**1. Introdução**

O quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020 [[1]](#footnote-1)é a primeira iniciativa da UE destinada aos ciganos que inclui um mecanismo de acompanhamento. Os seus principais objetivos consistem no combate à exclusão socioeconómica e à discriminação dos ciganos, promovendo o acesso equitativo à educação, ao emprego, à saúde e à habitação. Convidou os Estados-Membros a elaborarem estratégias nacionais de integração dos ciganos (ENIC)[[2]](#footnote-2) e a nomearem pontos de contacto nacionais para as comunidades ciganas (PCNCC) para a coordenação do planeamento, da aplicação e do acompanhamento destas estratégias, tendo em vista o cumprimento dos objetivos de integração dos ciganos da UE. Para cada objetivo de integração dos ciganos, o quadro europeu enumerou um conjunto de medidas que os Estados-Membros poderiam tomar. Nos países do alargamento[[3]](#footnote-3), foi acrescentado um quinto objetivo, o acesso à documentação civil, e a UE pretende melhorar a prestação da assistência de pré-adesão, reforçar a participação da sociedade civil e reforçar o acompanhamento.

*Caixa 1: Objetivos de integração dos ciganos da UE*

1. Garantir que todas as crianças ciganas concluem, pelo menos, o ensino primário

2. Reduzir a diferença existente a nível do emprego entre os ciganos e o resto da população

3. Reduzir as disparidades a nível do estado de saúde

4. Reduzir as disparidades no acesso à habitação e a serviços públicos

Foi efetuada uma avaliação abrangendo o período 2011-2017 em resposta às Conclusões do Conselho «Acelerar o processo de integração dos ciganos»[[4]](#footnote-4). O presente relatório resume as conclusões da consulta pública aberta (CPA), os resultados da avaliação e os principais ensinamentos retirados da avaliação. O documento de trabalho dos serviços da Comissão anexo ao presente relatório contém a avaliação completa.

**2. Consulta pública**

A consulta indagou sobre as causas da exclusão, os intervenientes e as formas de as combater, bem como as prioridades de ação. Recolheu pareceres sobre realizações, desafios e progressos alcançados no que diz respeito tanto ao desenvolvimento de políticas como à situação dos ciganos na educação, no emprego, na saúde, na habitação e no que diz respeito à discriminação/anticiganismo[[5]](#footnote-5). Os resultados referem-se à perceção das partes interessadas, como os pontos de contacto nacionais para os ciganos, as organizações da sociedade civil e os cidadãos dos Estados-Membros e dos países do alargamento.

A esmagadora maioria dos 240 inquiridos considera a **situação dos ciganos** pior do que a dos não ciganos nos cinco domínios, e especialmente no que se refere à discriminação, ao emprego e à habitação. A maioria considera também que são necessárias intervenções públicas, tanto das instituições da UE como das autoridades nacionais, em todos estes domínios, a fim de melhorar a situação.

Em termos de mudança desde 2011, a maioria das pessoas observa uma melhoria na educação. Embora muitas pessoas considerem que se observou um melhoramento a nível da saúde, no que respeita ao emprego as opiniões dividem-se. No que diz respeito à habitação e à discriminação, o número dos que acreditam que a situação está a piorar ultrapassa o número dos que veem melhorias.

*Gráfico 1: Perceção das mudanças na situação dos ciganos desde 2011*



*CPA*

No que concerne ao **desenvolvimento de políticas** a nível da UE, os maiores progressos são observados na educação e na luta contra a discriminação. Também na saúde e no emprego, mais pessoas veem melhorias em vez de deterioração. No que diz respeito à habitação, as opiniões negativas ultrapassam as positivas. Quanto ao desenvolvimento de políticas a nível nacional, a balança pende para o lado positivo para a educação e os cuidados de saúde, e para o lado negativo no que respeita ao emprego, à discriminação e, sobretudo, à habitação.

As respostas confirmam que as estratégias bem-sucedidas de integração dos ciganos, tanto a nível europeu como nacional, devem ser abrangentes, cobrindo, pelo menos, os **domínios-chave do quadro europeu**, bem como **combatendo o anticiganismo**. De uma lista de 20 domínios prioritários possíveis[[6]](#footnote-6), a educação surge claramente como uma prioridade (67 % a nível europeu e 76 % a nível nacional), seguida do emprego (49 % a nível europeu e 57 % a nível nacional), enquanto mais de um terço dos inquiridos a nível europeu e nacional escolheram a luta contra a discriminação e o anticiganismo, bem como o acesso a habitação e cuidados de saúde, como prioridades.

A necessidade de uma abordagem abrangente é igualmente sugerida pela constatação de que existem múltiplas causas para a exclusão, que as estratégias de integração devem abordar simultaneamente. Estas causas incluem principalmente a discriminação e o anticiganismo, o reduzido empenhamento político, a falta de participação das comunidades ciganas, as capacidades limitadas das instituições e o financiamento insuficiente.

De acordo com 60 % dos inquiridos, as autoridades locais, regionais e nacionais necessitam de apoio da UE para melhorar a situação dos ciganos. As partes interessadas veem um papel mais forte para a UE do que para as autoridades nacionais no acompanhamento e aplicação da legislação europeia de luta contra a discriminação e o racismo e no desenvolvimento e execução de políticas ambiciosas de inclusão dos ciganos como condição para o acesso ao financiamento. Espera-se que as autoridades nacionais desempenhem um papel mais preponderante na aplicação de medidas de combate ao anticiganismo (como o desenvolvimento de laços comunitários entre ciganos e não ciganos, a formação de funcionários públicos em matéria de não discriminação e inclusão dos ciganos, ou a introdução da história e cultura ciganas nos programas escolares) e no reforço da participação dos ciganos (participação política, fóruns nacionais de cooperação, reforço de capacidades, envolvimento na elaboração e acompanhamento de políticas).

As realizações (colocação da inclusão dos ciganos no topo da agenda política, financiamento da UE e reconhecimento do anticiganismo como uma forma específica de intolerância) estão ligadas à UE, e não ao nível nacional. No que respeita aos desafios para o quadro e as ENIC, a maioria das partes interessadas que participaram nas consultas públicas considera que a falta de integração efetiva (sensibilidade das políticas públicas às necessidades dos ciganos) constitui o principal desafio.

**3. Resultados por critério de avaliação**

A avaliação apreciou cinco critérios de base (relevância, coerência, eficácia, eficiência e valor acrescentado da UE) e três critérios adicionais (equidade, coordenação e sustentabilidade). Os critérios adicionais são analisados abaixo, associados aos critérios de base de avaliação a que estão mais estreitamente ligados (equidade no âmbito da relevância, coordenação no âmbito da eficácia e sustentabilidade no âmbito do valor acrescentado da UE).

***3.1. Relevância***

A análise da relevância examina se os objetivos estabelecidos eram adequados às necessidades no momento e se continuam a ser relevantes hoje em dia. **A relevância é considerada, de um modo geral, positiva com limitações**. A avaliação confirmou que os domínios prioritários são essenciais para a inclusão dos ciganos, e que permanecem válidos.

A avaliação também identificou **insuficiências** na conceção inicial do quadro:

* Embora relevante, a meta no domínio da educação (que todas as crianças ciganas concluam pelo menos o ensino primário) não era ambiciosa.
* Combater a discriminação era um objetivo geral, um tema transversal sem uma meta específica de não-discriminação. A ação de combate ao anticiganismo foi considerada insuficiente, embora o quadro identificasse medidas de luta contra a discriminação em cada domínio de intervenção e os subsequentes documentos de política da UE reconhecessem o anticiganismo como uma forma específica de intolerância,[[7]](#footnote-7) bem como medidas a nível nacional e da UE de luta contra a discriminação, o racismo e a xenofobia em conformidade com a legislação da UE[[8]](#footnote-8).
* Embora destacasse a diversidade abrangida pelo termo genérico «ciganos»[[9]](#footnote-9), o quadro revelou ter capacidade limitada para lidar com a diversidade da população cigana. Não prestou atenção suficiente a grupos específicos entre os ciganos, nem à dimensão do género ou às discriminações múltiplas (**equidade**).

Por forma a respeitar as competências dos Estados-Membros, o quadro europeu proporciona flexibilidade para a adaptação dos seus objetivos e seleção de grupos-alvo a contextos nacionais específicos. Esta flexibilidade significa que a relevância do quadro depende estreitamente da adequação e ambição dos objetivos e das medidas previstos nas ENIC. Embora tal abordagem tenha o potencial de reforçar a relevância das ações, a avaliação verificou que, de um modo geral, ela contribuiu para uma aplicação fragmentada, reduzindo a eficácia.

***3.2. Eficácia***

A análise da eficácia visa determinar em que medida se verificaram progressos na realização dos objetivos do quadro, tanto no que respeita às metas de integração dos ciganos como à criação de instrumentos e estruturas para a integração dos ciganos a nível nacional e da UE (**coordenação**).

**A eficácia dos progressos na realização das metas de integração dos ciganos é considerada, de um modo geral, limitada**, com diferenças significativas entre domínios e países[[10]](#footnote-10). A educação é considerada o domínio com maiores progressos (melhorias no abandono escolar precoce, na educação na primeira infância e na escolaridade obrigatória, mas deterioração no que respeita à segregação). A perceção que os ciganos têm do seuestado de saúde melhorou, mas a assistência médica continua a ser limitada. Não foi observada qualquer melhoria no acesso ao emprego, e a proporção de jovens ciganos que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET) até aumentou. A situação em matéria de habitação continua difícil. Verificaram-se alguns progressos em relação ao objetivo geral de combater a pobreza. O anticiganismo e os crimes de ódio continuam a ser um motivo de grande preocupação, apesar de existirem indícios de alguma redução nas experiências de discriminação dos ciganos quando acedem a serviços em alguns domínios.

*Gráfico 2: Evolução da situação dos ciganos nos domínios de intervenção no período 2011-2016, pobreza; Discriminação por domínio e anticiganismo*





 *Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), 2011, 2016 e 2017*

**A eficácia em termos de coordenação** **é considerada positiva a nível da UE e limitada a nível nacional.** Segundo as conclusões da avaliação, o quadro permitiu criar ou reforçar instrumentos e estruturas de governação e reforçar a cooperação e as capacidades dos intervenientes que trabalham para a inclusão dos ciganos. O quadro continuou a contribuir para a melhoria da cooperação das partes interessadas a nível nacional e da UE, mas a participação ainda não tem impacto suficiente na elaboração de políticas e na conceção de serviços. A nível nacional, o quadro levou ao desenvolvimento de instrumentos – estratégias nacionais, pontos de contacto (PCNCC) e plataformas – mas o alinhamento das ENIC com as metas de integração dos ciganos está incompleto. Segundo as conclusões da avaliação, embora o estabelecimento de PCNCC tenha levado a melhorias na cooperação entre organismos da administração pública e entre a administração pública e outras partes interessadas, muitos ainda carecem de peso institucional, recursos e capacidade.

***3,3. Coerência***

A análise da coerência visa determinar se o quadro europeu funciona bem com outros instrumentos nacionais e da UE. **A coerência foi considerada positiva a nível da UE mas limitada a nível nacional.**

A avaliação revela que foram realizados progressos a nível da UE na mobilização de instrumentos de política, financeiros e jurídicos para a inclusão dos ciganos. Este é o caso, nomeadamente, da Estratégia Europa 2020 (através de sinergias entre as metas da Europa 2020 e os objetivos de integração dos ciganos e as recomendações específicas por país sobre os ciganos) e dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI 2014-2020: prioridade de investimento específica em benefício dos ciganos[[11]](#footnote-11) e condicionalidade *ex ante*). Além disso, foi criada uma ligação entre a Europa 2020 e os FEEI: os Estados-Membros que recebessem recomendações específicas por país sobre a integração dos ciganos deveriam incluir a prioridade de investimento específico em benefício dos ciganos e utilizar os FEEI para uma reforma das políticas inclusiva. Isto, por sua vez, desencadeou a aplicabilidade da condicionalidade *ex ante* temática relacionada com os ciganos e os seus critérios de cumprimento, estreitamente ligados aos objetivos do quadro.

A avaliação sugere que o quadro também conseguiu integrar a inclusão dos ciganos em domínios como o alargamento[[12]](#footnote-12), a Agenda Urbana[[13]](#footnote-13), as políticas de combate ao tráfico[[14]](#footnote-14) ou em propostas como a reformulação da Diretiva Água Potável[[15]](#footnote-15). No entanto, a avaliação sublinha que os ciganos não são explicitamente referidos na Garantia para a Juventude ou no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O quadro europeu e os instrumentos jurídicos da UE são altamente complementares em termos de objetivos e âmbito de aplicação. A aplicação da legislação da UE pela Comissão reforça os objetivos estratégicos do quadro, ao passo que o acompanhamento da implementação das ENIC informa a Comissão sobre a situação da legislação da UE.

A avaliação concluiu que o contributo do quadro para incluir a questão da integração dos ciganos nos instrumentos jurídicos, políticos e financeiros a nível nacional tinha sido mais limitado. A maior parte das ENIC não se articula devidamente com as políticas públicas. A reduzida influência limitada dos PCNCC nos processos de conceção, aplicação e tomada de decisão das políticas de integração constitui um importante obstáculo.

***3,4. Eficiência***

A análise da eficiência avalia a relação entre os recursos utilizados numa intervenção e as alterações geradas. A avaliação centrou-se na eficiência do acompanhamento e da apresentação de relatórios e pretendeu avaliar os custos e benefícios no contexto do quadro europeu e das ENIC.

**Relativamente aos sistemas de acompanhamento e apresentação de relatórios, a eficiência foi considerada limitada.** Os instrumentos de acompanhamento foram desenvolvidos gradualmente. A Recomendação do Conselho de 2013 introduziu a apresentação de relatórios exaustivos pelos Estados-Membros, embora apenas a partir de 2016[[16]](#footnote-16). Esta apresentação de relatórios, em conformidade com os compromissos dos Estados-Membros, centra-se principalmente em medidas de integração, em vez de indicadores de realizações e resultados, que permitiriam medir a eficácia global das intervenções. A avaliação concluiu que a ferramenta de apresentação de relatórios em linha disponibilizada pela Comissão para a apresentação de relatórios a nível nacional e europeu representa um passo positivo no sentido da aprendizagem de políticas e da transparência, mas apresenta ainda insuficiências a resolver (*ver secção 4.5).* O acompanhamento independente foi assegurado através de inquéritos financiados pela FRA e pelo IPA, o que tornou possível acompanhar os progressos ao longo do tempo. Desde 2017 que a Comissão tem conduzido um projeto para acompanhar a execução das ENIC através de coligações coordenadas da sociedade civil[[17]](#footnote-17).

**A avaliação afirma que os custos e benefícios não puderam ser quantificados, avaliados e atribuídos ao quadro de forma conclusiva**. Embora os custos sejam de curto prazo, a maioria dos potenciais benefícios é de longo prazo e não pode ser realizada até 2020. A longo prazo, os progressos realizados a nível da educação, do emprego, da habitação e da saúde não só reduziriam a pobreza entre os ciganos, como também trariam benefícios orçamentais, tais como contribuições para o orçamento do Estado ou um impacto na utilização de bens e serviços públicos (redução do recurso a prestações sociais). A integração dos ciganos poderia ter um impacto positivo no mercado de trabalho (maior eficiência através da diminuição da escassez de mão de obra e de competências) e na economia, incluindo no PIB.

***3,5. Valor acrescentado da UE***

A análise do valor acrescentado da UE visa determinar as alterações desencadeadas pelo quadro para além do que seria razoavelmente espectável da ação isolada das partes interessadas ou de nenhuma ação. **O valor acrescentado da UE foi considerado positivo.** A avaliação salientou que a ação da UE proporcionou valor acrescentado às políticas nacionais relativas aos ciganos e à sua execução através da dimensão política, financeira e da governação.

*Caixa 2: Valor acrescentado da UE*

**Política**

* Inclusão dos ciganos no topo das agendas nacionais e da UE
* Atenção às questões relacionadas com os ciganos, mesmo em países com populações ciganas mais pequenas

**Governação**

* Desenvolvimento de estruturas para a inclusão dos ciganos
* Estabilidade graças à natureza plurianual da ação da UE
* Quadro de orientação estratégica, acompanhamento e apresentação de relatórios para a responsabilização e transparência
* Oportunidades de intercâmbio mútuo e cooperação
* Uma abordagem abrangente

**Financeira**

* Apoio dos FEEI e do IPA para executar as ENIC

A avaliação concluiu que sem o quadro europeu, as questões relacionadas com os ciganos receberiam menos atenção na agenda política da UE. Em alguns países, as ENIC poderiam deixar de existir; em outros, seriam enfraquecidas, reduzindo ainda mais o empenhamento político na inclusão dos ciganos. O fim do quadro traduzir-se-ia numa redução e flexibilização a nível do acompanhamento e apresentação de relatórios. Algumas políticas nacionais e estruturas específicas atuais terminariam ou tornar-se-iam menos operacionais e mais simbólicas. É necessário mais tempo para consolidar as estruturas operacionais e assegurar a sustentabilidade e o impacto a longo prazo das políticas, de acordo com a avaliação. É fundamental prosseguir e melhorar as ENIC, orientadas por um quadro comum. Embora a fase inicial tenha produzido alguns resultados tangíveis, apesar de insuficientes, a avaliação sublinha a necessidade de reforçar e direcionar melhor o processo global, colocando a ênfase no reforço do empenhamento político, na introdução de metas específicas mensuráveis e no acompanhamento rigoroso, bem como numa execução mais eficaz apoiada por financiamento suficiente e sistemas de governação participativa.

**4. Avaliação: conclusões e ensinamentos retirados**

A avaliação mostrou que o quadro tem sido fundamental para o desenvolvimento de instrumentos e estruturas nacionais e da UE destinadas a promover a inclusão dos ciganos, mas a ambição de «pôr um fim à exclusão dos ciganos» não foi conseguida. Tanto as conclusões da avaliação como as avaliações anuais anteriores[[18]](#endnote-1) realizadas pela Comissão sobre a execução da estratégia nacional de integração dos ciganos indicam as principais prioridades a abordar; essas prioridades incluem a necessidade de uma melhor integração, de um foco claro no combate ao anticiganismo, de uma melhoria da parceria e da participação dos ciganos, tomada em consideração da diversidade da população cigana (com ênfase nas mulheres, jovens e crianças ciganas) e de uma melhor fixação de metas, recolha de dados e elaboração de relatórios para promover a aprendizagem em matéria de políticas.[[19]](#footnote-18)

4. 1. Combinar uma integração eficaz e uma focalização nos ciganos para garantir a sustentabilidade

De acordo com os resultados da avaliação, o quadro europeu e as ENIC devem ser mobilizados de modo mais eficaz, para garantir que as necessidades dos ciganos são tidas em conta nas políticas gerais.A inclusão dos ciganos acontece quando as políticas gerais respondem às suas necessidades específicas. A maioria das políticas atuais destinadas à inclusão dos ciganos carece de uma perspetiva sistémica. **A avaliação considera que as autoridades nacionais devem seguir a dupla estratégia que consiste em tornar os serviços gerais** **inclusivos e prever programas especialmente orientados para os grupos mais vulneráveis.** As ENIC devem descrever as formas de incluir os ciganos nas políticas de educação, emprego, saúde e habitação e as medidas explícitas a desenvolver para superar as desvantagens específicas e assegurar o acesso equitativo efetivo nos diferentes domínios. Para tal, os Estados-Membros devem fazer pleno uso da prioridade de investimento relativa à integração de comunidades marginalizadas, como os ciganos, e outras prioridades de investimento relevantes.

Relativamente a este aspeto específico, para os regulamentos dos FEEI após 2020, a Comissão propôs reforçar a ligação entre as ENIC e o financiamento da UE, mantendo um objetivo específico de integração socioeconómica das comunidades marginalizadas, como os ciganos, e permitindo que os fundos sejam utilizados apenas se estiverem ligados a condições favoráveis temáticas reforçadas que incluam requisitos para as ENIC[[20]](#footnote-19):

* medidas para acelerar a integração dos ciganos e evitar e eliminar a segregação;
* ter em conta a dimensão de género e a situação dos jovens ciganos;
* definir bases de referência, objetivos e metas mensuráveis;
* disposições para o acompanhamento, a avaliação e a revisão;
* disposições para a integração da inclusão dos ciganos a nível regional e local;
* disposições destinadas a assegurar que a conceção, a execução, o acompanhamento e a revisão das ENIC são levados a cabo em estreita cooperação com a sociedade civil cigana e todas as outras partes interessadas relevantes, incluindo ao nível regional e local.

A inclusão dos ciganos é também uma das prioridades temáticas para a futura assistência à região do alargamento ao abrigo do IPA III.

Também a nível da UE, a avaliação sugere que a coerência entre o quadro e outras políticas deve ser reforçada. A ligação das prioridades estratégicas (promovendo uma reforma estrutural inclusiva ao abrigo do Semestre e da política de alargamento e políticas orientadas ao abrigo das ENIC) ao financiamento da UE deve ser intensificada. A Comissão poderia, designadamente, explorar novas possibilidades de condicionar o financiamento à luta contra a discriminação e o anticiganismo e explorar ao máximo as **sinergias entre os objetivos de integração dos ciganos e os principais esforços a nível da UE e internacional**, como o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e a Agenda 2030 da ONU relativa ao Desenvolvimento Sustentável.

***4.2. Maior ênfase no combate à discriminação e ao anticiganismo***

A avaliação concluiu que a falta de um objetivo específico de não-discriminação e de estratégias e ação destinadas a combater o anticiganismo se encontravam entre as principais insuficiências. Embora a discriminação e a exclusão social se reforcem mutuamente, qualquer cigano pode estar exposto à discriminação, mas nem todos são excluídos socialmente.

Já foram envidados alguns esforços para corrigir esta insuficiência: O anticiganismo é acompanhado ao abrigo da Diretiva Igualdade Racial e da Diretiva Igualdade Racial [[21]](#footnote-20) e da Decisão-Quadro do Conselho relativa à luta contra o racismo e a xenofobia[[22]](#footnote-21); a monitorização da incitação ao ódio em linha abrange a hostilidade contra os ciganos e envolveu ONG ciganas[[23]](#footnote-22); a luta contra a discriminação e o anticiganismo foi definida como prioridade nos concursos no âmbito do programa Direitos, Cidadania e Igualdade, do projeto «Roma Civil Monitor», em debates de partes interessadas, como a Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos ou o Grupo de Alto Nível sobre o combate ao racismo e à xenofobia[[24]](#footnote-23), e no trabalho de investigação da FRA.[[25]](#footnote-24)

**A avaliação sugere que os Estados-Membros deveriam ser incentivados a aplicar mais medidas de combate à discriminação e ao anticiganismo, p.ex., segundo a avaliação, as ENIC devem incluir medidas específicas destinadas a prevenir e a combater os crimes de ódio e os discursos de ódio motivados pelo preconceito e a estigmatização causados pelo anticiganismo** (como a atualização dos programas escolares, a criação de comunidades multiétnicas, ações de formação para sensibilizar os empregadores, as autoridades educativas, da saúde e habitação, bem como **a polícia, os procuradores e juízes)**. São necessários esforços sistemáticos para evitar que os fundos da UE apoiem práticas discriminatórias. A aprendizagem mútua e a cooperação entre autoridades públicas, sociedade civil e organismos de promoção da igualdade devem abranger a supervisão e o combate ao anticiganismo. Os PCNCC devem associar os organismos de promoção da igualdade à elaboração de planos de ação para o combate ao anticiganismo, ao racismo e à discriminação no âmbito das ENIC.

A avaliação frisa que a luta contra a discriminação e o anticiganismo deve constituir um domínio prioritário separado do quadro, com um objetivoespecífico de não-discriminação, juntamente com os quatro objetivos de integração dos ciganos**.** Simultaneamente, deve também permanecer uma prioridade transversal com objetivos específicos em cada um dos quatro domínios de intervenção. **A ênfase mais clara no combate ao anticiganismo e à discriminação deve complementar e não substituir a abordagem de inclusão.** Isto poderia reforçar a aplicação da legislação em matéria de luta contra a discriminação e os crimes de ódio e aumentar a eficácia das políticas de inclusão social.

***4.3. Parceria***

A avaliação concluiu que existem mecanismos de governação a nível nacional e da UE, mas que ainda funcionam de forma limitada. De um modo geral, as ENIC não se interligam eficazmente com as políticas gerais, uma vez que não envolvem setores-chave e partes interessadas de forma coerente. A participação da sociedade civil em todas as fases da governação europeia a vários níveis foi incentivada. No entanto, os ciganos ainda têm oportunidades limitadas de participar efetivamente na vida política e em todas as fases do processo de elaboração de políticas. O reforço do quadro e das ENIC exige a capacitação e o reforço das capacidades dos ciganos, da sociedade civil, das autoridades nacionais, em especial, dos PCNCC e das autoridades locais.

**Para assegurar o empoderamento e a participação dos ciganos** é necessário incentivar medidas específicas que permitam reforçar a sua voz no processo de elaboração de políticas. Estas medidas incluem:

* participação política através de ação comunitária;
* promover a participação dos ciganos em profissões em que estão mal representados;
* promover boas práticas para a cooperação entre ciganos e não ciganos;
* apoiar o relacionamento dos ciganos com as autoridades locais e a sociedade civil.

A igualdade de género deve ser tida em conta aquando da promoção de uma participação mais eficaz dos ciganos a todos os níveis.

**A avaliação demonstra que o empoderamento e o reforço das capacidades dos ciganos e da sociedade civil apoiante dos ciganos são fundamentais, não apenas na prestação de serviços sociais aos ciganos, mas também em matéria de elaboração de políticas e enquanto observadores independentes.** É conveniente assegurar uma participação civil continuada e coordenada no acompanhamento da implementação. Para garantir que as políticas chegam aos ciganos, há que apoiar o seu envolvimento na conceção, na aplicação e no acompanhamento das políticas gerais a nível nacional. Para este efeito, é necessário apoiar as sinergias e a cooperação entre ciganos e ONG gerais.

**Importa reforçar os PCNCC** em termos de mandato, capacidade institucional, recursos humanos e orçamento, para que se tornem defensores eficientes da integração da inclusão dos ciganos em todos os domínios de intervenção relevantes e envolver os principais organismos a nível nacional. Para tal, devem:

* garantir um diálogo permanente com todos os organismos competentes em matéria de inclusão dos ciganos;
* trabalhar em estreita concertação com as autoridades que gerem os FEEI;
* colaborar com os intervenientes locais e regionais;
* associar todos os intervenientes relevantes à supervisão das ENIC e às políticas pertinentes em matéria de inclusão dos ciganos e combate à discriminação;
* reforçar o sistema de consulta e diálogo com a sociedade civil cigana e a sua participação no acompanhamento, na avaliação e na elaboração de relatórios sobre a execução.

**As autoridades locais** não possuem, muitas vezes, recursos e conhecimentos especializados suficientes no que toca a combater a discriminação e a promover a inclusão social. Os fundos da UE devem ser utilizados em maior medida para reforçar as capacidades locais e promover o desenvolvimento, a aplicação e o acompanhamento de estratégias locais. Ao associar as comunidades ciganas a iniciativas para elas direcionadas e ao reforçar as suas capacidades para assumirem a liderança nesses projetos está a melhorar-se a eficácia e a eficiência dos fundos da UE consagrados à inclusão dos ciganos e a contribuir para o empoderamento das pessoas normalmente designadas como «grupo-alvo».[[26]](#footnote-25)

***4.4. Ter em conta a diversidade da população cigana***

A avaliação concluiu que o quadro da UE tinha capacidade limitada para lidar com a diversidade entre os ciganos. A **dimensão de género** foi considerada insuficiente, pois só algumas ENIC tinham em conta as vulnerabilidades específicas das mulheres. Uma **abordagem sensível às necessidades das crianças** teria exigido estratégias mais abrangentes, que respondessem às necessidades das crianças no âmbito das políticas da educação, saúde e habitação, simultaneamente, bem como a nível da proteção de menores. A luta contra o tráfico de seres humanos, tendo especialmente em conta a problemática das crianças e a abordagem da dimensão do género continua a ser uma necessidade. A discriminação múltipla e intersetorial raramente é abordada.

Embora a mobilidade dentro da UE após o alargamento tenha sido um dos elementos impulsionadores do quadro europeu, o quadro e a maioria das ENIC não têm em conta as necessidades dos ciganos nómadas da UE, dos ciganos não nacionais da UE ou dos ciganos apátridas. Para fazer face a estas necessidades são necessárias medidas explícitas e práticas baseadas nos direitos humanos.

A avaliação revela que as ENIC devem refletir melhor as necessidades de grupos específicos e a diversidade de situações no âmbito da população cigana. Devem incluir indicadores e metas explícitas para responder às necessidades específicas de grupos vulneráveis em cada um dos principais domínios. As ENIC devem precisar o grupo-alvo entre os ciganos das principais medidas de inclusão, tendo simultaneamente em conta a Diretiva Direitos dos Cidadãos[[27]](#footnote-26).

***4.5. Definição de metas, recolha de dados, acompanhamento e elaboração de relatórios para possibilitar a aprendizagem de políticas***

Segundo a avaliação, o facto de complementar os quatro domínios prioritários colocando a tónica no combate à discriminação e ao anticiganismo, enquanto requisito transversal e domínio separado, e especificando uma **carteira de objetivos de integração dos ciganos, adaptáveis caso a caso, acompanhados de metas e indicadores,** melhoraria a eficácia e a relevância do quadro. As metas específicas por país podiam ser selecionadas a partir de uma lista exaustiva de metas e indicadores opcionais por domínio (metas diferenciadas num quadro comum). Os governos deveriam atualizar os seus objetivos e priorizar de acordo com as respetivas circunstâncias nacionais com base em dados. O facto de se dispor de um conjunto de objetivos flexível mas normalizado pode ajudar a ter em melhor consideração a diversidade na população cigana. Um quadro de indicadores flexível permitiria às ENIC adaptar o conjunto de metas partilhado às prioridades nacionais e melhorar a qualidade das ENIC de várias maneiras:

* os objetivos das ENIC devem ser especificados e desagregados, incluindo as metas adaptadas por país para os subsetores.
* Os objetivos devem identificar metas específicas, quantificadas e calendarizadas em cada domínio, descritas pormenorizadamente em função da situação de cada do país.
* As metas devem ser definidas em termos absolutos, por forma a refletirem os melhoramentos na situação dos ciganos, bem como em termos relativos em relação à população geral, a fim de reduzir as lacunas.
* As desigualdades de género e as necessidades específicas de determinados grupos devem ser incluídas nas metas.
* As ENIC devem definir os critérios de elaboração de relatórios sobre as respetivas metas e prestar atenção a interligações entre metas nos principais domínios.

A avaliação assinala a necessidade de reforçar os sistemas de recolha de dados, acompanhamento e apresentação de relatórios.A falta de dados fiáveis desagregados por etnia e a ausência de mecanismos de responsabilização e transparência são os principais desafios que tornam o processo de acompanhamento difícil e pouco fiável, dificultando a medição dos progressos. O sistema de acompanhamento e apresentação de relatórios das ENIC deve fornecer informações a nível de políticas e programas, informações sobre ações com metas explícitas e sobre ações com vista a promover políticas gerais mais inclusivas. Convém melhorar a disponibilidade e a desagregação de dados a fim de garantir a existência de dados adequados para acompanhar a execução, as realizações e a eficiência. A recolha de dados, a apresentação de relatórios e a análise para acompanhar os progressos realizados devem ser desenvolvidas utilizando o apoio e a assistência técnica da FRA às autoridades nacionais[[28]](#footnote-27), por forma a facilitar uma aprendizagem de políticas assente em dados factuais. Convém utilizar dados qualitativos para contextualizar os indicadores quantitativos e melhor compreender os fatores específicos que contribuem para o sucesso ou o fracasso de cada intervenção.

A melhoria da apresentação de relatórios nacionais coordenada pelos PCNCC e a participação da sociedade civil no acompanhamento podem contribuir para a sistematização do conhecimento e a documentação das experiências existentes, o que pode reforçar a aprendizagem mútua e a transferência de políticas.

***4,6. Aumentar o nível de ambição em relação aos progressos realizados durante a fase de pré-adesão***

A avaliação incluiu igualmente os países em fase de pré-adesão e as conclusões mostram a importância de objetivos ambiciosos em matéria de integração dos ciganos na fase de pré-adesão. Por conseguinte, a promoção da igualdade de acesso à educação, ao emprego, à saúde e à habitação foi incluída no âmbito do processo de alargamento. Todos os países do alargamento adotaram uma estratégia nacional de integração dos ciganos, nomearam PNR e implementaram um sistema de apresentação de relatórios anual semelhante ao dos Estados-Membros. Ainda que se tenham registado progressos, há ainda muito por fazer no que diz respeito aos desafios acima identificados.

**5. Conclusões**

A exclusão e a discriminação dos ciganos existem há séculos. São necessários compromissos a longo prazo e uma abordagem abrangente para as superar. As mudanças estruturais necessitam de tempo e o impacto real pode só ser visto daqui a, pelo menos, uma geração.

A avaliação do Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos até 2020 revelou que o Quadro Europeu é o início de um processo que, apesar das muitas limitações e tendo em conta a tarefa colossal envolvida, tem mostrado resultados positivos e uma inversão inicial das tendências. No entanto, a avaliação sugere igualmente que poderiam ser tomadas novas medidas para possibilitar a concretização dos objetivos. .

Anexo 1

*Quadro 1 Resumo da avaliação por critério de avaliação*



1. COM(2011) 173 final. [↑](#footnote-ref-1)
2. As ENIC também incluem conjuntos integrados de medidas . [↑](#footnote-ref-2)
3. Os países do alargamento incluem Albânia, Bósnia e Herzegovina, antiga República jugoslava da Macedónia, Kosovo\*, Montenegro, Sérvia e Turquia. [↑](#footnote-ref-3)
4. \* Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e é conforme com a Resolução 1244 (1999) do CSNU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

 EPSCO, 8/12/2016**.** [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-eu-framework-national-roma-integration-strategies-2020_pt.> [↑](#footnote-ref-5)
6. Acesso à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde, à habitação e aos serviços essenciais, documentação; promoção da cultura e das artes dos ciganos, ensino da língua romani, ensino da história dos ciganos; luta contra a discriminação, luta contra o anticiganismo, capacitação dos ciganos e medidas específicas para as crianças , as mulheres e os jovens ciganos; redução da pobreza; reforço das capacidades das autoridades nacionais, regionais e locais, bem como da sociedade civil; coordenação e cooperação das partes interessadas; financiamento; monitorização e avaliação. [↑](#footnote-ref-6)
7. O Conselho da Europa (ECRI) define o anticiganismo como um «tipo especial de racismo, uma ideologia baseada na superioridade racial, uma forma de desumanização e de racismo institucional alimentado por discriminações históricas, que se manifesta, nomeadamente, através da violência, do incitamento ao ódio, da exploração, da estigmatização e das formas mais claras de discriminação». COM(2017) 458 final, 2008/913/JAI. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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, e Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia. [↑](#footnote-ref-8)
9. O termo «ciganos» é utilizado em sintonia com a terminologia de instituições europeias e organizações internacionais para designar uma série de grupos diferentes (como romes, sintis, calós, ciganos, romanichéis, baiaxes, ascális, egipcianos, ieniches, domes, lomes, romani, abdais), englobando também as comunidades viajantes, sem negar as especificidades destes grupos. [↑](#footnote-ref-9)
10. Painel de avaliação dos indicadores de integração dos ciganos, SWD(2017) 286/2, que acompanha o documento COM(2017) 458 final. [↑](#footnote-ref-10)
11. Para o período 2014-2020, foram disponibilizados 1,5 mil milhões de EUR a 12 Estados-Membros ao abrigo da prioridade de investimento do FSE n.º 9, alínea ii), «Integração de comunidades marginalizadas como os ciganos». [↑](#footnote-ref-11)
12. A integração dos ciganos foi plenamente contemplada nas negociações de alargamento. Foi incluída nas principais prioridades do alargamento, no roteiro para a liberalização do regime de vistos, nas negociações sobre o capítulo 23 «Sistema judiciário e direitos fundamentais», na assistência IPA. Os progressos foram avaliados em relatórios anuais da Comissão. [↑](#footnote-ref-12)
13. Eurocities2017: Roma in cities in Europe [Situação dos ciganos nas cidades na Europa] Bruxelas. <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf> . [↑](#footnote-ref-13)
14. Ver os resultados previstos no âmbito da estratégia 2012-2016 da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos, em que a situação dos ciganos e a sua especial vulnerabilidade e exposição ao risco de tráfico são referidos. Tal está em consonância com a legislação abrangente da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos (Diretiva 2011/36/UE) e com o quadro estratégico da UE conexo, incluindo a comunicação da Comissão sobre o seguimento dado à estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos e a identificação de novas ações concretas (COM (2017) 728). [↑](#footnote-ref-14)
15. COM(2017) 753 final. [↑](#footnote-ref-15)
16. 2017 na região do alargamento [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor>Um processo semelhante é também financiado pelo IPA. [↑](#footnote-ref-17)
18. COM/2017/ 0458 final, COM/2016/ 0424 final, COM/2015/0299 final, COM/2014/ 0209 final e COM/2013/0454 final. [↑](#endnote-ref-1)
19. Ver o anexo para um quadro com um resumo da avaliação por critério de avaliação. [↑](#footnote-ref-18)
20. <https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_pt> para a proposta relativa ao FSE+ da Comissão, de 30 de maio de 2018; <https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_pt> para a proposta de RDC da Comissão, de 29 de maio de 2018. [↑](#footnote-ref-19)
21. Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, JO L 180 de 19.7.2000, p. 22. [↑](#footnote-ref-20)
22. Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia. JO L 328 de 6.12.2008, p. 55. [↑](#footnote-ref-21)
23. <http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300> [↑](#footnote-ref-22)
24. <http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025> [↑](#footnote-ref-23)
25. FRA 2018, Uma preocupação que persiste: o anticiganismo como um obstáculo à sua inclusão. [↑](#footnote-ref-24)
26. O programa ROMACT e o projeto «Envolvimento local para a inclusão dos ciganos» (LERI) da FRA constitui um exemplo de como os métodos de ação participativa podem facilitar as parcerias locais e reforçar a coesão a nível local. <http://coe-romact.org/>; <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme> [↑](#footnote-ref-25)
27. 2004/38/CE [↑](#footnote-ref-26)
28. aplica-se igualmente aos países candidatos com estatuto de observador. [↑](#footnote-ref-27)