

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SERPA

[PLANO DE AÇÃO INTEGRADO PARA COMUNIDADES DESFAVORECIDAS]



serpa terra forte

SETEMBRO 2015



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de
Desenvolvimento Regional

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	3
A. ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO	4
B. ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO.....	11

INTRODUÇÃO

Este documento corresponde ao Plano de Ação Integrado para Comunidades Desfavorecidas de Serpa, integrado no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano de Serpa, tendo sido elaborado no âmbito da estruturação da candidatura do Município de Serpa ao Convite para a Apresentação de Candidaturas lançado pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Alentejo neste domínio (Aviso EIDT-99-2015-03).

Em termos de estrutura, este documento encontra-se organizado em duas partes distintas:

- Parte A: Elementos de Caracterização e Diagnóstico;
- Parte B: Estratégia de Intervenção.

A. ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO E DIAGNÓSTICO

A Área Urbana Carenciada (AUC) da Cidade de Serpa foi delimitada tendo como referencial a comunidade residente do Bairro de São Francisco (BSF) e o espaço público e de uso coletivo que lhe é adjacente. No contexto do presente PAICD ganha particular relevância o facto deste bairro albergar uma comunidade constituída fundamentalmente por indivíduos de etnia cigana que conjuga simultaneamente várias situações críticas, tais como baixo nível de instrução e insucesso e abandono escolar, fenómenos de exclusão social associados a minorias, escassa atividade económica, desemprego de longa duração e ambiente degradado.

Em termos de localização está localizada a Norte da Cidade de Serpa, junto ao acesso à N260 com destino a Beja. No que respeita à delimitação a AUC confina: i) a Este com a Rua de São Francisco; ii) a Sul com a Estrada de São Francisco; iii) a Oeste com as parcelas adjacentes à Rua de Serpa Pinto; iv) e a Norte com as parcelas adjacentes à Circular Interna de Serpa.

Figura 1 – Localização da Área Urbana Carenciada

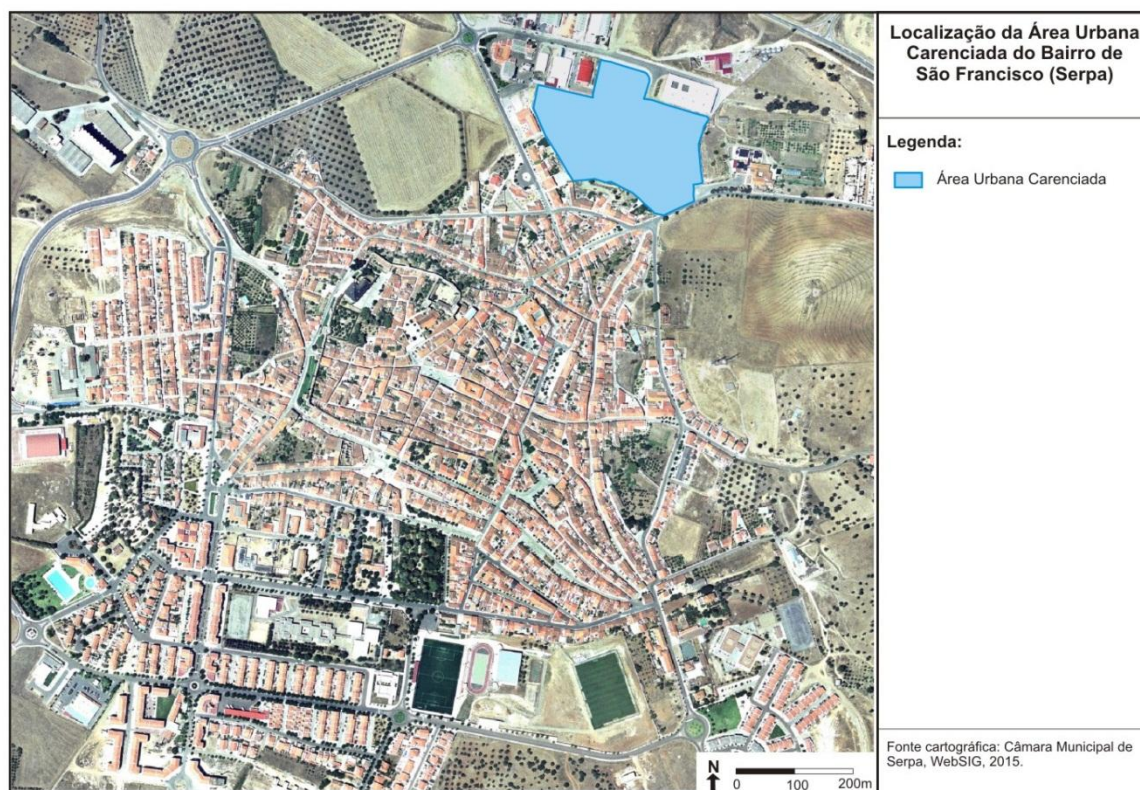


Figura 2 – Delimitação da Área Urbana Carenciada



A génese do bairro remonta aos anos oitenta, tendo sido construído pelo Centro Paroquial de Nossa Senhora da Luz, de Santa Clara de Louredo, Albernoa, instituição que cedeu os alojamentos por arrendamento aos primeiros moradores. Não obstante, a legalização deste bairro é um processo ainda em curso, com as consequências comuns para os moradores que residem em bairros nesta situação, tais como as dificuldades inerentes à realização de contratos para fornecimento de água (ou outros serviços) e de transferência de propriedade.

O BSF é constituído essencialmente por edifícios unifamiliares de um piso e em banda, com arruamentos maioritariamente asfaltados e as habitações possuem condições mínimas de salubridade (de acordo com os Censos 2011 todos os alojamentos possuíam água, retrete, banho e esgotos). No entanto, este bairro possui algumas limitações em termos físicos e urbanísticos, designadamente: i) ausência de espaços públicos de convívio/lazer ou atividade desportiva; ii) existência na periferia, principalmente no setor Norte e Oeste, de habitações ilegais recentes e de edificações precárias em espaço público; iii) elevado abandono e deterioração dos espaços envolventes; iv) o espaço público contíguo ao bairro não se encontra organizado e infraestruturado. Em suma, mais que um problema de habitação, as principais carências em termos físicos do BSF estão na sua envolvente e no espaço público, desde logo porque a falta de infraestruturas, a ocupação ilegal e desordenada do espaço público e o desmazelo na respetiva organização contribuem para a sua 'guetização' física, funcional e urbanística, com reflexos na integração social desta comunidade no âmbito da Cidade de Serpa.

Refira-se ainda que os terrenos não edificados contíguos ao BSF a Este e a Norte (e integrados na AUC) são propriedade da Câmara Municipal. Porém, com o atual nível de ocupação ilegal do espaço público e com as barreiras físicas imposta por esta apropriação ilegítima não é fisicamente possível a ligação entre este espaço e o bairro.

Figura 3 – Fotografias do BSF (I)



Fonte: Câmara Municipal de Serpa.

Figura 4 – Fotografias do BSF (II)

Espaço público contíguo ao BSF - Norte



Espaço público contíguo ao BSF - Norte



Espaço público contíguo ao BSF - Norte



Espaço público contíguo ao BSF - Norte



Edificações precárias



Espaço público contíguo do BSF- Oeste



Fonte: Câmara Municipal de Serpa.

Uma das características da população do BSF e que é igualmente comum entre a comunidade cigana em Portugal é uma superior taxa de natalidade e um menor envelhecimento da

população, seja pela base, seja pelo topo. Esta realidade é perfeitamente visível se atendermos às famílias com jovens ou com idosos ou aos índices de envelhecimento e de dependência de jovens. Em relação ao primeiro caso, o BSF possui um peso muito menos expressivo de famílias com idosos e um peso muito mais elevado de famílias com jovens e de núcleos familiares com filhos de idade inferior a 15 anos. No caso dos dois índices a situação é ainda mais extrema, com o índice de envelhecimento a revelar um valor muito baixo (42%) e o índice dependência de jovens um valor muito elevado (67%), cenários totalmente díspares da realidade do Concelho de Serpa (225% e 18%, respetivamente) e absolutamente invulgares na sociedade portuguesa, dados que retratam com clareza o fenómeno anteriormente referido quanto às características da comunidade cigana.

Tabela 1 – Indicadores de Caracterização Sociodemográfica do BSF (2011)

Variável	Portugal	Concelho de Serpa	Santa Maria	BSF
Famílias clássicas com pessoas com 65 ou mais anos (%)	35%	44%	44%	28%
Famílias clássicas com pessoas com menos de 15 anos (%)	28%	23%	23%	48%
Núcleos familiares com filhos com menos de 15 anos (%)	34%	28%	30%	56%
Índice de envelhecimento	138	225	205	42
Índice dependência de jovens	21	18	19	67
Indivíduos residentes sem saber ler nem escrever (%)	5%	12%	13%	23%
Indivíduos residentes com o 1º ciclo do ensino básico completo (%)	25%	27%	26%	26%
Indivíduos residentes com o 2º ciclo do ensino básico completo (%)	13%	14%	13%	13%
Indivíduos residentes com o 3º ciclo do ensino básico completo (%)	16%	16%	14%	0%
Indivíduos residentes com o ensino secundário completo (%)	13%	11%	12%	0%
Indivíduos residentes com o ensino pós-secundário (%)	1%	1%	1%	0%
Indivíduos residentes com um curso superior completo (%)	12%	7%	7%	0%
Famílias clássicas sem desempregados (%)	86%	82%	84%	52%
Famílias clássicas com 1 desempregado (%)	12%	15%	13%	31%
Famílias clássicas com + do que 1 desempregado (%)	2%	4%	3%	17%
Taxa de desemprego *	11%	17%	15%	70%
Indivíduos residentes empregados (%)	52%	42%	47%	20%

* Peso dos indivíduos desempregados no total da população residente entre os 25 e os 64 anos.

Fonte: INE.

Outro elemento também bastante comum entre a comunidade cigana em Portugal é a elevada incidência do analfabetismo e o muito reduzido nível de habilitações. O primeiro destaque terá de ser feito no que concerne ao peso da população que no BSF não sabe ler nem escrever, que chega a 23%. Trata-se de um número quase cinco vezes superior à média nacional e que duplica a média concelhia, agravado ainda pelo facto de sabermos que no BSF não estamos perante uma população fortemente envelhecida. Quanto às habilitações, a realidade também não é de modo algum animadora: se os resultados no âmbito dos níveis mais baixos de ensino (1º e 2º ciclo do ensino básico) estão em linha com a realidade nacional e do concelho, a

verdade é que a partir de aqui a situação é extrema, pois não existem indivíduos residentes que tenham sequer terminado o 3º ciclo do ensino básico ou qualquer dos ciclos seguintes. O BSF é, sem dúvida alguma, uma comunidade com uma elevada incidência do analfabetismo e com um nível de habilitações drasticamente baixo para o contexto contemporâneo português.

Perante uma população tão desqualificada em termos de formação, não será de estranhar que se venha a verificar igualmente uma forte incidência do desemprego e todos os indicadores apontam neste sentido. Em primeiro lugar devemos destacar a “taxa de desemprego” (aqui medida com base no peso dos indivíduos desempregados no total da população residente entre os 25 e os 64 anos): se, a nível nacional, este valor era de 11% e para o concelho de Serpa de 17%, entre a população do BSF o desemprego alcançava os 70% - número cabal na demonstração da dificuldade desta população em obter/manter um posto de trabalho. Consequentemente, a proporção dos que se encontram empregados (20%) é bastante inferior ao Concelho de Serpa (42%) e à média nacional (52%). Se olharmos para este problema na perspetiva das famílias, verifica-se que cerca de metade destas possui um ou mais desempregados, por oposição ao concelho, em que são somente 18%. O BSF possui inequivocamente uma comunidade tomada por uma fortíssima incidência do desemprego estrutural e de longa duração, facto a que não será alheio, como é lógico, as reduzidas habilitações dos indivíduos.

- Tipificação da área urbana: trata-se de uma “área urbana consolidada”, embora na sua génese esteja um “bairro social”
- Número de edifícios: 44
- Número de habitações: 44
- Espaços não habitacionais: não existem edifícios não residenciais.
- Número de famílias: 40
- Número de pessoas: 128

Em que medida o BSF é uma COMUNIDADE DESFAVORECIDA? Trata-se de uma comunidade que incorpora de forma notória, pelo menos, as seguintes situações críticas:

- **Fenómenos de exclusão social designadamente associados a imigrantes e minorias**: o BSF alberga uma comunidade constituída fundamentalmente por indivíduos de etnia cigana cujas características socioeconómicas indiciam de forma clara uma situação de exclusão social;
- **Baixo nível de instrução e insucesso e abandono escolar**: no BSF o analfabetismo é quase cinco vezes superior à média nacional e não existem pessoas com formação superior ao 3º ciclo do ensino básico, o que evidencia de forma inequívoca uma situação de muito baixo nível de instrução, bem como de insucesso e abandono escolar precoce;

- **Desemprego de longa duração:** no BSF o desemprego alcançava os 70% e atingia metade das famílias existentes, realidade incomparavelmente superior à média do Concelho de Serpa, de modo que esta comunidade possui de forma evidente uma situação de fortíssima incidência do desemprego estrutural e de longa duração;
- **Ambiente degradado** – Ainda que os alojamentos apresentem condições de salubridade aceitáveis, as principais limitações estão no espaço público envolvente que, apesar de ser amplo, não possui qualquer equipamento de convívio/lazer/desporto, está muito abandonado e degradado, sem infraestruturas e ordenamento e tem sido progressivamente ocupado por edificações ilegais e precárias, o que tem contribuído para uma situação de *guetização* física, funcional e urbanística do bairro.

B. ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO

Uma comunidade desfavorecida como a que reside no BSF possui, como é lógico, um leque muito alargado de problemas e necessidades. Não obstante, para o caso do presente PAICD, foi possível identificar três necessidades consideradas prioritárias.

Temos assim, em primeiro lugar, a **inadequação e degradação do ambiente urbano** envolvente do BSF. Como já foi referido, o espaço público contíguo ao bairro é muito amplo, contudo não só é inadequado para o usufruto e qualidade de vida desta comunidade, pois não possui qualquer equipamento de convívio/lazer/desporto, está muito abandonado e degradado, não tem infraestruturas e tem sido progressivamente ocupado por edificações ilegais e precárias. Este facto contribui decisivamente para a 'guetização' física, funcional e urbanística do bairro, uma vez que não permite uma fácil transição física para os espaços públicos que lhe são contíguos e transmite uma imagem de desleixo e insegurança para os indivíduos que residem nas imediações do bairro.

Em segundo lugar, temos o **baixo nível de instrução e o abandono escolar precoce**. Mesmo sabendo que nesta comunidade o analfabetismo é quase cinco vezes superior à média nacional, pensamos que é entre os níveis médios de habilitações que reside o maior desafio, pois caso os indivíduos mais jovens não consigam alcançar (pelo menos) a escolaridade obrigatória, a probabilidade de insucesso no momento de entrar no mercado de trabalho cresce exponencialmente, ampliando assim o estigma que ainda impende sobre a etnia cigana.

Finalmente, em terceiro lugar, temos a fortíssima **incidência do desemprego**, que abrange uma parte substancial da população do BSF. Como será natural, este fenómeno está intimamente ligado à questão das baixas qualificações desta população, de modo que será premente incrementar a empregabilidade e o potencial de autoemprego entre estas pessoas.

Sabendo-se que o BSF é constituído por uma comunidade maioritariamente cigana, antes de definir a estratégia de intervenção do presente PAICD será conveniente explorar previamente as orientações de política pública existentes para este grupo social específico, seja a nível comunitário, seja a nível nacional ou local, de modo a assegurar que a intervenção é coerente com as orientações políticas em vigor nesta matéria.

Em termos comunitários, o grande referencial será o “Quadro Europeu para as Estratégias Nacionais de Integração dos Ciganos até 2020” apresentado pela Comissão Europeia em 2011. De acordo com este documento, os objetivos da UE em matéria de integração dos ciganos devem abranger quatro domínios fundamentais:

- Acesso à educação: garantir que todas as crianças ciganas completam pelo menos o ensino primário;
- Acesso ao emprego: suprir a diferença existente a nível do emprego entre os ciganos e o resto da população;
- Acesso aos cuidados de saúde: reduzir o fosso a nível dos cuidados de saúde entre os ciganos e o resto da população;
- Acesso à habitação e aos serviços essenciais: suprir as disparidades entre a parte dos ciganos com acesso à habitação e a serviços públicos (água, eletricidade e gás) e o resto da população.

A aplicação destas orientações em Portugal está vertida na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020), aprovada em Abril de 2013, estratégia esta que está suportada em cinco eixos e quarenta prioridades, no âmbito das quais salientamos as seguintes:

- Melhorar o conhecimento da situação escolar dos alunos e formandos ciganos na escola;
- Garantir o acesso à educação pré-escolar;
- Aumentar os índices de escolarização, garantindo que todas as crianças ciganas completam a escolaridade obrigatória;
- Promover a continuidade da escolarização a nível do ensino secundário, incentivando à formação superior;
- Prevenir o abandono escolar precoce;
- Promover o combate à iliteracia;
- Melhorar o conhecimento da situação habitacional das comunidades ciganas;
- Reforçar, no quadro das políticas de habitação, as práticas promotoras da integração das comunidades ciganas;
- Adequar as respostas habitacionais e qualificar os espaços de realojamento;
- Potenciar o acesso ao emprego e à criação do próprio emprego;
- Aumentar as qualificações profissionais com vista à integração no mercado de trabalho;
- Revitalizar as atividades tradicionais das comunidades ciganas para a sua integração socioprofissional.

Também ao nível local a questão da comunidade cigana foi abordada, desde logo em sede de Diagnóstico Social. Este documento destaca como principais desafios sociais e institucionais que aparecem no horizonte da comunidade cigana concelhia os seguintes:

- Melhorar o conhecimento da situação escolar dos alunos e formandos ciganos na escola;
- Fomentar uma transformação de perceção e de atitude da sociedade maioritária no que diz respeito à comunidade cigana;
- Propiciar, também, uma mudança de atitude de muitos ciganos e ciganas no que diz respeito à sua própria perceção, reforçando o seu autoconceito como cidadãos/ãs de pleno direito e também com responsabilidades no que diz respeito a certos deveres;
- Promover a cultura cigana e a sua filosofia de vida como principal contribuição em relação ao resto da sociedade;
- Melhorar as condições de vida e continuar a aumentar o nível de formação e qualificação dos ciganos e ciganas para generalizar a sua incorporação ativa na sociedade, e paralelamente, aumentar progressivamente o poder e influência da comunidade cigana nas esferas política, social e económica.

Já em termos de Plano de Desenvolvimento Social 2013-2015, as orientações relativas à comunidade cigana são as seguintes: i) no objetivo geral “Reforçar a rede de equipamentos e serviços sociais de apoio à família”, a medida “Programa Municipal de Apoio a Famílias de Etnia Cigana” tem como objetivo específico fazer um diagnóstico sobre a situação habitacional das famílias ciganas; ii) no objetivo geral “Promover iniciativas de enfoque territorial dirigidas a grupos em risco e/ou situação de exclusão”, a medida “Ações de promoção de competências pessoais/sociais” tem como objetivo específico promover encontros com beneficiários de etnia cigana no sentido de promover as suas competências pessoais/sociais.

Por fim, será importante ainda ter em conta algumas das orientações previstas no âmbito da Prioridade de Investimento 9.8 (Regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas e zonas urbanas e rurais) do Programa Operacional Regional do Alentejo 2014-2020, nomeadamente:

- a promoção da inclusão assenta em estratégias multidimensionais, compostas por ações integradas onde as intervenções no espaço físico têm um papel fundamental na redução das tensões sociais e étnicas, bem como na promoção de iguais oportunidades para todas as pessoas;
- a regeneração urbana destina-se a territórios desfavorecidos do ponto de vista económico e social, com vista à melhoria das condições de vida das populações que o ocupam, nomeadamente ao nível da habitabilidade e da qualidade dos espaços públicos;
- um espaço público inclusivo, atrativo, seguro e dinâmico, poderá ter um efeito conciliador sobre a população residente, contribuir para a atração de novas pessoas e potenciar uma mais fácil integração nas comunidades, nomeadamente de imigrantes ou de minorias étnicas;

- as ações integradas deverão ter em conta que é no espaço público que os indivíduos interagem entre si e é um meio importante na satisfação de boa parte das suas necessidades sociais, contribuindo de forma decisiva para o bem-estar da população.

Atendendo à especificidade do BSF e às principais necessidades identificadas, designadamente, no que concerne aos problemas do ambiente urbano, das qualificações e do abandono escolar e do desemprego, assim como às grandes orientações políticas nacionais e comunitárias específicas para a comunidade cigana, nomeadamente no que respeita ao acesso à educação, emprego, saúde e habitação, bem como ainda à importância que a Prioridade de Investimento 9.8 concede ao papel que as intervenções no espaço físico podem ter na inclusão social de comunidades desfavorecidas (em especial as minorias étnicas) consideramos que a estratégia de intervenção do presente PAICD deverá estar ancorada em duas dimensões independentes mas fortemente articuladas e integradas entre si – a saber, Requalificação Social e Requalificação Física.

Requalificação Social

A Requalificação Social tem como grande objetivo “**Aumentar os índices de escolarização e a empregabilidade da população do BSF**” e a sua concretização será alcançada através de operações a desenvolver no futuro. Estas operações estarão centradas na implementação no BSF de duas das prioridades da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020):

Operação 1 - Aumentar os índices de escolarização, garantindo que todas as crianças ciganas completam a escolaridade obrigatória. Esta operação terá enquadramento no âmbito da Prioridade de Investimento 10.1 (Redução e prevenção do abandono escolar precoce e promoção da igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de boa qualidade, incluindo percursos de aprendizagem formais e não formais para a reintegração no ensino e na formação) do Programa Operacional Regional e deverá incorporar, entre outras, as seguintes ações:

- mobilizar os estabelecimentos de ensino para o sucesso dos alunos ciganos;
- mobilizar os estabelecimentos de ensino, como organização, para a gestão da diversidade cultural;
- divulgar e valorizar a importância da frequência e conclusão da escolaridade obrigatória junto dos pais de etnia cigana como uma oportunidade de futuro;
- incentivar a frequência de cursos de nível básico e secundário de dupla certificação para jovens ciganos, sempre que se revele adequado.

- estabelecer parcerias com serviços públicos e privados da comunidade, Igrejas e tecido associativo cigano.

Operação 2 - Aumentar as qualificações profissionais com vista à integração no mercado de trabalho. Esta operação terá enquadramento no âmbito da Prioridade de Investimento 9.1 (Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e da participação ativa e a melhoria da empregabilidade) do Programa e deverá incorporar, entre outras, as seguintes ações:

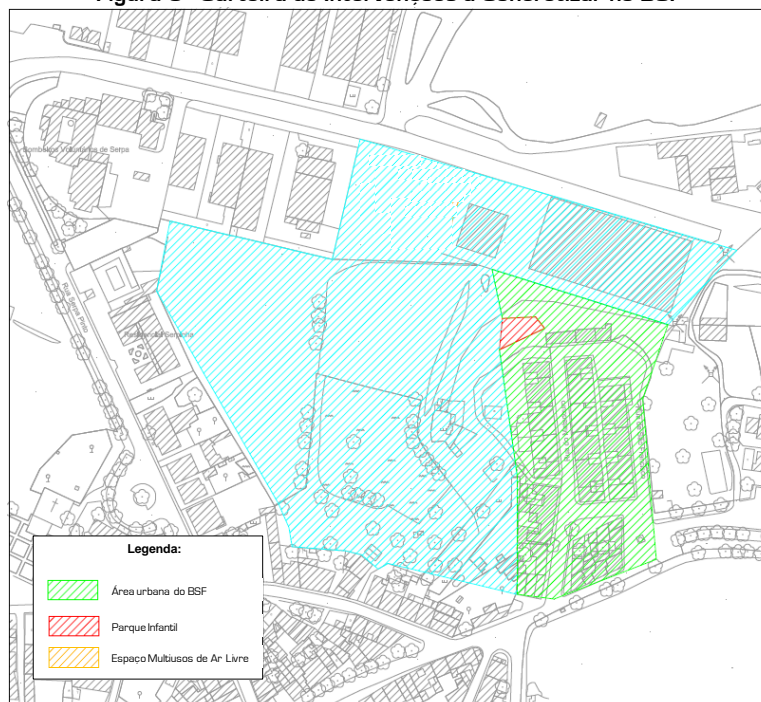
- Adquirir, reforçar e reconhecer as qualificações para a integração profissional;
- Reforçar as qualificações para a criação do próprio emprego.

Requalificação Física

A Requalificação Física tem como grande objetivo a “**Melhoria do ambiente urbano e redução da 'guetização' física, funcional e urbanística do BSF**” e a sua concretização será alcançada através de três operações (Figura 5):

- Requalificação Urbanística do Bairro de S. Francisco;
- Instalação de Parque Infantil;
- Criação de Espaço Multiusos de Ar Livre.

Figura 5 - Carteira de Intervenções a Concretizar no BSF



Requalificação Urbanística do Bairro de São Francisco

Esta operação visa promover a qualidade do ambiente urbano no BSF, respondendo assim ao estado de evidente degradação que caracteriza atualmente os seus espaços públicos. Para além da resposta a problemas concretos existentes e ao impacte que os mesmos assumem no estado global de conservação do bairro, pretende-se também utilizar esta intervenção como um motor de transformação da sua imagem a nível interno e externo.

O custo associado a esta operação, promovida pelo Município de Serpa, é de €200.000, pretendendo-se que a mesma possa beneficiar de apoio financeiro em regime de subvenção não reembolsável à taxa de 85% do Programa Operacional Regional do Alentejo e ser concretizada no ano de 2017.

Instalação de Parque Infantil

Esta operação visa dotar a comunidade residente no BSF com um equipamento lúdico de utilização coletiva especificamente direcionado para os escalões etários mais jovens, com acentuado peso na população local, colmatando assim uma das suas lacunas básicas.

O custo associado a esta operação, promovida pelo Município de Serpa, é de €20.000, pretendendo-se que a mesma possa beneficiar de apoio financeiro em regime de subvenção não reembolsável à taxa de 85% do Programa Operacional Regional do Alentejo e ser concretizada no ano de 2017.

Criação de Parque Multiusos de Ar Livre

Esta operação visa qualificar a envolvente imediata do BSF, em situação expectante e não tratada, minimizando assim o efeito de 'guetização' suscitada pela localização periférica do bairro. Para além do impacte local desta operação, pretende-se também que este parque seja projetado no sentido de se constituir como um espaço de utilização corrente por não-residentes no BSF, devendo por isso prever-se a possibilidade de o mesmo contemplar as condições necessárias ao acolhimento de eventos e/ou práticas de lazer.

O custo associado a esta operação, promovida pelo Município de Serpa, é de €266.000, pretendendo-se que a mesma possa beneficiar de apoio financeiro em regime de subvenção não reembolsável à taxa de 85% do Programa Operacional Regional do Alentejo e ser concretizada no ano de 2017.

[página intencionalmente em branco]