



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros

8.5.2013

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre os aspetos relativos ao género do quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos

Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros

Relatora: Lívia Járóka

DT935736PT.doc

PE510.705v01-00

PT

Unida na diversidade

PT

1. Ensinamentos retirados da primeira fase do quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos

Uma comparação dos números apresentados em 2003 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹ com as conclusões do relatório PNUD-FRA de 2011² e do inquérito regional sobre os ciganos, realizado no mesmo ano em conjunto pelo PNUD, Banco Mundial e Comissão Europeia, permite observar que as comunidades de etnia cigana continuam confrontadas com um desemprego persistente, uma segregação no ensino, condições de habitação insalubres, um cenário dramático em matéria de cuidados de saúde, uma sub-representação na política e um isolamento geográfico. Estes dados, bem como as experiências das próprias comunidades, constituem a prova viva da inadequação dos anteriores programas de integração, os quais, entre outras insuficiências, padeceram de uma dispersão entre vários domínios de intervenção, de um subfinanciamento e de uma falta de envolvimento dos ciganos. Por esse motivo, assistiu-se, em 2011, aos primeiros esforços desenvolvidos a nível da UE para a integração dos ciganos, representando, por ora, a iniciativa mais promissora com vista a esbater a sua marginalização.

A aplicação inicial do quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos revelou, no entanto, lacunas significativas decorrentes da sua estrutura de governação opaca, de objetivos pouco claros, de um decréscimo no empenho das autoridades e de um financiamento inadequado. Reina uma impressão geral entre os intervenientes civis do processo europeu de integração dos ciganos de que, não obstante o esforço considerável por parte das instituições da UE, as consequências na prática são mínimas. Além das lacunas e insuficiências identificadas nos planos de ação, são igualmente de assinalar a falta de uma governação a vários níveis eficiente e a falta de normas sistemáticas de cooperação europeia, que poderiam garantir que os resultados previstos fossem explicitamente enunciados e continuamente melhorados, tendo por referência os requisitos em constante mudança da sociedade e da economia. Não obstante, ou melhor, devido à participação de vários agentes, o controlo e a governação do quadro não estão corretamente definidos, tornando-se difícil determinar qual o responsável pelo seu êxito ou fracasso e em que medida, o que deixa o processo órfão de orientação e controlo de qualidade adequados.

Também é preocupante a tendência nítida quer dos Estados-Membros quer da Comissão Europeia para «externalizar» as medidas correlatas para ONG e organizações internacionais, que atuam em representação dos ciganos, mas que praticamente não contam com a participação destes últimos. Existe portanto o risco de, por um lado, se prescindir de uma perspetiva e controlo políticos, e, por outro lado, imputar responsabilidades a terceiros, a quem não recai qualquer responsabilidade legal em matéria de inserção social. Além disso, a ausência de orientações formais que vinculem os agentes faz com que as organizações tenham um espaço de manobra demasiado amplo. A forma e a intensidade dos esforços de integração dos ciganos ficam, desta forma, subordinadas ao grau de envolvimento voluntário e à discricção dos intervenientes. Existe igualmente o risco de persistirem as ações habituais em matéria de integração dos ciganos, designadamente a prática de afetar recursos exageradamente elevados para os salários dos funcionários e as indefinições na repartição de responsabilidades, as quais levam as organizações a agirem enquanto «agentes duplos», atribuindo e realizando missões

¹ http://hdr.undp.org/en/reports/regional/europethecis/Avoiding_the_Dependency_Trap_EN.pdf

² http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

em simultâneo, ou procedendo as mesmas tanto à execução como ao acompanhamento. Consequentemente, os programas tendem a perder o seu carácter sistemático, as avaliações de impacto afiguram-se inadequadas e os projetos sobrepõem-se frequentemente a iniciativas anteriores, sem que se estabeleça uma definição clara dos seus resultados, com base nos quais se opta pela sua continuidade ou expansão. Acresce que o forte apoio político do Conselho diminuiu desde a Presidência húngara, por força da sucessão pouco oportuna – se bem que fortuita – de presidências de países com populações de etnia cigana pouco significativas ou inexistentes.

É convicção da relatora que a ausência de metas e objetivos concretos, a par da falta de incentivos ou sanções, compromete a materialização em resultados concretos do conceito original do quadro. De resto, a maioria dos indicadores utilizados na medição das melhorias não tem simultaneamente em conta a execução e a política. Um simples exame de um aspeto sem ter em conta o outro produz uma análise incompleta, já que, por vezes, a execução e as iniciativas políticas na prática podem estar em desacordo. Em termos gerais, apesar de terem sido introduzidas algumas medidas no âmbito de cada um dos domínios prioritários do quadro, este último continua a avançar numa direção de insustentabilidade, correndo o risco de falhar a maior parte das suas metas.

A eficácia da estratégia poderia ser otimizada por meio de um envolvimento reforçado da Comissão Europeia, dado que dispõe de um potencial significativo para melhorar a qualidade da regulamentação e de outros instrumentos, incentivar uma maior coerência das políticas e promover os objetivos fundamentais do quadro. A relatora entende que os esforços paralelos e sobrepostos devem ser nivelados ao nível estrutural e organizacional. Mais importante ainda, deve evitar-se uma perda de controlo do quadro numa «terra institucional de ninguém». Em termos de planeamento e avaliação, seria igualmente útil que a Comissão apresentasse um fluxograma claro sobre o processo de integração dos ciganos na UE, no qual constassem: os progressos alcançados; um quadro de ação dos objetivos pretendidos e das medidas específicas para a sua concretização; a situação momentânea das medidas de execução e as próximas etapas; bem como uma análise inequívoca sobre a forma como as iniciativas locais e os planos de ação nacionais contribuem para o cumprimento dos objetivos das comunidades.

Os objetivos do quadro devem apoiar-se num número restrito de objetivos prioritários indicativos, ou mesmo autovinculativos, a fim de apresentar realizações claras e inequívocas a partir das quais se possam medir os progressos. Por conseguinte, é fortemente recomendável procurar indicadores comuns, comparáveis e fiáveis, bem como desenvolver um conjunto de indicadores da UE sobre os ciganos, no sentido de apresentar uma análise realista dos progressos e cumprir o requisito de acompanhamento eficaz. Por outro lado, a Comissão deve igualmente convidar os Estados-Membros a apresentar os principais objetivos de forma quantificada nas suas estratégias nacionais relativas aos domínios mais prioritários, bem como procurar, no futuro, elaborar relatórios mais exaustivos sobre os ciganos na UE, com base no painel de indicadores, nos dados fornecidos pelos Estados-Membros e no intercâmbio de experiências;

Após o fracasso claro e deveras dececionante da iniciativa «Década da Integração dos Ciganos», seria um erro irreparável deixar que o quadro fosse reduzido a uma operação cosmética, ou pior ainda: um setor empresarial privado, em que um número limitado ganha muito, ao mesmo tempo que mais uma geração de ciganos se perde, afundando-se numa

exclusão social cada vez maior. Além disso, uma integração socioeconómica dos ciganos que apresentasse números comparáveis às médias regionais não só daria uma resposta ao desafio demográfico que reside no aumento da população idosa e na diminuição da população ativa, como poderia ainda proporcionar um crescimento económico significativo.

2. A situação específica das ciganas

Há já mais de quatro anos que a Europa passa por uma crise económica prolongada, que tem atingido os cidadãos, submetendo-os a níveis de desemprego sem precedentes, bem como a um risco de exclusão social. Acresce que a quantidade de mulheres em situação de pobreza aumentou de forma desproporcional em comparação com os homens; as mulheres são maioritárias em todos os grupos em risco de pobreza e exclusão social e são desfavorecidas por razões relacionadas com o género.

Neste contexto, é possível identificar as ciganas como, provavelmente, o grupo mais vulnerável na UE, com uma incidência de pobreza mais elevada em relação aos homens da mesma etnia. As mulheres ciganas com necessidades especiais – designadamente as ciganas com deficiência e idosas, as que educam um filho sozinhas (mães solteiras ou viúvas com filhos a cargo) ou aquelas que crescem no seio de famílias de acolhimento – são extremamente vulneráveis à exclusão social e à marginalização. Ainda assim, a igualdade de géneros ou não constitui um objetivo explícito das estratégias nacionais de integração dos ciganos, ou então é abordada de um modo acessório e incoerente.

Na opinião da relatora, a melhor forma de combater a pobreza que aflige as mulheres de etnia cigana passa pelo emprego. Todavia, nas zonas rurais – onde reside grande parte dos ciganos –, é frequente as mulheres trabalharem na economia paralela, não estando registadas no mercado de trabalho oficial, ou cumprirem contratos de curta duração, geralmente no setor público, o que dá origem a graves preocupações no que se refere aos seus direitos sociais, designadamente direitos durante a gravidez, licença de maternidade, aquisição de direitos a uma pensão e acesso à segurança social. Acresce que a natureza desregulamentada, insegura e, não raras vezes, parcialmente ilegal do trabalho das mulheres de etnia cigana as coloca numa posição desprotegida face à exploração. Assim, as mesmas, e sobretudo as mães, acabam por mostrar maior relutância em aceitar um emprego mais distante de casa devido às responsabilidades familiares e a um acesso limitado aos transportes públicos.

Os estudos de género recorrem frequentemente à distribuição do tempo dedicado a uma atividade laboral remunerada por oposição às tarefas domésticas e familiares não remuneradas como indicador da igualdade de género na sociedade. Nas comunidades ciganas tradicionais, cabe geralmente às mulheres a responsabilidade exclusiva pelo trabalho doméstico e a prestação de cuidados, o que se traduz numa saída prematura do ensino e do emprego. É igualmente comum as mulheres de etnia cigana abandonarem o mercado de trabalho em virtude da inexistência de equipamentos de acolhimento de crianças, ou pelo facto de serem demasiado dispendiosas, inacessíveis ou inadequadas. Os cortes orçamentais nas estruturas de apoio às comunidades desfavorecidas no plano socioeconómico redundam numa maior dependência nas mulheres, verificando-se uma transferência da prestação de cuidados para o setor privado. Com a crescente diminuição dos rendimentos das famílias, as ciganas, na sua dupla missão de efetuar um trabalho remunerado e doméstico, veem-se constringidas a realizar trabalhos intensivos, não registados e precários, bem como mini-empregos e «falsos» trabalhos a tempo parcial e a

enfrentar uma espiral de pobreza no trabalho, tornando-se evidente que a pobreza parental conduz à pobreza infantil e afeta gravemente as mesmas gerações numa vida futura. Além disso, os regimes de segurança social apoiam-se no princípio do emprego remunerado contínuo, um requisito que as idosas de etnia cigana não conseguem, na sua maioria, cumprir, mercê de interrupções frequentes e da natureza não oficial e temporária do seu trabalho, pelo que não beneficiam de pensões ou recebem apenas pensões inferiores ao nível mínimo de subsistência.

A crise teve igualmente repercussões negativas na saúde e no bem-estar das mulheres ciganas, agravando a sua situação inaceitável e de longa data, devido ao desemprego, ao empobrecimento, a condições de habitação impróprias e a ruturas familiares. Devido, em parte, ao seu baixo estatuto socioeconómico e à discriminação que enfrentam na prestação de cuidados de saúde, as ciganas recorrem muito menos a cuidados médicos do que a maior parte da população. Embora os Estados-Membros prevejam disposições relativamente ao rastreio do cancro da mama e do colo do útero, a sua acessibilidade para as ciganas é muitas vezes questionável, à semelhança do que sucede com os cuidados pré-natais e durante o parto, sobretudo nas zonas rurais. É convicção da relatora que as ciganas devem ser explicitamente visadas pelas iniciativas da UE em matéria de saúde, em especial no que respeita às doenças, que têm que ver com o sistema hormonal feminino e são agravadas pela pobreza, a exemplo da osteoporose, problemas musculoesqueléticos e doenças do sistema nervoso central, como Alzheimer e/ou a demência. Existem igualmente disparidades significativas entre os géneros no que diz respeito às doenças mentais, em virtude das habituais funções e desigualdades em razão do género, que se traduzem, por exemplo, numa predominância expressiva da depressão entre as mulheres de etnia cigana. A redução das desigualdades no domínio da saúde deve, assim, constituir um objetivo primordial, reconhecendo-se que a etnicidade e o género se assumem ambos como fatores determinantes.

O relatório pretende igualmente abordar outros problemas sociais graves, cujo aparecimento está intimamente relacionado com a marginalização e a pobreza extrema, acabando por afetar de forma desproporcional as mulheres de etnia cigana. Entre os problemas referidos incluem-se o tráfico humano, a violência doméstica e os casamentos precoces ou forçados. Os dados de alguns estudos¹ demonstram que as mulheres e crianças de etnia cigana estão maioritariamente presentes entre as vítimas de todos os tipos de tráfico humano – designadamente a exploração sexual, a exploração pelo trabalho, a servidão doméstica, o tráfico de órgãos, a adoção ilegal e a mendicidade –, independentemente de se tratar de tráfico interno ou transfronteiras. Existem igualmente provas da existência de violência doméstica nas famílias ciganas, que tem vindo a aumentar paralelamente à crescente pobreza e insegurança existencial. Essencialmente, o grau de vulnerabilidade das ciganas, considerado mais sensível, decorre diretamente da sua presença excessiva entre as mulheres em situação de pobreza e de exclusão social ou indiretamente do desemprego, de carências na educação, da privação de alojamento, da violência doméstica, do facto de ter crescido numa instituição do Estado ou do abandono escolar precoce.

Pelos motivos atrás referidos, o relatório incidirá sobre a situação e necessidade específicas das ciganas na União Europeia e apresentará recomendações específicas sobre a forma como o quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos poderá estimular melhor a sua integração socioeconómica.

¹ <http://www.errc.org/cms/upload/file/breaking-the-silence-19-march-2011.pdf> ou <http://www.osce.org/odihr/20911>