

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.