

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

EVALUATION OF THE COUNCIL OF EUROPE AND EUROPEAN UNION JOINT PROGRAMME 'ROMED'

ESTUDO DE CASO TORRES VEDRAS

creda consulting
Creative Development Alternative

blmeyer
& sanz European value(s)



ROMED
Médiation
pour les Roms Mediation
for Roma

PORTUGAL, Torres Vedras

O município de Torres Vedras abraçou o ROMED2 como uma oportunidade para promover a inclusão social das comunidades ciganas, apoiando ativamente o empoderamento do Grupo de Ação Comunitária (GAC) através de uma abordagem participativa "da base para o topo". O município acredita na participação pública como uma ferramenta para a boa governança e proporcionou todo o apoio necessário para o GAC evoluir e apresentar as suas propostas. O panorama para o futuro é positivo e está a germinar bem a semente para a inclusão sustentável dos ciganos. Temos, contudo, desafios pela frente em termos do desenvolvimento de capacidades do grupo, do envolvimento mais lato da comunidade e da definição das metas a serem prosseguidas a longo prazo, incluindo uma agenda de ações específicas a serem promovidas futuramente.

O contexto: problemas e oportunidades

A cidade de Torres Vedras fica situada nas proximidades de Lisboa (a cerca de 50 km a norte) e tem uma população de aproximadamente 80 000 habitantes. A população cigana que vive no município está estimada em 350 pessoas e a maioria das famílias vivem no maior bairro social da cidade (Boavista). A comunidade é fortemente afetada pelo desemprego e, ao longo dos últimos anos, a recessão económica tem tido um impacto significativo sobre as suas atividades tradicionais de vendedores ambulantes. Muitas famílias dependem da segurança social e o seu futuro está longe de ser brilhante, especialmente no que respeita à educação e ao nível de vida. Ao longo dos anos, o município desenvolveu vários esforços de inclusão, a fim de minimizar as vulnerabilidades que afetam a comunidade cigana e promoveu também projetos culturais focalizados na identidade e tradições ciganas. Há já vários anos que o projeto Romale traz atuações artísticas, com música e dança, ao centro histórico da cidade. O município tinha já uma tradição de boas relações com a comunidade cigana antes da sua participação no ROMED2, que foi considerado um ponto de viragem para uma nova abordagem.

É também importante sublinhar que Torres Vedras já tinha uma forte prática de planeamento participativo. O município desenvolveu a Agenda 21 Local com base num amplo processo de compromisso social, com reuniões públicas em todas as freguesias e muitas partes interessadas, conduzindo a um plano de ação municipal centrado na sustentabilidade. A cultura da participação estava portanto presente e o executivo político viu no ROMED2 uma oportunidade para promover a inclusão social das comunidades ciganas, utilizando ferramentas participativas inovadoras

A história do ex-Presidente da Câmara Municipal, Carlos Miguel, é especialmente relevante neste caso. Ele provém de uma família cigana e esse facto não impediu a sua evolução profissional e política, pois tornou-se Secretário de Estado das Autarquias Locais do governo português no final de 2015. Após quarenta anos de democracia, tornou-se o primeiro cigano a ocupar um cargo governamental. Devido a essa nomeação, deixou a presidência de Torres Vedras, ao fim de onze anos a dirigir o município. Foi também membro do Grupo Consultivo para a Inclusão das Comunidades Ciganas em Portugal. Na sua qualidade de presidente da câmara municipal de Torres Vedras, foi o principal responsável pela participação do município no ROMED2, assegurando a colaboração necessária com a sua equipa. Quase todos os outros municípios portugueses participantes no ROMED2 foram selecionados a nível nacional, tendo participado na primeira fase do ROMED no fornecimento de formação aos mediadores.

Antes do ROMED, Torres Vedras não tinha um mediador a lidar com a comunidade cigana e os problemas eram geridos pelo departamento social responsável por questões relacionadas com a inclusão social, em colaboração com outros departamentos e instituições. O Programa salientou a necessidade de ter um facilitador local que coordenasse o trabalho do Grupo de Ação Comunitária

(GAC). Isto foi visto como uma oportunidade para recrutar alguém capaz de desempenhar o papel duplo de facilitador e (por vezes) de mediador, ajudando com o trabalho do departamento social. Lindo Gambão era membro da comunidade cigana local e foi selecionado e contratado para trabalhar no processo ROMED2 no município. Uma das suas primeiras tarefas foi ajudar o município a melhorar o nível de conhecimentos sobre a comunidade a viver na área. Foi elaborado e realizado um inquérito no terreno por um facilitador, com o apoio de alguns membros do GAC. Daqui resultou um diagnóstico abrangente, que se tornou um marco e uma ferramenta importante para lidar com os problemas da comunidade. Antes do ROMED2, a falta de informação era uma desvantagem que impedia as intervenções sociais mais específicas.

O inquérito foi realizado a 90 pessoas, o que correspondia a quase um quarto de todos os membros da comunidade cigana em Torres Vedras. Os resultados foram preocupantes: 74% dos indivíduos inquiridos estavam desempregados e 58% estavam a viver de subsídios da segurança social. Cerca de 80% destas pessoas estavam a viver com menos de 500 euros por mês. Quanto a condições de habitação, 47% dos indivíduos consideravam que as suas casas estavam em bom estado de conservação, 29% em estado razoável e apenas 15% em mau estado de conservação. No que respeita à escolaridade, apenas 34% completaram o primeiro ciclo, 13% nunca foram à escola e apenas 3% frequentaram a universidade; as razões principais apresentadas para o abandono escolar foram a "tradição" (36%) e a necessidade de trabalhar (29%). Quanto à cidadania ativa, 94% destas pessoas nunca tinham tido uma experiência de voluntariado.

O Grupo de Ação Comunitária (GAC)

O Grupo de Ação Comunitária (GAC) de Torres Vedras começou a reunir-se no início de agosto de 2014. O GAC é composto por 12 a 14 membros, na sua maioria homens, com idades compreendidas entre os 18 e os 36 anos, e níveis de escolaridade até ao ensino secundário. Um dos membros iniciou estudos universitários, mas abandonou-os por razões económicas. Um membro é pastor da igreja evangélica. Duas mulheres participam regularmente no grupo e outras mulheres participam também por vezes nas reuniões. O facilitador local teve um papel chave na seleção dos membros do GAC, identificando indivíduos com a motivação e perfil necessários, por vezes oriundos de um círculo de relações pessoais mais próximo dentro da comunidade.

Durante os primeiros meses após a constituição do GAC, foram envidados esforços para aumentar a capacidade. A Equipa Nacional de Apoio do Programa ROMED (Letras Nómadas) desempenhou um papel determinante em todo o processo em termos de motivação, organização, mentoria, transmissão de conceitos e competências e apoio dado ao facilitador local e à equipa municipal ao longo desse percurso. O trabalho desta associação foi altamente reconhecido e a mesma tornou-se parceira do município noutras atividades. É também importante destacar o apoio proporcionado pelo município, nomeadamente disponibilizando um local para o grupo se reunir, na câmara municipal. O Conselheiro Municipal para os Assuntos Sociais foi um grande apoiante do processo, altamente disponível, dinâmico e extremamente dedicado a melhorar os níveis de inclusão social da comunidade cigana. O Departamento de Assuntos Sociais colaborou também com o facilitador, oferecendo apoio operacional ao processo.

Apesar do contexto favorável em torno do GAC, a sua evolução interna foi difícil e exigente. O facilitador local esforçou-se consideravelmente para motivar e convencer os membros do grupo a participarem nas reuniões. Por vezes, os membros não compreenderam bem inicialmente quais eram os objetivos do processo. Existiram também mal-entendidos e momentos de desconfiança, por exemplo, quando alguns membros do grupo pensaram que o ROMED2 tinha dinheiro que lhes pertencia. Além disso, o facilitador local não tinha qualquer experiência anterior no domínio da mediação ou facilitação; teve,

portanto, que adquirir capacidades e competências para lidar com a dinâmica de grupo, assim como para ganhar a confiança dos membros do GAC.

Mais uma vez, o apoio oferecido pela Equipa Nacional de Apoio do ROMED2 e pelo município foi fundamental para ultrapassar os problemas. Por exemplo, quando o grupo apresentou a sua primeira proposta ao executivo municipal, foram encontrados vários problemas e questões, que exigiam um orçamento e tempo para serem resolvidos. A situação provocou alguma desconfiança e dúvidas a nível do GAC, apesar dos esforços do município e do resultado positivo da proposta. A curva de aprendizagem foi longa e os défices nas áreas da participação e competências foram difíceis de ultrapassar. Após quase dois anos do ROMED2 em Torres Vedras, o GAC parece ter-se estabilizado enquanto grupo, com um facilitador mais preparado e uma dinâmica interna de trabalho melhorada e várias pessoas a participarem mais e mostrando-se mais motivadas. No entanto, sem o quadro do Programa e o apoio da equipa nacional, é difícil ver aqui um grupo sustentável a longo prazo, mesmo com o apoio do município.

Interação entre o GAC e o Governo Local

O GAC tornou-se uma plataforma de comunicação e colaboração com o governo local. A principal prioridade identificada pelo grupo foi a da criação de emprego para os membros da comunidade cigana. O facilitador trabalhou como um pivô nessa relação e, com o tempo, conquistou a confiança de ambas as partes. A interação começou realmente com a apresentação de uma primeira proposta ao executivo, que consistia na resolução de um problema que afetava a igreja evangélica local, nomeadamente o pagamento de uma dívida acumulada de rendas e contas de eletricidade em atraso. O GAC pediu apoio económico e requereu 2 500 euros para ajudar a igreja evangélica. A segunda proposta do GAC centrou-se no emprego, considerando todos os problemas relacionados com os elevados níveis de desemprego que afetam a comunidade cigana e os baixos níveis de educação formal. O grupo propôs a contratação de cinco pessoas de etnia cigana – três homens e duas mulheres – pelo município ou outras instituições locais. A terceira linha de propostas concentrou-se mais na dimensão cultural, incluindo a organização de uma exposição fotográfica associada à iniciativa "Experiencing ROMED" (Viver o ROMED), em novembro de 2015.

Resultados e impacto nas comunidades

Em termos de impactos, houve sucessos diretos e objetivos resultantes das propostas apresentadas ao município. De uma maneira geral, conseguiram um grau de êxito significativo. Em matéria de emprego, o GAC obteve quatro empregos para pessoas de etnia cigana com contratos temporários, foi também recrutado o facilitador local pelo município e irá em breve ser criado mais outro emprego. Foi também obtido o apoio financeiro solicitado pela igreja evangélica, solucionando o problema da dívida e conquistando o respeito dos membros da comunidade fiéis da igreja. No domínio da cultura e identidade, o GAC conseguiu organizar iniciativas (por exemplo, uma exposição fotográfica), aumentando a visibilidade e impacto locais.

Houve também efeitos positivos indiretos em termos de sentido de pertença, autoestima e orgulho por membros da comunidade cigana estarem a fazer um esforço proativo e inovador no sentido da inclusão. O GAC apareceu como um sinal de mudança e como uma realização social aos olhos da comunidade. Há também benefícios na perceção pública dos ciganos: neste aspeto, o município envidou um considerável esforço de comunicação para mostrar as atividades e os sucessos do GAC, sensibilizando a comunidade local. A longo prazo, esses impactos indiretos podem ser mais importantes que as realizações diretas do GAC acima mencionadas.

Atualmente, o município está mais preparado e mais motivado para agir em prol da inclusão das comunidades ciganas. O inquérito e o diagnóstico elaborado tornaram-se uma ferramenta de conhecimento importante no planeamento de intervenções específicas. Vários departamentos do município e até mesmo outras instituições ficaram informados sobre os esforços do GAC, e adquiriram uma imagem mais positiva da comunidade cigana, mostrando-se mesmo mais dispostos a agir em benefício desta. O empenhamento mais forte na ação por parte das instituições locais resulta também do ROMED2, o que pode ser uma realização de peso a longo prazo para melhorar a vida da comunidade cigana, por exemplo em termos do acesso aos serviços públicos.

Lições para o futuro

O ROMED2 em Torres Vedras foi um Programa positivo devido a diversos fatores. Houve um elevado nível de motivação municipal, a par de um forte compromisso político e apoio operacional. A anterior experiência do município de processos participativos para uma boa governança foi também um fator relevante. O município contratou um facilitador local com um contrato de trabalho que lhe deu a motivação e estabilidade para desempenhar cabalmente o seu papel, sustentando a atividade do GAC. Ao longo deste processo, o município ganhou mais conhecimento sobre a comunidade cigana local em virtude do inquérito conduzido pelo facilitador, com o apoio dos membros do GAC. Houve também um esforço de comunicação significativo (por exemplo, nos meios de comunicação social) a fim de melhorar a sensibilização local para o processo, com impacto para o sentido de pertença da comunidade. É também importante sublinhar os esforços contínuos empregues pela Equipa Nacional de Apoio, que está sempre muito próxima do processo local, oferecendo orientação e motivação. A boa colaboração entre o município e a Equipa Nacional de Apoio do ROMED2 criou também condições para novos projetos e iniciativas. O ROMED ofereceu um quadro colaborativo que estimulou os contactos em rede e o intercâmbio de pontos de vista entre os municípios e as múltiplas instituições envolvidas na inclusão dos ciganos (por ex., eventos tais como o "Experiencing ROMED" foram palcos relevantes para debate e aprendizagem social).

- Perscrutando o futuro, existem vários riscos e desafios a enfrentar. Examinando o GAC no núcleo do processo, é importante melhorar e sustentar a dinâmica do grupo de uma perspectiva de desenvolvimento de capacidade (por exemplo, reuniões regulares, níveis de motivação, organização e capacidades).
- Seria também pertinente trazer novos membros para o grupo, dando a oportunidade a outras partes da comunidade de se associarem e colaborarem numa base de maior abertura e acessibilidade. Outro desafio seria atrair mais mulheres para o grupo e promover a sua participação ativa no mesmo.
- No domínio da educação, seria igualmente importante interessar os membros em realizar cursos de formação profissional ou académicos, para aumentar as suas capacidades e possibilidades de emprego. A sustentabilidade do processo depende também da capacidade do município de manter o facilitador, considerando que está a tornar-se mais difícil recrutar funcionários públicos com baixos níveis de escolaridade formal. O GAC depende ainda muito do apoio concedido pela Equipa Nacional de Apoio do ROMED2 e o grupo precisa portanto de alcançar uma maior autonomia e iniciativa. Nesse aspeto, deve definir metas e ações a levar a cabo a mais longo prazo. O GAC já conseguiu cumprir metas a curto prazo (subsídio para a igreja evangélica, empregos locais, iniciativas cívicas) e necessita portanto de encontrar uma agenda mais alargada, com novas atividades a serem promovidas no futuro a fim de manter o grupo dinâmico. Se conseguir adquirir maior maturidade associativa, a partir daí poderia ser possível dar mais outro passo, fazendo o GAC a transição para uma associação local formal, com um conselho de gestão e estatutos e permitindo assim novas possibilidades quanto a atividades e financiamento. Contudo, são ainda necessários

mais empenhamento, capacidades e competências, nomeadamente também de liderança e organização.

Há uma forte vontade de todas as partes envolvidas no processo de dar continuidade ao ROMED2, mesmo que seja no âmbito de um programa diferente. O município tentará manter os esforços para sustentar o GAC, mas, sem o apoio da Equipa Nacional de Apoio, será mais difícil. Poderá ser possível um novo plano colaborativo para manter essa colaboração operacional, mas o ROMED é também um quadro estratégico, com uma dimensão internacional, que permite a aprendizagem organizacional e as redes de contactos entre instituições de diversos países. A natureza e dimensão europeias do ROMED são altamente valorizadas e reconhecidas pelos participantes portugueses. O município de Torres Vedras tem muito orgulho em participar no ROMED e a comunidade cigana está a começar a beneficiar da participação ativa do município.