no acesso à educação e ao acolhimento pré-escolares, é necessário fazer muito mais ainda para reduzir as desvantagens dos ciganos no plano educativo. Para os Estados-Membros com uma população cigana significativa, deve ser dada prioridade à luta contra a segregação, à luta contra o abandono escolar precoce e a tornar mais inclusivos os sistemas de educação gerais. Fazer com que os jovens ciganos obtenham as competências e qualificações requeridas pelo mercado de trabalho, pelo menos a nível do ensino secundário, e garantir oportunidades de aprendizagem ao longo da vida aos ciganos adultos deveria ser um objetivo claro tanto das medidas gerais como das medidas específicas. Além disso, as ações positivas destinadas a aumentar os níveis de habilitações dos ciganos devem ser mantidas e reforçadas, habilitando os jovens ciganos a obter qualificações profissionais.

3.2. Emprego

Para colmatar a diferença existente a nível do emprego entre os ciganos e os não-ciganos, o Quadro da UE exorta os Estados-Membros a assegurarem a não-discriminação dos ciganos no acesso ao mercado de trabalho aberto, ao emprego por conta própria e ao microcrédito, bem como à formação profissional. Os Estados-Membros foram incentivados a garantir a efetiva igualdade de acesso dos ciganos aos principais serviços públicos de emprego, a par de serviços de orientação e mediação específicos e personalizados para os ciganos candidatos a emprego, bem como para apoiar o emprego de funcionários públicos qualificados de etnia cigana.

Embora existam várias iniciativas promissoras entre diferentes os Estados-Membros, o impacto previsto ainda não foi alcançado. Os progressos visíveis ao nível da frequência do sistema de ensino e do aproveitamento escolar não se traduziram na melhoria das perspetivas de emprego dos ciganos¹⁹. Em alguns casos, a situação do emprego dos ciganos deteriorou-se ainda mais, embora isso se deva, em parte, ao aumento do desemprego em vários Estados-Membros da UE ao longo dos últimos anos. Neste contexto, os ciganos e, sobretudo, as mulheres ciganas²⁰ foram particularmente afetados, dado que carecem frequentemente das competências e qualificações exigidas pelo mercado. Além disso, as oportunidades dos ciganos no mercado de trabalho estão limitadas pela discriminação direta e indireta²¹. Quaisquer progressos nesta difícil situação exigem uma ação determinada e o investimento em

¹⁹ FRA, *Poverty and Employment: The situation of Roma in 11 EU Member States, Roma Survey – Data in Focus* (a publicar em 2014).

²⁰ Nos Estados-Membros inquiridos, 21 % das mulheres ciganas tinham um trabalho remunerado em comparação com 35 % dos homens ciganos. FRA, *Analysis of FRA Roma Survey by Gender* (setembro de 2013).

²¹ Percentagem de ciganos vítimas de discriminação nos últimos cinco anos ao procurarem trabalho: CZ 74 %, EL 68 %, IT 66 %, FR 65 %, PL 64 %, PT 56 %, HU 51 %, SK 49 %, BG 41 %, RO 39 %, ES 38 %. FRA, *Poverty and Employment: The situation of Roma in 11 EU Member States. Roma Survey - Data in Focus* (a publicar em 2014).

capital humano pelos Estados-Membros, tais como medidas destinadas a assegurar a igualdade de acesso aos serviços sociais e a proporcionar fórmulas de orientação e de emprego personalizados. O potencial de criação de emprego para os ciganos através do emprego por conta própria, do espírito empresarial e da utilização de instrumentos financeiros inovadores tem sido pouco explorado. A inovação social deve ser reforçada através do ensaio de novas abordagens políticas e do incremento de iniciativas prometedoras, através do reforço da cooperação entre os diferentes intervenientes a nível local e regional.

Podem ser tiradas lições de projetos bem-sucedidos, por exemplo, a plataforma de informação *Thara* na Áustria, um projeto-piloto com o objetivo de estimular vias de ativação social e profissional na Bélgica, centros de desenvolvimento comunitário para eliminar os obstáculos no mercado de trabalho na Bulgária ou planos de ação integrada na Renânia do Norte-Vestefália e Berlim, apenas para mencionar alguns. Contudo, estes projetos são, na sua maioria, iniciados pelas autoridades locais ou regionais e executados por ONG, de forma que os seus resultados são necessariamente limitados a um determinado território e a sua sustentabilidade incerta.

A avaliação revela que ainda há poucas medidas sistemáticas aplicadas a nível nacional, embora existam alguns bons exemplos: conselheiros de emprego ciganos no âmbito do Ministério do Emprego na Finlândia, reafetação de recursos para o programa espanhol *Acceder*, ou projetos-piloto em alguns municípios na República Checa, que introduzem considerações de natureza sociais no âmbito da contratação pública.

Exemplos no domínio do emprego

Bulgária — Centros de desenvolvimento comunitário visam capacitar e promover o emprego dos jovens e das mulheres de comunidades ciganas marginalizadas. A iniciativa foi desenvolvida por AMALIPE, Centro para a Tolerância e o Diálogo Interétnico, com o apoio da Comissão Europeia desde 2011. Foram criados centros de desenvolvimento comunitário em 11 municípios.

França (Lyon) — O projeto multiparceiros **Andatu** mobilizou parceiros locais, civis e nacionais assim como financiamentos da UE, combinando formação, acesso ao emprego e habitação. Como o programa é dirigido aos cidadãos móveis da UE, são propostos cursos de língua francesa. O programa financia também ações de formação profissional de curta duração e proporciona apoio individualizado. O Fundo Social Europeu apoiou o lançamento do programa com uma verba de 350 000 euros. Abrangendo atualmente três beneficiários, a intervenção deverá ser alargada a 400 participantes, o que requer um orçamento total de 1,2 milhões de euros.

Hungria — O programa geral do serviço público de emprego, que visa **melhorar a empregabilidade dos mais desfavorecidos**, dirige-se a vários subgrupos entre os desempregados inscritos, sendo os ciganos um grupo-alvo prioritário. O programa prevê uma combinação personalizada de subsídios e serviços, por exemplo orientação profissional, tutoria, formação profissional e subsídios salariais, que visam a reintegração no mercado de trabalho aberto. De acordo com uma avaliação de peritos externos, a probabilidade de emprego aumenta 40 % após a frequência deste programa.

Apesar do sucesso de algumas medidas, não se obteve nenhum impacto geral tangível no terreno. Para colmatar a diferença existente a nível do emprego entre os ciganos e os não-ciganos, os Estados-Membros terão de visar simultaneamente ambas as vertentes do mercado de trabalho, ou seja, a oferta e a procura. Do lado da oferta, o baixo nível de competências dos candidatos a emprego ciganos deve ser combatido com medidas de formação profissional e aconselhamento, conjugando medidas específicas e o acesso efetivo a serviços de emprego. Do lado da procura, são necessários incentivos para os empregadores, tais como ajudas à contratação, regimes de trabalho à experiência e regimes de aprendizagem. Outras medidas poderiam incluir ter em conta os ciganos no âmbito da Garantia para a Juventude, introduzir considerações de índole social na contratação pública, lutar contra a discriminação no local de trabalho e empregar ciganos na função pública nacional e local, de forma a não criar um sistema laboral paralelo. A utilização do potencial da economia social e da inovação social poderia promover a (re)entrada no mercado de trabalho.

3.3. Saúde

Para reduzir as disparidades no domínio da saúde entre os ciganos e o resto da população, o Quadro da UE insta os Estados-Membros a facultar o acesso a cuidados de saúde de qualidade, especialmente às mulheres e crianças, bem como cuidados preventivos e serviços sociais a um nível semelhante e nas mesmas condições do que ao resto da população.

A saúde precária da população cigana está muito estreitamente associada a fatores sociais, económicos e ambientais. Pessoas em situações de vulnerabilidade têm muitas vezes dificuldade em se orientar no sistema de saúde e em exprimir as suas necessidades. As barreiras incluem a dificuldade de acesso aos serviços de saúde devido à distância (por exemplo, acampamentos ciganos em áreas remotas ou comunidades sem local de acampamento), a dificuldades financeiras (preço dos medicamentos), à ausência de registo junto das autoridades locais, à falta de sensibilização especialmente para os serviços preventivos, às diferenças culturais e à discriminação. A ausência de cobertura em matéria de saúde significa também amiúde que as crianças não são vacinadas, o que, por seu turno, pode impedi-las de ser aceites na escola e em jardins de infância.

Poucos Estados-Membros forneceram informações que permitam comparar a saúde dos ciganos com a da população em geral. Embora haja múltiplas razões para isso, é essencial que todos os Estados-Membros possam acompanhar a saúde da população cigana. Um bom exemplo é o inquérito sobre saúde e bem-estar que a Finlândia irá elaborar.

A informação disponível revela diferenças muito significativas entre os Estados-Membros tanto no que respeita ao ponto de partida²² como aos progressos efetuados. Assegurar uma cobertura de base no plano dos cuidados de saúde continua a ser um desafio em alguns Estados-Membros, nomeadamente na Bulgária, na Roménia e também na Grécia. Com o aumento do desemprego nestes países, o número de

²²

Por exemplo, 59 % das mulheres ciganas na Bulgária, 47 % na Roménia e 38 % na Grécia declararam que não tinham de seguro de doença, em comparação com 22 % das mulheres não ciganas na Bulgária e na Roménia, e 7 % das mulheres não ciganas na Grécia. FRA, *Analysis of FRA Roma Survey by Gender* (setembro de 2013).

famílias que não possuem cobertura de cuidados de saúde aumentou. Os cortes orçamentais, a reestruturação ou a supressão de serviços no âmbito dos serviços gerais em alguns Estados-Membros tiveram também consequências para os grupos vulneráveis, incluindo os ciganos. Em França, o Governo comprometeu-se a reduzir os obstáculos financeiros ao acesso aos cuidados de saúde para os grupos mais vulneráveis.

Relatórios de vários Estados-Membros revelam esforços significativos na luta contra as doenças infetocontagiosas nas comunidades ciganas. Embora os progressos neste domínio sejam muito bem-vindos, é necessário também dedicar mais atenção à prevenção e ao tratamento das doenças não transmissíveis e a campanhas de saúde de âmbito geral com vista à promoção de estilos de vida saudáveis. Além disso, as medidas frutuosas não foram ainda sistematizadas.

A formação de profissionais de saúde (por exemplo, na República Checa) e o recurso a mediadores ciganos no âmbito da saúde é uma das formas de dar resposta às questões relativas ao acesso da população cigana aos serviços de cuidados de saúde. Vários Estados-Membros (por exemplo, Espanha e Roménia) investiram com êxito nos mediadores ciganos — no entanto, na maioria dos casos, é necessário passar de modalidades de financiamento temporário para um financiamento corrente e garantir o reconhecimento profissional. Em 2013, a Comissão lançou uma iniciativa de desenvolvimento de pacotes de formação de profissionais de saúde para migrantes e minorias étnicas, nomeadamente os ciganos.

Exemplos no domínio da saúde

República Checa — São obrigatórios **cursos de comunicação** dedicados ao contexto sociocultural específico do doente **nos programas de medicina, medicina dentária e farmácia**. Outro pessoal médico está também a receber formação em competências interpessoais no âmbito de programas profissionais (*interpersonální dovednosti specialisty*) e educativos (*edukace*).

Hungria — Está a ser concebida **formação para os trabalhadores dos cuidados de saúde básicos**: em 2013, 250 conselheiros de saúde participaram em cursos de formação, esperando-se que venham a formar 4830 especialistas no primeiro semestre de 2014.

França — Em janeiro de 2013, o governo comprometeu-se a dar resposta às crescentes desigualdades em matéria de saúde na sequência da crise e a **reduzir os obstáculos financeiros ao acesso aos cuidados de saúde**.

Roménia — Foram realizadas campanhas de sensibilização, vocacionadas para a alteração de comportamentos e orientadas para a saúde dos ciganos, através do programa de mediação no âmbito dos cuidados de saúde.

Espanha — Os mediadores de saúde demonstraram contribuir para a melhoria da saúde da população cigana em Espanha. Navarra, que trabalha neste domínio há muitos anos, foi escolhida como exemplo de boas práticas pela OMS²³.

²³

Na sua publicação «Pobreza e a exclusão social na União Europeia - OMS: Os sistemas de saúde respondem». http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/D4DFA3BA-F54F-40DE-8C5F-9F24A003868E/233965/2_Spain_06Feb09casopublicado2010.pdf

Na sequência da análise das medidas de saúde, pode concluir-se que a cobertura em matéria de cuidados de saúde e de segurança social de base não se estende ainda a todos. O investimento em cuidados de saúde adequados e em medidas preventivas para todos os ciganos, em especial as crianças, é um aspeto essencial, uma vez que irá reverter outros problemas de saúde no futuro. Há que alargar e multiplicar as iniciativas promissoras para se obter um impacto real no terreno.

3.4. Habitação

Para colmatar as disparidades entre ciganos e não-ciganos, o Quadro da UE exorta os Estados-Membros a assegurarem a não-discriminação dos ciganos no acesso à habitação e aos serviços públicos (por exemplo, água, eletricidade e gás)²⁴. Além disso, o Quadro da UE sublinha a necessidade de ter em conta a habitação como parte de uma abordagem integrada para a inclusão social e a dessegregação.

As intervenções no domínio da habitação foram amiúde os pontos mais fracos nas estratégias nacionais. A estagnação deve-se principalmente aos seguintes fatores: zonas cinzentas no que respeita à legalização da habitação existente e dos locais de acampamento, tal como ilustrado pelos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos²⁵; fracasso no estabelecimento de um verdadeiro diálogo entre as comunidades ciganas locais e a população em geral (por exemplo, na Bulgária); escassez de fundos públicos nacionais e fraca utilização dos fundos disponibilizados pela UE, apesar do apoio prestado pela Comissão²⁶; necessidade de desenvolver o setor da habitação social em diversos Estados-Membros. Um dos principais obstáculos encontrados na utilização do financiamento do FEDER foi a conceção de projetos de habitação integrada.

Não obstante este contexto difícil, existem também práticas promissoras. Com a ajuda do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foram construídos alojamentos temporários de qualidade com a participação da comunidade cigana em França. Na Alemanha, os projetos de habitação incluem também medidas que promovem a integração das famílias ciganas nos bairros. Na Bélgica, os mediadores atuam no sentido de captar a confiança de ciganos e não-ciganos para conceber

²⁴ Entre os ciganos inquiridos 42 % afirmaram não ter água canalizada, esgotos ou eletricidade em casa. FRA, *The situation of Roma in 15 Member States and Croatia* (2013).

²⁵ O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem concluiu, no acórdão n.º 25446/06, *Yordanova e outros contra a Bulgária*, de 24 de abril de 2012, que, embora os interessados vivessem num acampamento ilegal, o seu despejo constituía uma violação do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (sobre a vida privada e a propriedade privada): o alojamento, embora construído ilegalmente no local, tinha de ser considerado como propriedade sua, sendo o despejo uma medida desproporcionada. «*In the context of Article 8, in cases such as the present one, the applicants' specificity as a social group and their needs must be one of the relevant factors in the proportionality assessment that the national authorities are under a duty to undertake*» Esta posição assumida pelo Tribunal no acórdão *Yordanova* foi confirmada e desenvolvida num acórdão mais recente no processo *Winterstein e outros contra a França* (Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, n.º 27013/07, de 17 de outubro de 2013). Foi observada uma violação semelhante da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 8.º) pela Defensora dos Direitos Públicos eslovaca (*ombudswoman*) no seu exame da expulsão e liquidação de um acampamento cigano realizado em 2012 em Kosice (relatório de 23 de julho de 2013).

²⁶ Nota de orientação relativa à implementação das intervenções no domínio da habitação a favor das comunidades marginalizadas no quadro do FEDER, de 28 de janeiro de 2011.
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/search/detail.cfm?LAN=EN&id=354&lang=en

intervenções aceitáveis no plano da habitação. Na Hungria, os municípios são chamados a elaborar um plano de luta contra a segregação no âmbito das estratégias de desenvolvimento urbano.

Exemplos no domínio da habitação

Bélgica — Em janeiro de 2013, 38 mediadores/aproximadores de culturas (ou seja, mediadores interculturais), mediadores de proximidade, líderes de projetos e consultores atuaram na região de Bruxelas Capital e na região da Flandres (empregados pelos Serviços Públicos de Segurança Social, pelos Serviços de Educação, pela Agência de Emprego, pela Polícia e pelos serviços de integração ou pelas ONG locais) com o objetivo de **obter o apoio de ciganos e não-ciganos** para intervenções no plano da habitação.

Alemanha — Em **Kiel**, o projeto habitacional «Maro Temm e.G.» ajuda ciganos de todas as gerações a viver juntos e a preservar a sua cultura e língua (romani) sem que haja segregação. São proporcionadas outras atividades como apoio pós-escolar, atividades de lazer e pequenas manifestações de índole cultural. Em **Berlim**, o projeto «Task Force Okerstraße» visa fazer com que os ciganos sejam aceites como vizinhos e integrados na comunidade. É prestado aconselhamento a famílias ciganas, que recebem ajuda nos seus contactos com as autoridades e assistência no âmbito de litígios com os respetivos proprietários. Além disso, são prestados cuidados às crianças e os jovens são encorajados a tomar parte em atividades de lazer.

Hungria - Os municípios têm de elaborar um *plano local de igualdade de oportunidades (Dessegregação)* no âmbito das estratégias de desenvolvimento urbano integrado. O plano de dessegregação identifica intervenções sistémicas (pertinentes para o conjunto do município), destinadas a reduzir ou eliminar a segregação. Os planos locais de igualdade de oportunidades tornaram-se um requisito legal para as autoridades locais nos termos da Lei da Igualdade de Oportunidades. O financiamento do FEDER apoia projetos de habitação integrada em prol dos ciganos e de outras comunidades marginalizadas.

Tal como noutros domínios, os projetos de pequena envergadura dão-nos lições úteis, embora tenham de ser alargados para se alcançarem os resultados esperados. Para haver progressos concretos e sustentáveis no setor da habitação, os Estados-Membros terão de abordar mais eficazmente os estrangulamentos apontados acima. Em alguns Estados-Membros, é necessária legislação que clarifique o estatuto jurídico das habitações existentes. Além disso, os governos nacionais devem secundar intervenções de planeamento urbano regulares a fim de eliminar e prevenir a criação de guetos nas cidades, ao passo que o elevado risco de exclusão social nas zonas rurais exige mais esforços. Para que todos os projetos sejam bem-sucedidos, é essencial a participação de ambas as populações, cigana e não-cigana. Dada a escassez de recursos públicos, tanto mais que a habitação é da competência dos municípios na maioria dos Estados-Membros, seria conveniente utilizar melhor os fundos disponíveis do FEDER.

3.5. Lutar contra a discriminação de forma convincente

O princípio da não-discriminação é um dos princípios fundamentais da nossa União Europeia. Treze anos após a adoção, em 2000, das diretivas de referência da EU em

matéria de luta contra a discriminação, a discriminação dos ciganos continua a ser uma prática generalizada²⁷. Esta prática é inaceitável na União Europeia. A situação das mulheres ciganas²⁸ é frequentemente pior do que a dos homens ciganos, pois tendem a enfrentar discriminações múltiplas. A situação das crianças ciganas suscita, muitas vezes, preocupações redobradas²⁹.

Os problemas específicos dos ciganos não são geralmente devidos a lacunas na legislação, mas antes à sua execução. A fim de reforçar a luta contra a discriminação, a legislação tem de ser combinada com políticas e medidas financeiras. A recomendação do Conselho (artigo 2.º, n.º 1 a n.º 5) propõe aos Estados-Membros medidas específicas suplementares, incluindo ações positivas para lutar contra a discriminação. Esta recomendação deverá assinalar o início dos esforços políticos mais denodados por parte de todos os Estados-Membros para pôr termo à discriminação contra os ciganos e garantir a igualdade na prática. Os futuros relatórios da Comissão sobre a execução das estratégias nacionais de integração dos ciganos analisarão atentamente os domínios identificados na recomendação.

O recente relatório da Comissão sobre a aplicação das diretivas em matéria de igualdade confirma que os Estados-Membros devem utilizar melhor a possibilidade de adotar medidas destinadas a prevenir ou compensar desvantagens (ação positiva). Tais medidas podem ser úteis para combater a discriminação dos ciganos.

Abordar a problemática do tráfico de seres humanos também pode contribuir para a luta contra a discriminação e a exclusão social dos ciganos. As mulheres e as crianças correm os maiores riscos de se tornarem vítimas. Justifica-se analisar na perspetiva da igualdade a prevenção do tráfico, a proteção, a assistência e o apoio às vítimas, bem como fazer participar todos os que podem contribuir para a resolução do problema: inspetores de saúde, polícias, peritos em educação e profissionais da justiça. A estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos para 2012-2016 ajudou os Estados-Membros a cumprir as suas obrigações ao abrigo da Diretiva 2011/36/UE.

A maioria dos Estados-Membros tomou iniciativas de sensibilização relativas à cultura e à história ciganas; foram cada vez mais aqueles que organizaram, especialmente nos últimos anos, atividades comemorativas do Holocausto cigano. Por último, todos os Estados-Membros deverão tomar medidas mais eficazes para combater a retórica anticigana e a incitação ao ódio.

Em alguns Estados-Membros, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento têm desempenhado um papel especialmente ativo com vista a aumentar a

²⁷ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva relativa à igualdade racial») e da Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva sobre a igualdade no emprego»).

²⁸ O Parlamento Europeu chamou igualmente a atenção para a situação das mulheres ciganas na sua *Resolução sobre os aspetos de género do Quadro europeu para as estratégias nacionais de inclusão dos ciganos*, adotada em 10 de dezembro de 2013.

²⁹ Recomendação da Comissão - Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade. *COM (2013) 778, de 20 de fevereiro de 2013, estabelece orientações políticas para ajudar a UE e os Estados-Membros a concentrar investimentos sociais prometedores nas crianças.*

sensibilização, notificar ou chamar a atenção para casos de ciganos vítimas de discriminação (por exemplo, Bulgária, República Checa, França, Grécia, Irlanda, Letónia, Lituânia, Roménia, Espanha e Suécia). Tal como proposto na Recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros, o trabalho e a capacidade institucional dos organismos responsáveis pela promoção da igualdade de tratamento devem ser reforçados, devendo ser prosseguido o diálogo regular entre os pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos e os referidos organismos, que já foi iniciado pela Comissão.

Além disso, em alguns Estados-Membros, falta ainda desenvolver instrumentos eficazes tendo em vista a capacitação dos ciganos.

Exemplos no domínio da luta contra a discriminação

Eslováquia — A **alteração da Lei da Antidiscriminação** introduziu medidas temporárias de ação positiva que podem ser adotadas com base na origem étnica em todos os domínios protegidos pela lei, ou seja, emprego, educação, cuidados de saúde, segurança social e acesso a bens e serviços.

Existem deficiências em quase todos os Estados-Membros quando se trata de lutar contra a discriminação de forma convincente. Estas medidas não devem ser consideradas isoladamente, justificando-se integrá-las em todas as políticas gerais. Há que dedicar mais atenção à comunicação com o público, suscetível de promover os benefícios da diversidade e a sua aceitação na sociedade. Além disso, os Estados-Membros terão de dar provas de uma vontade política inequívoca e garantir que as manifestações de carácter racista não são toleradas nos respetivos territórios.

3.6. Garantir apoio financeiro a políticas sustentáveis

A integração dos ciganos é um desafio a longo prazo. As políticas e as medidas para a integração dos ciganos têm de ser sustentáveis a longo prazo. O Quadro da UE convida os Estados-Membros a atribuir fundos suficientes a partir dos orçamentos nacionais e a utilizar da melhor forma o financiamento internacional e da UE.

Nos últimos anos, o volume de fundos consagrados pelos Estados-Membros à integração dos ciganos aumentou de forma considerável. Embora os progressos sejam evidentes em termos de dotações e planeamento, subsistem problemas a nível da execução. Os países com grandes populações ciganas continuam a confrontar-se com desafios de fôlego na utilização de fundos da UE. A gravidade dos problemas nos domínios específicos de intervenção e a sua interdependência exige uma abordagem integrada que conjugue investimentos no emprego, na educação, nos cuidados de saúde e na habitação, através de vários fundos.

No período de 2007-2013, o potencial dos fundos da UE não foi plenamente explorado para efeitos do apoio à integração dos ciganos. As razões são várias: dificuldades em encontrar cofinanciamento nacional e em combinar fundos, estruturas administrativas excessivamente complexas, falta de capacidade administrativa e de conhecimentos especializados, utilização insuficiente da assistência técnica para a utilização dos fundos da UE e fraca cooperação entre autoridades e ciganos. Se bem que a adoção de estratégias nacionais de integração

dos ciganos constitua um passo importante no sentido de proporcionar um quadro para a inclusão dos ciganos, a experiência demonstra que é necessário aperfeiçoar o alinhamento entre as políticas gerais e as dirigidas especificamente aos ciganos, bem como reforçar o financiamento, através de um melhor acompanhamento dos resultados e do impacto das intervenções financiadas pela UE. Se pertinente, uma abordagem integrada deste tipo pode ser consolidada mediante uma abordagem territorial centrada nas microrregiões mais desfavorecidas.

Para o período de programação de 2014-2020, foi feito um esforço no sentido de corrigir estas deficiências, ao garantir a atribuição de uma parte adequada do orçamento da política de coesão ao investimento nos domínios do capital humano, do emprego e da inclusão social. Para o período de 2014-2020, foram atribuídos aos Estados-Membros 343 mil milhões de euros provenientes dos fundos estruturais e de coesão.

Deste montante, pelo menos 80 mil milhões de euros serão atribuídos ao investimento no capital humano, no emprego e na inclusão social através do Fundo Social Europeu (FSE). Foi decidido que, em cada país, pelo menos, 20 % (em comparação com a percentagem atual de cerca de 17 %) do FSE devem ser reservados para a luta contra a exclusão social e a pobreza, ou seja, cerca de 16 mil milhões de euros. Em matéria de investimento, foi igualmente atribuída uma prioridade específica à integração de comunidades marginalizadas tais como as comunidades ciganas. As pessoas desfavorecidas, incluindo os ciganos, também beneficiarão de medidas financiadas no âmbito de outras prioridades de investimento do FSE relativas ao ensino pré-escolar de qualidade, à redução e prevenção do abandono escolar precoce, à promoção do acesso ao emprego ou à melhoria do emprego dos jovens através de Garantia para a Juventude. Para garantir que o FSE atinja os beneficiários previstos, é necessário que os quadros normativos e institucionais adequados já se encontrem em vigor. Os Estados-Membros podem dar um salto qualitativo na forma de utilizar os fundos da UE através do intercâmbio de boas práticas, de um diálogo permanente com as partes interessadas, de avaliações e observações produzidas por estudos académicos.

No que diz respeito ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), a prioridade de investimento ao abrigo do objetivo temático de promoção da inclusão social e luta contra a pobreza e qualquer discriminação, permite apoiar a regeneração física, económica e social de comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais. Assim, poder-se-á dar continuação aos programas o tipo de habitação integrada em prol das comunidades marginalizadas, incluindo os ciganos, iniciados com fundos do FEDER no período 2007-2013. Outras prioridades de investimento, por exemplo no domínio da saúde e das infraestruturas sociais e educativas, podem apoiar investimentos em *hardware* a fim de concretizar os objetivos correspondentes relativos à integração dos ciganos, incluindo para a participação dos ciganos em ações de âmbito geral. O apoio do FEDER às cidades que tratam questões demográficas e sociais no âmbito de estratégias de desenvolvimento urbano integrado e sustentável poderia também ser relevante.

Nos termos do mecanismo de condicionalidade *ex ante* da Política de Coesão 2014-2020, tem de existir um quadro nacional para a integração dos ciganos nos casos em que estão programados fundos destinados a este fim. Estabelece-se deste modo uma

relação direta entre o quadro das políticas da UE e os fundos, cujo objetivo é maximizar a eficácia do financiamento.

Nas negociações com os Estados-Membros sobre os acordos de parceria, a Comissão garante que os desafios em termos de integração dos ciganos identificados no âmbito do Semestre Europeu são adequadamente refletidos nas prioridades de financiamento dos programas futuros. Além disso, para melhorar a capacidade administrativa e os conhecimentos especializados, os Estados-Membros podem recorrer a subvenções globais para confiar a gestão e a execução de algumas partes dos seus programas a organismos intermediários com experiência comprovada e conhecimento do terreno³⁰.

Em vários Estados-Membros, uma grande parte das comunidades ciganas marginalizadas vive em zonas rurais. É por esta razão que a Comissão informou os Estados-Membros sobre as possibilidades existentes de apoiar a integração de grupos desfavorecidos, incluindo os ciganos, no âmbito da política de desenvolvimento rural do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). No âmbito do diálogo informal sobre o Acordo de Parceria e os programas para o período de programação de 2014-2020, os serviços da Comissão pediram aos Estados-Membros mais interessados para envolverem os respetivos pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos.³¹

Além disso, convém explorar plenamente as possibilidades de financiamento do programa Erasmus +³².

O Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento³³, proporciona também novas oportunidades para consolidar políticas coerentes e economicamente eficazes neste domínio.

Bulgária — O município de **Kavarna** é um exemplo de **investimento na integração no âmbito de estratégias de desenvolvimento local**. O município de Kavarna investiu no desenvolvimento de infraestruturas, na melhoria do acesso das crianças ciganas ao ensino pré-escolar e a serviços de acolhimento de qualidade, na educação para a saúde e na cooperação com outros municípios e empregadores privados para promover o emprego dos ciganos. A diversificação dos recursos, as medidas sistemáticas e o forte empenho político dos líderes municipais contribuíram para a obtenção de resultados em todas as domínios de intervenção (melhoria da qualidade dos serviços públicos, melhor desempenho escolar, redução da taxa de mortalidade e aumento do emprego dos ciganos tanto no setor privado como no setor público). Os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus contribuíram para assegurar a

³⁰ Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de dezembro de 2013, *op cit*.

³¹ Solicitou-se aos Estados-Membros que convidassem os pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos a participar nos grupos de trabalho dedicados ao futuro dos programas de desenvolvimento rural, bem como nas futuras comissões de acompanhamento desses programas.

³² O orçamento do Programa Erasmus+ beneficia de um aumento de 40 % (ou seja, 14,7 mil milhões de euros) no período 2014-2020. Em especial, os projetos de cooperação transnacional no âmbito de *parcerias estratégicas (Ação-chave II) e futuras iniciativas (Ação-chave III)* podem servir a conceção de abordagens novas e inovadoras para enfrentar os desafios em matéria de educação com que se defrontam as comunidades ciganas.

³³ <http://romani.humanities.manchester.ac.uk/migrom/>

sustentabilidade dos resultados através da atribuição de 3,1 milhões de euros para os investimentos nas infraestruturas físicas e no capital humano.

Espanha — No âmbito do programa operacional do FSE de luta contra a discriminação, a associação sem fins lucrativos **Fundación Secretariado Gitano** tem desempenhado um papel fundamental na integração social e laboral das populações ciganas enquanto **organismo intermediário** do programa. A execução através de uma organização não-governamental enquanto organismo intermediário revelou-se crucial para a gestão eficiente e eficaz do financiamento da UE, a criação de parcerias fortes, operacionais e de longo prazo com empresas privadas, a flexibilidade e adaptação do programa às novas necessidades sociais e a execução de projetos de inovação social. No que se refere ao conjunto do PO, o número de acordos com entidades e organizações aumentou para 1400 acordos ativos, incluindo empresas com procura de trabalhadores (71 %), administrações públicas (20 %) e entidades do setor terciário (9 %).

Só será possível atingir um êxito duradouro quando os investimentos na educação forem acompanhados por investimentos no emprego e na habitação, que visem explícita, mas não exclusivamente, as comunidades ciganas. Adotar uma abordagem multissetorial, multilateral e multifundos (que é facilitada pela nova geração de fundos da UE) é essencial para a integração dos ciganos. Ao mesmo tempo, para dar resposta às necessidades locais e capacitar as pequenas ONG, devem ser asseguradas oportunidades de financiamento não concorrenciais para pequenos projetos locais. Justifica-se incentivar as subvenções globais, em especial nos Estados-Membros com capacidades administrativas mais limitadas. Nos seus contactos com os Estados-Membros, a Comissão incentiva as autoridades locais e os representantes dos ciganos a trabalhar em conjunto desde o arranque na elaboração de estratégias de integração locais.

4. PAÍSES DO ALARGAMENTO

Existem cerca de 10 a 12 milhões de ciganos na Europa, dos quais cerca de 4 milhões na Turquia e 1 milhão nos Balcãs Ocidentais. Os ciganos são muito frequentemente vítimas de racismo, discriminação e exclusão social e vivem em pobreza extrema, sem acesso suficiente a cuidados de saúde, educação e formação, habitação e emprego. Os países do alargamento devem, por conseguinte, acelerar os seus esforços no sentido de integrar melhor a sua população cigana, incluindo os refugiados e as pessoas deslocadas no interior do país, muitos dos quais são ciganos. A exclusão dos ciganos continua a ter efeitos sobre o número de ciganos que migram temporariamente para os Estados-Membros da UE ao abrigo do regime de isenção de vistos, o que pode ter um impacto negativo sobre a liberalização do regime de vistos, que é um grande progresso no plano da integração dos países dos Balcãs Ocidentais³⁴ na UE. A Comissão trabalha em estreita colaboração com cada um dos países do

³⁴

Tal como recomendado pela Comissão no seu Quarto relatório sobre o acompanhamento da pós-liberalização dos vistos para os países dos Balcãs Ocidentais (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Montenegro e Sérvia), COM(2013) 836 final, em conformidade com a Declaração da Comissão de 8 de novembro de 2010.

alargamento para acompanhar os progressos realizados na concretização dos compromissos assumidos em matéria de integração dos ciganos.

No período 2007-2013, foram concedidos mais de 100 milhões de euros ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) para apoiar a inclusão social e a integração dos ciganos nos países do alargamento, incluindo a habitação. Para melhorar a coordenação, a eficiência e a visibilidade do apoio financeiro à integração dos ciganos no âmbito do novo IPA II, continuarão a ser financiadas ações personalizadas no âmbito dos programas nacionais pertinentes, através de uma abordagem setorial, e no âmbito de uma dotação global IPA («mecanismo para a inclusão dos ciganos»). Esta medida será acompanhada de muito perto e implicará os governos e todas as partes interessadas, nomeadamente a sociedade civil.

Para apoiar os esforços envidados pelos países do alargamento, a Comissão irá:

- continuar a apoiar e a coorganizar, com cada um dos países, sessões de acompanhamento a nível nacional relativas aos seminários sobre integração dos ciganos realizados em 2011, e a acompanhar de muito perto a aplicação das conclusões operacionais conjuntas,
- aumentar e focalizar melhor as ações IPA II, através de um «mecanismo de inclusão dos ciganos» a fim de financiar as medidas definidas nos documentos de estratégia por país ou acordadas nos seminários nacionais, e melhorar a cooperação com as partes interessadas externas; será reorientado o financiamento do apoio à conceção de políticas e à capacitação institucional para ações com impacto direto na vida de pessoas de etnia cigana, com especial incidência na educação, habitação e a inclusão social,
- premiar ONG que tenham levado a cabo projetos inovadores e bem-sucedidos no domínio da integração dos ciganos.

A Comissão continuará a acompanhar de perto a evolução nos países do alargamento através dos seus relatórios anuais, e ajudará os países do alargamento a traduzir os seus compromissos políticos em matéria de integração dos ciganos em ações concretas e duradouras no terreno.

A Recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros é relevante para os países do alargamento, uma vez que é parte integrante do acervo da UE. Além disso, os países do alargamento têm de tomar medidas específicas para colmatar o fosso entre os ciganos e o resto da população no plano do acesso à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde e à habitação, acompanhadas de políticas transversais particularmente importantes para esses países, tais como a atribuição de documentos pessoais, uma maior participação das autoridades locais e regionais e o reforço do diálogo com organizações da sociedade civil.

A iniciativa «Década da integração dos ciganos»³⁵ tem constituído uma importante fonte de inspiração para o Quadro da UE. O seu papel tem sido muito positivo na mobilização da sociedade civil, garantindo a transição harmoniosa dos países do

³⁵

Além de sete Estados-Membros da UE, participam na iniciativa «Década da integração dos ciganos» os seguintes países do alargamento: Albânia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Montenegro e Sérvia.

alargamento para o Quadro da UE. O trabalho desenvolvido pelas parcerias civis coordenadas e apoiadas pelo secretariado da «Década da integração dos ciganos» revelou também um forte valor acrescentado.

5. CONCLUSÕES - PRÓXIMAS ETAPAS

O Quadro da UE de 2011 Estados-Membros lançou um processo a longo prazo. Exorta todos os interessados a mostrarem-se determinados no seu empenho em influenciar positivamente a vida dos ciganos até 2020.

O primeiro passo desta jornada foi dado quando cada Estado-Membro elaborou a sua estratégia nacional de integração dos ciganos. Estas estratégias começaram a ser aplicadas recentemente.

Na sequência das orientações da Comissão, os Estados-Membros começaram a criar os pré-requisitos estruturais indispensáveis para que tais estratégias possam ter êxito³⁶. Pela primeira vez, todos os Estados-Membros da União Europeia puseram em prática estratégias de integração dos ciganos e muitos projetos realizados em todos os Estados-Membros da UE demonstraram que a inclusão dos ciganos é possível.

Numa segunda fase, só será possível lograr mudanças tangíveis na situação dos ciganos se os Estados-Membros:

- demonstrarem a determinação e a vontade política de permanecerem na via conducente aos resultados esperados para as comunidades ciganas locais, até 2020, e persistirem em honrar os compromissos assumidos ao mais alto nível político,
- combinarem legislação com medidas financeiras e políticas; melhorarem e reforçarem as estruturas para assegurar a execução eficaz das estratégias nacionais de integração dos ciganos, em especial no plano da governação, da cooperação com as partes interessadas e do acompanhamento. Estas estruturas terão de ser firmemente integradas nas administrações nacionais para os anos vindouros,
- em conjunto com a Comissão, assegurarem o acompanhamento e a avaliação da eficácia da utilização dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus disponíveis, em conformidade com o quadro regulamentar de gestão partilhada pertinente,
- participarem ativamente na rede de pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos e lhes atribuírem um mandato e recursos adequados,
- acompanharem os progressos realizados e informarem a Comissão, tendo nomeadamente em vista os relatórios anuais da Comissão.

O Quadro da UE e a Recomendação do Conselho relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros abriram o caminho para a inclusão dos ciganos. A UE continuará a prestar orientação política e a conceder apoio concreto

³⁶

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*, COM(2013) 454 de 26 de junho de 2013.

aos esforços dos Estados-Membros, nomeadamente através dos fundos da UE. Trata-se apenas, porém, do início e a Comissão desempenhará o seu papel para fazer com que o caminho continue a ser percorrido. Assim, a Comissão:

- dará orientações políticas anuais no âmbito da estratégia Europa 2020, formulando, se necessário, recomendações específicas por país no que respeita aos ciganos, através de relatórios intercalares nos domínios identificados na Recomendação, cuja necessidade de revisão ou atualização será avaliada até janeiro de 2019,
- prestará apoio metodológico e promoverá o intercâmbio de experiências e de boas práticas através da rede de pontos de contacto nacionais para a integração dos ciganos.
- prosseguirá um diálogo regular com a sociedade civil, apoiará as ONG de base através do projeto-piloto do Parlamento Europeu e implicará a sociedade civil no acompanhamento dos progressos,
- promoverá a utilização dos fundos disponíveis da UE³⁷ e tornará as autoridades, a todos os níveis, mais capazes de utilizar eficazmente os fundos da UE.
- prestará os seguintes apoios específicos a nível local: facilitará o acesso a informação (em linha) sobre os fundos europeus disponíveis para efeitos de inclusão social; procederá a uma análise das necessidades das autoridades locais em oito Estados-Membros nos domínios da sensibilização e da cooperação transnacional; e consolidará as respetivas capacidades administrativas;
- em cooperação com os Estados-Membros e, se for caso disso, com outras organizações, nomeadamente o Banco Europeu de Investimento e o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, levará a cabo iniciativas para focalizar melhor o financiamento de medidas específicas e de medidas gerais para a integração dos ciganos no início do período de programação de 2014-2020. Com base numa avaliação da experiência adquirida durante esse período, explorará novas formas de melhorar a eficiência e articulação do apoio financeiro da UE para a integração dos ciganos pós-2020, mormente um mecanismo específico.

Por último, a integração dos ciganos dependerá também de esforços coerentes da sociedade civil cigana para se ligar à população em geral, bem como de ações conjuntas de todas as partes interessadas, incluindo as autoridades locais e regionais, organizações internacionais, círculos académicos, igrejas e setor privado.

Os primeiros anos de aplicação do Quadro da UE mostram que todos os Estados-Membros estão a pôr em prática medidas em prol da integração dos ciganos. Deve ser esta a pedra angular para a congregação de futuros esforços conjuntos e a realização de progressos significativos até 2020.

³⁷

Incluindo através da rede EURoma, composta de representantes de doze Estados-Membros, com o objetivo de promover a utilização de Fundos Estruturais para aumentar a eficácia das políticas que visam os ciganos, bem como a promoção da sua inclusão social.