

CAROLINA CASTRO
castrocarolina@sapo.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE BARCELOS

MULTICULTURALISMO, EQUIDADE E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

RESUMO

Este texto incide sobre o Projeto Piloto de Mediador Municipal (PPMM), promovido pelo Alto Comissariado para a Integração e Diálogo Intercultural (ACIDI), atualmente designado Alto Comissariado para as Migrações (ACM). É um projeto que desafia a apresentarem propostas de intervenção dirigidas às comunidades ciganas, com a opção de escolha nos domínios de intervenção apresentados: educação, saúde, habitação, emprego, diálogo intercultural.

PALAVRAS-CHAVE

Equidade; participação; mediação; interculturalidade

O PROJETO DE MEDIADOR MUNICIPAL (PMM)

UM CASO PRÁTICO – APRENDIZAGENS

O Projeto Piloto de Mediador Municipal (PPMM), promovido pelo Alto Comissariado para a Integração e Diálogo Intercultural (ACIDI), atualmente designado Alto Comissariado para as Migrações (ACM), desafia os municípios, à escala nacional, a apresentarem propostas de intervenção dirigidas às comunidades ciganas, com a opção de escolha nos domínios de intervenção apresentados: educação, saúde, habitação, emprego, diálogo intercultural.

Esta oportunidade correspondeu a duas fases, a primeira com início em 2009 e a segunda em 2011. No total, foram aprovados 21 projetos em concelhos dispersos de norte a sul, do litoral ao interior. Em rigor, a exigência imposta é a contratação de um(a) mediador(a) municipal, preferencialmente membro da etnia e com perfil adequado para promover o diálogo

com e entre as comunidades e os serviços públicos. De acordo com a publicação, o(a) profissional tem de possuir o 9º ano e apresentar um historial que facilite o processo de legitimação, comunicação, de negociação e de integração. Além disso, deve estar disponível para frequentar ações de formação/capacitação (ROMED 11), participar em intercâmbios e criar equipa com o(a) coordenador(a) local, técnico indicado pelo município. À decisão da autarquia associa-se uma entidade sem fins lucrativos para assumir a execução financeira do projeto candidato.

A instrução do processo foi orientada pelos objetivos definidos no regulamento. A finalidade passou por “melhorar o acesso das comunidades ciganas a serviços e equipamentos locais, mas também facilitar a comunicação entre grupos culturalmente diferenciados, traduzir os conteúdos da interação, prevenir e gerir conflitos”. Este enquadramento pressupõe que os projetos demonstrem objetivamente que a operação vai “aumentar as oportunidades de integração social das comunidades cigana, privilegiando os contextos de aprendizagem, nomeadamente elevando os níveis de escolaridade”.

O percurso de três anos e nove meses, permite, retrospectivamente, identificar pontos cardeais e fundamentais que cunham este projeto como uma boa prática. Analisam-se os pontos fortes associados à fase de instrução do processo, à qual corresponde a avaliação *ex-ante*.

A ausência de um observatório e de um repositório de informação relativa a indicadores de análise que auxiliasse a exportação de estatísticas para validar o propósito da intervenção, exigiu, em primeiro lugar, um debate intersectorial, na rede de pares com experiência/proximidade junto das comunidades ciganas instaladas no território de referência. Inicia-se um pré-diagnóstico que reúne uma bateria de dados geradora de discussão construtiva para definir as prioridades/eixos de atuação. Este exercício apelou às competências técnicas, aos conhecimentos adquiridos na proximidade com os cidadãos de etnia, aos recursos disponíveis e à exequibilidade das ações previstas no plano, condicionado pela lógica de intervenção integrada, assente num modelo de governação instituído numa rede de parceiros locais, numa matriz intersectorial (autarquia, proteção social, saúde, escola, emprego). O Plano de Intervenção do mediador apresentava a agenda anual, com os objetivos e indicadores, de partida e de chegada,

¹ O Programa ROMED iniciou a sua implementação em Portugal através da identificação do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI I.P.) enquanto ponto focal nacional – cuja função é a de apoiar o Conselho da Europa na implementação das formações ROMED – e da realização desta formação aos/ às mediadores/as do projeto mediadores municipais, também promovido pelo ACIDI.

previstos em cada uma das áreas. A delegação de competências de acompanhamento especializado ao mediador e as reuniões interinstitucionais mensais, facilitava a monitorização dos trabalhos, a apresentação de oportunidades e de constrangimentos, por parte de todos os intervenientes, assumindo o mediador voz ativa e a condução das decisões. Como se verifica, nesta fase, o diagnóstico, o plano e a rede de parceiro constituíram foram os grandes pilares do projeto

Os projetos tinham uma duração de 12 meses, com a possibilidade de se renovarem até três ciclos (leia-se três anos). Na avaliação contínua, mensal e final, a preocupação recaía na identificação dos pontos fortes que servissem como outputs mobilizadores. Igual atenção mereceram as ameaças. Permaneceu sempre a necessidade de antecipar, a qualquer momento, algum constrangimento que pudesse travar a intervenção e/ou descreditar o projeto.

O projeto em que participamos elegeu a educação como eixo primordial. Esta escolha deveu-se à observância de problemas estruturais na comunidade, como o absentismo, os baixos níveis de escolaridade, a prevalência do analfabetismo, a desmotivação em contexto escolar, a falta de competências e de ferramentas que fortalecem e enriquecem a aprendizagem, bem como as dificuldades de comunicação no dia a dia. Imperava a necessidade de intervir sobre a reprodução social e da perpetuação de ciclos de pobreza e de discriminação.

No decorrer da intervenção, a valorização da figura do mediador e o investimento numa abordagem baseada na confiança, desencadearam múltiplas descobertas importantes a considerar... Com efeito, o mediador tornou-se muito popular, com inúmeros pedidos de colaboração, num horário que se prolongava para lá da jornada. Principalmente quando se tratava de conflitos intrafamiliares e de fugas às autoridades, o mediador revelou capacidades adequadas para minimizar a tensão entre as partes.

A sublinhar no percurso, realça-se termos verificado junto da comunidade envolvente o profundo desconhecimento da história e da cultura ciganas, as dificuldades metalinguísticas, a confusão entre cultura e direitos, entre outras questões relacionadas com preconceito e exclusão.

A pobreza, a exclusão e a discriminação caracterizam a vida destas gentes que criam aglomerados populacionais muralhados na relação com o exterior... Vivem com fracas condições de salubridade, próprias do alojamento em acampamentos, localizados em áreas desqualificadas, periféricas, dispersas, com fracas acessibilidades. Os movimentos pendulares afetam recorrentemente a composição dos aglomerados, sujeita a “arranjos” frequentes. Dependem de transportes privados. Totalizam cerca de 200

indivíduos e 50 famílias. A maioria não concluiu o primeiro ou o segundo ciclo de escolaridade. Apresentam fracas competências do ponto de vista pessoal e social. Evidenciam muitas resistências e manifestam tensões regulares dentro do grupo. A base da sua sobrevivência são as prestações sociais e o que resulta da economia paralela ou das feiras. Muitos acabam por não seguir os contratos de inserção (Núcleo Local de Inserção) e de promoção e proteção dos direitos, perdendo alguns apoios (RSI-Rendimento Social de Inserção) e avolumando as sinalizações na CPCJ.

Concluídas as fases de intervenção e esgotados os ciclos permitidos em candidatura, a análise retrospectiva sublinha a capacidade de reformular com regularidade a intervenção, dada a dificuldade em prever a adesão da comunidade.

O plano de formação previsto no ROMED I, ministrado pelo Conselho da Europa, dirigido a todos(as) os(as) mediadores(as) e coordenadores(as) dos projetos tornou mais capaz a intervenção. Na avaliação ficaram alguns apontamentos menos positivos à linguagem utilizada por alguns(mas) mediadores(as). Mas ficou também uma melhoria muito significativa do conhecimento acerca da etnia.

O projeto incluiu, por exemplo, os contratos de inserção assinados com mulheres ciganas em três escolas, do 1º ciclo. A colocação destas mulheres coincidiu com contextos escolares muito distintos: a escola sem nenhum aluno(a) de etnia, a escola mista e uma escola quase exclusiva para alunos(as) de etnia) permite observar aspetos com muito interesse.

As habilidades de negociação e de animação do mediador revelaram-se tão profissionais e humanas que, passado pouco tempo, todos o tratavam por “tio”. O mediador relatava os impactos na comunidade. Partilhava, com satisfação, que quando frequentava o café na freguesia, o dono perguntava-lhe: “é o senhor que está na escola do meu neto, nos recreios?”. Depois da confirmação, acrescentava: “o meu neto gosta tanto de si”.

A discriminação é, sem dúvida, o maior entrave à plena integração destas comunidades, destes cidadãos, que continuam a isolar-se dos demais.

Numa apreciação global retêm-se algumas particularidades de várias das fases do projeto:

- A reformulação da intervenção – foi sempre uma oportunidade para inovar; libertou os intervenientes e foram assumidos alguns riscos que vinham da tutoria e mentoria. A animação da estrutura da parceria foi uma constante (CM, Agrupamentos, Juntas de Freguesias, Agrupamento de Centros de Saúde, CPCJ, GNR, EAPN, IEF, IPSS's, Ensino Superior e ISS.IP).

- A formação/capacitação assente num plano formativo desenvolvido em ambientes mais formais e menos formais – constituiu um verdadeiro “laboratório social” para a componente técnica, num modelo interdisciplinar que privilegia a mediação sociocultural, na rede interinstitucional– mediação sociocultural. As sessões sobre a História e Cultura Cigana dirigida a diferentes profissionais (saúde, educação, forças de segurança e proteção social); a leitura do livro *O Chico* do Bruno Gonçalves, comentado pelo autor, trouxe às crianças, aos técnicos e à comunidade uma nova imagem da etnia. Também a frequência do curso de alfabetização para os membros da comunidade, analfabetos, lhes conferiu a oportunidade de escolherem livremente (assinatura de um contrato), acompanharem o percurso escolar dos filhos (e.g. comunicar com a professora através da caderneta escolar) e ultrapassarem a vergonha de não saberem ler nem escrever. Este curso reescreveu a história de algumas famílias. A valorização do papel da mulher cigana, através da aplicação do Projeto ROMI, conseguiu empoderar as mulheres e levá-las a refletir sobre a sua condição hoje e a sua projeção no amanhã).
- A governação incluiu o compromisso interinstitucional assumido em reuniões participativas, com carácter mensal, com a presença do mediador, proporcionando debates muito democráticos, numa lógica construtiva e de aprendizagem. Esta experiência positiva esteve na origem da adesão ao programa ROMED II que visa a criação de Grupos Ativos nas Comunidades (GAC), facilitados pelos consultores portugueses de etnia, com assento no Conselho da Europa, voltados para a participação e coresponsabilização na elaboração de propostas que melhorem a sua condição de vida, conscientes das fases, dos recursos e das competências dos vários intervenientes.

A discriminação foi a barreira mais problemática que encontramos para a efetiva integração e ela foi contrariada com a exposição de experiências promissoras neste campo. Recorde-se o exemplo de uma aluna bem-sucedida. A determinação com que apresentou a sua história, sublinhando o facto de ser mulher e vontade de alcançar os seus objetivos e a sua independência, conquistou o auditório, especialmente o feminino... Esse foi um dos motivos que nos levou a concorrer, em 2015, à linha de financiamento FAPE – em resposta à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013), com o projeto que veio a ser aprovado.

Com base nas alíneas transcritas, pode-se acrescentar mais alguns pontos que tornam uma referência e validam este projeto como uma boa prática:

1. Formação em contexto de trabalho (coordenador/a – agente de mediação)
2. Formação contínua (CESIS e ROMED I e ROMED II)
3. Intercâmbios (nacionais e transnacionais)
4. Com(vivências) positivas em espaços e tempos diferentes (dentro de fora das comunidades)
5. Metodologias – participativas (poder de decisão)
6. Mediação “transformativa e criativa” – interdisciplinar diferente de profissionalizar

POLITICAS PARTICIPADAS, SÃO UMA CONDIÇÃO?

A participação pública deve ocorrer ao longo de todo o ciclo de políticas, isto é, nas fases de formulação, execução, monitorização e avaliação. A existência de dispositivos institucionais que favoreçam este tipo de participação é, por isso, essencial. Veja-se na dinamização dos Grupos de Apoio às Comunidades – Definição de prioridades e probabilidades de execução, com assunção de compromisso público e dos representantes das comunidades. Neste caso, considerara prioritária a criação de uma associação e de um local de culto.

MEDIAÇÃO E DIÁLOGO INTERCULTURAL – DESAFIOS E PERFIS

Trata-se de uma experiência que produziu profundas alterações na conceptualização e na prática dos profissionais. No geral, pode-se afirmar que é imperioso reconhecer profissionalmente a categoria do mediador municipal. Além disso, é importante ressaltar o papel da intervenção menos formatada, menos burocrática, baseada na intervenção de pares que promove dinâmicas muito interessantes para todos os intervenientes no processo.

Estes dois apontamentos justificam a inscrição, como disciplinas e/ou conteúdos obrigatórias no curso de mediação, do estudo das civilizações, da diversidade cultural, e direitos humanos. O/a mediador/a intercultural, social, comunitário é um elemento-chave, enquanto técnico/a de equipas de trabalho multidisciplinares. A salvaguarda do sucesso de

aprendizagem nesta área será tão ou mais profícua quanto mais se aproximem as comunidades científicas dos contextos comunitários. Urge avançar com mais propostas de apoios à investigação-ação.

Atender a estas propostas significa, necessariamente, qualificar os profissionais e adequar cada vez mais os perfis à intervenção, numa postura de maior humildade e interação.

A formação em contexto de trabalho desencadeou uma aprendizagem ao longo do processo, adequada ao perfil, ao contexto e ao plano de trabalho.

Adaptação a contextos de trabalho fortemente burocratizados e formais (autarquias), foi possível pela introdução de lógicas mais simples, mais humanizadas, mais próximas e preferenciais na sua ligação com a comunidade. Não se pode esquecer o sentido de missão, da ética, da imparcialidade no desempenho da mediação. Com efeito, a figura do mediador vivenciou momentos críticos criados pela “dupla fidelidade”, de acordo com a interpretação da investigadora Alexandra Castro (2010).

Em paralelo, há que potenciar o observatório nacional com indicadores de referência (mapear, georreferenciar, criar plataformas que envolvam grupos temáticos de trabalho, publicar estudos, difundir os guias NET-KARD² que fornecem recursos a diferentes profissionais (como o EAPN|ACM projeto transnacional – Portugal, Espanha, Roménia e Itália. O desenvolvimento de um roteiro inter/multicultural, com o apoio de uma agência a nível nacional que facilite e enriqueça programas/agendas socioculturais, em termos locais e regionais, enriqueceria a oferta, atrairia diversos públicos e valorizava a imagem das etnias.

Este espólio vivo poderia gerar e recriar abordagens e *modus vivendus* modificados se convidasse e incluísse peritos na pilotagem de intervenções territorializadas. Seria o caminho mais aberto para a inovação, criatividade e empreendedorismo, com impactos sociais, culturais, políticos, económicos e ambientais, com repercussões em escala.

Para evitar ruturas e retrocessos, impõe-se a criação de um programa para a integração das comunidades ciganas, com visão e estabelecimento de metas articuladas com outros setores e núcleos de trabalho sectoriais (emprego, segurança social, ação municipal, saúde, comunicação, segurança e proteção, rede cultural e associativa) que não dependa de prazos nem de envelopes financeiros subsidiários.

² O NET-KARD Project consite num guia prático dirigido aos órgãos de Comunicação Social, ONG's, Justiça e Autoridades Policiais, promovido pela EAPN e pelo ACIDI (2012-2014), com o financiamento do “Programa dos Direitos Fundamentais e da Cidadania da União Europeia” (Número do Projeto: JUST/2012/FRAC/AG/2848).

O alcance de qualquer meta e o cumprimento de qualquer agenda, 2030 por exemplo, implica priorizar e educar para diversidade cultural e apostar numa intervenção alinhada com o combate à iliteracia cultural.

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A INTEGRAÇÃO DAS COMUNIDADES CIGANAS – ESTRATÉGIA OU PLANO NACIONAL DE AÇÃO?

Na linha dos dossiers e da concertação política e mais global pode ler-se:

é essencial dar a esta questão uma resposta sólida, coerente e transversal que permita o início de um caminho que se prevê lento, mas crucial para a coesão social. A interculturalidade constitui um eixo essencial de desenvolvimento das comunidades contemporâneas e tem em Portugal conhecido sucessos, embora sejam necessários progressos no que toque às comunidades ciganas. (Resolução do Conselho de Ministros nº25/2013, p. 3)³

Já estratégia europeia consagrada para o contexto nacional no Portugal 2020 – em concreto no Programa Operacional para a Inclusão Social e Emprego (PO ISE) adianta:

Objetivo Temático 9 — Promover a inclusão social, combater a pobreza e a discriminação;

Objetivo Estratégico 3.1 – Promover competências de grupos potencialmente vulneráveis (Português para todos, Cultura para Todos, Inserção sócio profissional da comunidade cigana);

Objetivo Estratégico 3.2 – Reforçar a coesão social (PMM, CLDS, ESCOLHAS).

A estas propostas macro, com uma visão “glocal” como apelida Roque Amaro, parece também possível recomendar:

- Elaboração do Plano Nacional Ação para a Inclusão (PNAI) – interministerial
- Alinhamento com o Plano Estratégico das CIM's dos PDS Concelhos – intersetorial
- Arquitetura de futuros desejados (empoderamento, co-responsabilização, imagem positiva e transformativa) – intergruppal

³ Retirado de <https://legislacaoportuguesa.com/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-o-252013-d-r-n-o-75-serie-i-de-2013-04-17/>

Nestes objetivos reside a plasticidade das identidades e da interculturalidade, conforme proclama Dr. Carlos Nobre, Coordenador do GACI, no ACM, até há pouco tempo. Ou seja, é preciso trabalhar o conflito para chegar a compromissos provisórios, negociáveis.

Impõe-se uma estratégia de longo prazo, com um grau elevado de urgência, orientada para a educação (formal, não formal e informal).

Como podemos falar em igualdade de oportunidades?? Educar para a cidadania ou para a igualdade? Como encaramos a equidade? Esta tensão obriga a conceber uma estratégia muito negociada. A participação é a melhor expressão.

Corrigir as assimetrias territoriais e subscrever a coesão social implica criar oportunidades sem esquecer as diferenças sociais e culturais. A educação foi sempre o pilar da intervenção. Perspetivado sob múltiplos prismas de atuação.

É por essa razão que se transcreve o sumário desta comunicação, isto é, o Projeto Mediadores Municipais rompe velhos trajetos e trajetórias. Enquadrado na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, surge como primeira a primeira linha política de intervenção especificamente dirigida às comunidades ciganas, reconhecendo na figura do mediador cigano o catalisador da criação, revitalização, reparação, aproximação e potenciação das relações entre organizações, serviços públicos, redes de recursos e as comunidades ciganas. Uma abordagem que implica a reflexão sobre os modelos de recrutamento, constituição de equipas, métodos, ferramentas e plano formativo, mas também sobre a intervenção de pares e em rede, num plano multidimensional e multissetorial.

Um modelo que centra a intervenção junto de públicos mais desfavorecidos e particularmente expostos à exclusão e às desigualdades sociais, na criação de uma visão transformativa, coletiva e participada, de autoridades locais, organizações da sociedade civil e comunidades ciganas. O enfoque é dado à construção da equidade processual, ou seja, de construção ativa, participada e pragmática de mecanismos da adaptação do quadro de direitos e deveres à especificidade histórica, social e cultural das comunidades ciganas, com vista à igualdade prevista, mas ainda distante para os portugueses ciganos, na Constituição da República Portuguesa.

A mediação é, neste sentido, um modo de “regulação social, em que predomina a lógica comunicacional, que é essencial para promover a coesão social e é um forte contributo para o crescimento democrático. Mas, o que pretendemos dirimir os conflitos dentro ou fora dos grupos sociais? Será que a educação ao longo da vida não é vital e carece de revisão de matérias? Quem são os professores ou os mestres?

Por tópicos, pode-se elencar, na linha de Castro e Santos (2015) itens diferenciadores, que importa considerar como marcadores e evidências implícitas e explícitas:

1. História e cultura cigana
2. Língua e Linguagens
3. Intervenção de pares (coordenador/mediador)
4. Compromisso municipal (colaborador do município)
5. Escala Nacional (partilha de experiências, saberes e boas práticas regulares)
6. Intercâmbios (Designados alguns mediadores e coordenadores para participarem em trabalhos/assembleias transnacionais)
7. Lógica do ciclo de fases (identificação necessidades, identificação dos recursos, monitorização, avaliação)
8. Plano d intervenção (diagnóstico, monitorização e reformulação)
9. Formação contínua (conteúdos que favorecem a formulação de questões – trabalhos de grupo - desafios)
10. Formação em contexto de trabalho
11. Capacitação dos parceiros
12. Mediação centrada no processo de negociação
13. Rede interinstitucional/intersectorial (educação, emprego, ação social,
14. Adequação dos recursos à intervenção
15. Ética e confiança (facilitador, qualificador, mediador – interlocutor preferencial)
16. Mentoria e Tutoria
17. Consciência crítica e participação na decisão
18. Capacitação escolar, profissional e relacional
19. Intervenção participada (reuniões participativas – alfabetização)

20. Desmistificação e criatividade (e.g visita de estudo para os encarregados de educação ao Pavilhão da Água)
21. Convites que sublinham o mérito/desempenho Conselho Consultivo Nacional da Rede Anti Pobreza. Conselheiro Europeu. Participação no Seminário sobre a Interculturalidade na Escola de Economia do Porto – comunicação proferida pelo mediador
22. Ganhos sociais, económicos e políticos

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A arquitetura pessoal e grupal é mais surpreendente do que o que se imagina... não temos de prever e antecipar mudanças abruptas que possam colocar em risco ou modificar significativamente um território. Temos de aceitar, num processo de aprendizagem mútua, muitas vezes não esclarecida, compromissos, interações transformadoras que afetam no tempo um padrão de referência e introduzem “novos códigos” a que podemos chamar de representações sociais vivas.

Deste diálogo nascem outras fronteiras. Os fluxos são inquestionáveis, mesmo os mais amuralhados. Os movimentos são a ordem natural. Os mares, a terra, a floresta, as pessoas.... Nada é estático. Até o edifício é o guardião das dinâmicas. E as convivências, e os acessos, e as oportunidades, e as acessibilidades, como são colocados para os homens e mulheres que moram nesta esfera terrestre?

Na distância recorremos aos meios, às ferramentas, aos tradutores, aos facilitadores de comunicação para expormos as nossas intenções. Nesta vigilância, “o segurança social” não domina nem todas as línguas nem todas as linguagens... eis que surge o problema. Gera-se a marca, a resistência, a espera, a desconfiança, a insegurança...fugimos? ou contactamos os homens/mulheres de farda?

Quando a autoridade ou a hierarquia questiona “quem são”? O que respondemos? Descrevemos mais o que vemos... conhecer a história, os traços e compreender o que realmente pretendem, quem são, ou quem pretendem ser. Isto demora muito tempo e o “relatório social” torna-se muito extenso para a tomada de decisão que deve responder a um prazo minimamente aceitável ao percurso, ao fluxo, ao burocrático, ao institucional, ao sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIDI, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. (2013). *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020*, Lisboa.
- Castro, A. & Santos, M. (2015). *Mediadores Municipais Ciganos Balanço da Avaliação de um Projeto Experimental (2009-2013) Relatório Síntese*. Lisboa: ISCTE-IUL-DINAMIA'CET- IUL, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território.
- Castro, A. (2010). Ciganos e desigualdades sociais: contributos para a inflexão de políticas públicas de cariz universalista. *Fórum Sociológico*, 20, 11-19.

Citação:

Castro, C. (2018). Multiculturalismo, equidade e participação comunitária. In E. Araújo, R. Ribeiro, P. Andrade & R. Costa (Eds.), *Viver em|a mobilidade: rumo a novas culturas de tempo, espaço e distância. Livro de atas* (pp. 199-210). Braga: CECS.