

Resumo: Este artigo parte da identificação de 5 “mitos” que tendem a contribuir quer para situações de vulnerabilidade habitacional entre a população cigana, quer para condicionar o seu pleno acesso aos recursos das políticas públicas. Pretende-se, assim, por em relevo os mecanismos que estão por detrás da perpetuação destes mitos e, ao procurar desconstruí-los, revelar aspetos chave que poderiam contribuir para um maior sucesso das intervenções na área da habitação.

Introdução

O domínio da habitação e as questões associadas à copresença num determinado território são duas temáticas particularmente controversas quando se fala de população cigana. É a nível local que muitas vezes se manifestam tensões e conflitos e onde, de forma diferenciada, se formulam os problemas e encontram soluções. A diversidade de situações que se encontram em territórios urbanos, suburbanos e rurais permite constatar que a heterogeneidade étnica e cultural e a integração não se colocam da mesma maneira em todos os concelhos. Diversos fatores concorrem para a manutenção de padrões de vulnerabilidade habitacional que ultrapassam ou se conjugam com a dimensão dos recursos necessários para permitir o acesso à habitação.

A compreensão destes fenómenos não é linear. Abordar as causas da persistência das carências habitacionais e da natureza de muitos dos processos de realojamento, realizados desde a década de 90 do século passado, exige um olhar pelas diferentes variáveis que concorrem para a sua explicitação. No âmbito deste artigo, e tendo por base conclusões de pesquisas realizadas¹, considerou-se fundamental identificar e desconstruir alguns “mitos” que tendem a contribuir para situações de vulnerabilidade habitacional entre a população cigana. O objetivo não é ignorar

* Doutorada em antropologia urbana. Desde a sua tese de licenciatura em 1993 que se começou a interessar pela população cigana, nomeadamente em torno das questões da habitação e das relações interétnicas. No quadro do Centro de Estudos DINÂMIA/CET-IUL e de outros centros de investigação participou em mais de 8 pesquisas no âmbito desta temática, centrando-se a sua tese de doutoramento, concluída em 2013, sobre a mobilidade geográfica e as oportunidades de acesso à habitação.

Tem participado como formadora em ações dirigidas a técnicos superiores que desenvolvem o seu trabalho com a população cigana, mas também no contexto da Academia Política Cigana. Desde 2013 que integra o Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas e em 2019 foi eleita como perita nacional do Comité Consultivo da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, do Conselho da Europa.

¹ Ver, entre outras, Duarte *et al.* (2005a e 2005 b); Castro (2016) e Brazzabeni *et al.* (2014).

a complexa diversidade de situações locais, mas contrariar a ideia de estarmos perante uma minoria marginalizada, homogénea e dificilmente integrável.

Estes mitos assentam na relativa homogeneidade dos estereótipos negativos que rodeiam a imagem dos ciganos. A sua fraca variabilidade em função dos contextos onde se regista a sua presença (Formoso, 1994: 128) permite avançar com duas hipóteses explicativas. Por um lado, os estudos tendem a enfatizar a sucessão de fenómenos que tornaram os ciganos “vítimas da história em vez dos seus construtores” (Rothea, 2009), o que poderá estar na origem do perpetuar da imagem mais sombria desta população, esquecendo-se os processos que conduziram a uma hospitalidade territorial e a formas de coexistência mais positivas ou mesmo a alguns feitos importantes na história². Por outro lado, o “mito cigano” (Hancock, 1989: 50), assente numa base romantizada ou associado a desvio, foi servindo ao longo dos tempos uma função política, pois ao revelar as tensões em relação ao que se revelava diferente produzia um efeito de espelho das preocupações de um tempo e conduzia a um tratamento administrativo especial (Liégeois, 1980 : 42).

Algumas das medidas legislativas, nacionais e internacionais, dos últimos cinco séculos que visaram os ciganos contribuíram para alimentar as imagens estereotipadas que eram indispensáveis na sua elaboração e aplicação, ou seja, os ciganos eram definidos como era necessário que fossem face às exigências da ordem sociopolítica. Uma análise dos momentos histórico-políticos das sociedades onde se regista a presença da população cigana revela, pois, as fobias e as tensões daqueles que constroem as imagens, mas também é possível encontrar relatos em que a história é usada para reificar a diferença, nomeadamente o seu exotismo, e para naturalizar ou condenar práticas discriminatórias.

A maior proximidade física com outros grupos sociais decorrente da presença mais massiva nas escolas, nos equipamentos de saúde e nos bairros de habitação social tem sido, igualmente, acompanhada de um processo de etiquetagem simplificadora de determinadas características de alguns elementos da população cigana, onde a situação de pobreza e exclusão social raramente está associada à sua posição de classe, mas sim à percepção da etnicidade, e as discriminações que daqui decorrem exacerbam as suas diferenças sociais (Castro, 2010: 13).

² Elisa Lopes da Costa refere, por exemplo, o contributo dado por alguns ciganos durante a Guerra da Restauração embora seja uma matéria pouco difundida e aprofundada (Costa, 1999: 56). Também Ana Maria Machado menciona a sua importante contribuição na realização de trabalhos de utilidade pública (Machado, 1988: 5).

O enfoque nos supostos traços culturais e identitários tende, não raras vezes, a condicionar o acesso pleno dos ciganos aos recursos das políticas públicas. Neste sentido, procurou-se desconstruir cinco dos principais “mitos” que tendem a rodear a população cigana quando se trata de habitação.

1. Os ciganos apresentam falta de competências e não se querem integrar, logo o acesso a direitos está condicionado à sua capacidade para encetar processos de mudança

Uma análise exaustiva de vários documentos produzidos pela administração central e local ao longo de mais de dez anos (Brazzabeni *et al.*, 2014) permite constatar que as pessoas ciganas aparecem associadas a um conjunto de estereótipos que não são confirmados por nenhuma evidência empírica. Três imagens estereotipadas são de destacar: i) os sujeitos são necessitados, no sentido em que lhes faltam competências suficientes e necessárias para o exercício da desejada “cidadania ativa”; ii) os sujeitos são responsáveis pela sua condição destituída; iii) os sujeitos devem estar cientes e ser treinados para se tornarem competentes e conscientes da sua condição para que a possam melhorar ou mudar.

Nestas imagens estereotipadas a diferença cultural tende a ser sobrevalorizada para sustentar o controlo dos processos de integração por via da formação e do *empowerment*. No fundo, parte-se da ideia da existência de um défice cultural e de uma predisposição para não se encetarem processos de mudanças. Estas duas características funcionam ao mesmo tempo como causa e solução do problema. Por oposição, raramente se encontram referências explícitas a situações de racismo, de discriminação ou de decisões institucionais face a situações de segregação nas escolas e nos processos de realojamento.

O foco está nos sujeitos e são eles que devem encetar processos de formação profissional, social, parental, relacional e individual com vista à sua capacitação e à possibilidade de acederem a direitos fundamentais, consagrados na Constituição Portuguesa e na Carta Social Europeia, como por exemplo a habitação, a formação ou outros apoios sociais. De facto, alguns municípios detêm regulamentos e acordos que estabelecem direitos e obrigações, incorporando o princípio da condicionalidade ao acesso às políticas sociais em função do mérito dos seus

destinatários. Centrar o acesso aos apoios sociais em torno da meritocracia do pobre faz, pois, deslocar o enfoque das causalidades da pobreza de problemas estruturais/situacionais para problemas associados a características pessoais, não se desencadeando ações de facilitação de acesso aos direitos.

Veja-se, por exemplo, o caso do município da Vidigueira que face ao corte de água que tinha realizado num bairro de barracas habitado por ciganos fez aprovar, em reunião de câmara, um Plano de incentivos à regularização das dívidas de água. Neste Plano, embora não exista uma referência explícita aos ciganos, quando se propõe que o montante da dívida possa ser regularizado, através de “trabalho a favor da comunidade” percebe-se que os ciganos são os seus destinatários, pois face ao seu não cumprimento: “os devedores passam a não ter direito ao processo de melhorias habitacionais, nem à integração no Parque de Estágio³. Está, ainda, acordado com a Segurança Social o estabelecimento de acordos, os quais poderão prever a cessação do Rendimento Social de Inserção” (Reunião Ordinária de Câmara, 20.07.2011, pp. 4-5). Na situação relatada, discrimina-se quem deveria ter direito a um realojamento definitivo. A condicionalidade subjacente opõe-se à universalidade do direito a uma habitação, revelando formas de integração repressivas.

Também o município de Beja, quando fez aprovar o Regulamento das Cláusulas do Contracto Local de Responsabilidade Social, incorpora a mesma lógica da condicionalidade do acesso a direitos fundamentais. Desta forma, define-se um conjunto de requisitos⁴ para o ordenamento de prioridades de acesso a apoios sociais, concretizando-se estes apoios em obras de melhoramento nas habitações e nos espaços exteriores; acesso a programas específicos de emprego e formação profissional; acesso a “nova” habitação, nomeadamente sob a forma de permuta de habitações (Deliberação nº 458, ata da reunião da Câmara Municipal de Beja, de 15 de junho de 2011).

³ O Parque de Estágio foi um projeto que visou retirar duas famílias alargadas ciganas a residir em barracas numa área central do município para uma zona mais afastada do centro da vila e mantendo as condições habitacionais igualmente precárias. Este tipo de atuação e o Regulamento Interno do Parque de Estágio (ata da Câmara Municipal da Vidigueira, n.º 2/2011) que foi aprovado tem subjacente os princípios da inferioridade (colocar o Outro na posição de discriminado e dominado) e da diferença (o Outro como um invasor que deve ser mantido à distância).

⁴ Entre estes requisitos encontra-se: pagamento em dia da renda da habitação, das prestações mensais de condomínios e da água; manutenção da habitação sem alterações estruturais, zelando pela sua higiene e limpeza; manifestação de um bom comportamento cívico e social.

Acredita-se que os comportamentos podem ser rigorosa e assepticamente regulados por via dos contratos que se estabelecem. As condições impostas para se ter acesso a um conjunto de direitos revelam não só as intenções dos atores institucionais na formulação dos projetos habitacionais, como também demonstram uma assimetria de poderes entre promotores e destinatários destes projetos na definição dos respetivos direitos e deveres. A administração dos apoios sociais acaba por ser feita de modo coercivo e por meio de mecanismos que visam a disciplinarização, o controlo social e a promoção da motivação dos destinatários dos apoios para que sejam adotados determinados tipos de comportamentos.

A adoção desta gramática da integração traz ainda um conjunto de outros riscos: por um lado, impor mecanismos de sanção e/ou gratificação para aceder a direitos fundamentais é uma forma de submeter os potenciais destinatários a um olhar externo, publicitando-se e politizando-se os problemas sociais. Por outro lado, verificar a elegibilidade no acesso aos direitos torna-se cada vez mais complexa, repercutindo-se numa maior seletividade e anulando-se progressivamente a universalidade de um direito.

A construção dos ciganos como população vulnerável baseia-se, assim, em duas ideias fundamentais: as pessoas ciganas são excluídas social e economicamente e têm características culturais específicas. Não se evidencia a diversidade de perfis sociais, nem se problematiza o conceito de exclusão como reflexo da ausência ou da dificuldade de acesso aos direitos.

Pôr em relevo a heterogeneidade de perfis sociais e a existência de especificidades nos modelos de organização social das famílias ciganas, permite concluir pela necessidade de outros recursos não disponíveis pelas políticas públicas, nomeadamente o acionamento de meios que permitam aprofundar o conhecimento sobre os beneficiários de determinadas políticas, avaliar se estas políticas estão a beneficiar todos os cidadãos de igual maneira ou se é necessário dirigir a intervenção em função de determinados perfis e do grau de discriminação de que são alvo.

2. os ciganos são nómadas, logo não precisam de uma casa

A ideia de que os ciganos são nómadas é uma ideia largamente difundida, parcialmente falsa e construída quer pelo senso comum, quer pelo meio académico. Talvez seja possível afirmar que o nomadismo, visto como modo de vida de uma parte da população cigana, é um dos estereótipos sociais mais veiculados entre pessoas não ciganas, e é ele, por si só, que esteve no centro de algumas controvérsias ao ponto de se constituir como um problema público.

Focando apenas a atenção na bibliografia portuguesa constata-se que o discurso científico sobre esta matéria seguiu as mesmas tendências. No espaço de mais de cem anos, desde Adolfo Coelho no século XIX – passando por Leite de Vasconcelos nos anos 30 ou por Olímpio Nunes nos anos 80 do século XX – que se atribuiu uma espécie de causalidade natural ao nomadismo sem se aprofundar os diferentes contornos desta realidade e sem se explorar os processos históricos que ligam determinadas famílias a certas localidades.

No presente, as imagens estereotipadas veiculadas em torno da categoria de “nómada” revelam o seu interesse heurístico não tanto pelo seu conteúdo (mais ou menos positivo) ou pelas suas características próprias (rigidez, falsidade...), mas sobretudo pelo quadro institucional que as emana, onde o recurso à designação dos ciganos como nómadas tende a tornar-se um instrumento para definir ou reafirmar determinadas lógicas de ação.

Aos olhos dos poderes públicos, o controlo dos “nómadas” parece indispensável, mas ele não é assumido como um problema político em si, antes como um problema de ação pública, pois é preciso gerir a sua principal consequência: o estacionamento, nem sempre previsível das paragens, pelo que é necessário impor entraves quer à sua fixação, quer à sua liberdade de movimento e circulação.

Estes entraves registam contornos diversos, indo desde a atuação das autoridades policiais para a sua saída forçada, até estratégias mais subtis, como por exemplo, a exigência do cartão de vendedor ambulante atualizado quando os ciganos pretendem pernoitar num determinado concelho (Castro, 2004: 60-62). No caso específico do município da Vidigueira optou-se, em 2008, por estabelecer, de forma inequívoca, os locais onde os ciganos podem permanecer em função de serem “nómadas” ou “naturais e residentes” no concelho. Enquanto a “comunida-

de cigana”, natural e residente do concelho só pode instalar-se temporariamente “nos terrenos que são propriedade da Câmara” (com sua indicação específica), a “população nómada”, pelo contrário, só pode estar no terreno a ela destinado por um período de 24 horas e “todos os danos que ocorrerem em equipamentos e materiais nas imediações, salvo prova em contrário serão imputados a quem aí estiver instalado e serão responsabilizados pelos prejuízos” (Normas a aplicar à Comunidade Cigana”, Proposta nº.10/CM/2008, reunião da Câmara Municipal da Vidigueira, ata nº. 6/2008, p. 8).

Não devemos também ignorar as consequências associadas ao polo mais positivo das representações sobre o nomadismo, que assente numa componente romantizada da mobilidade espacial como sinónimo de liberdade individual ou grupal. Valorizar este aspeto parece também, em alguns casos, dar a entender que a itinerância lhes retira qualquer vínculo territorial e de acesso a direitos e que qualquer estratégia desencadeada pelos ciganos com vista à fixação tende para uma ocupação abusiva do espaço (como a construção de barracas) ou para beneficiar de determinadas medidas de proteção social ou de acesso a determinados serviços.

São vários os autores que ao abordarem a questão da mobilidade geográficas das pessoas ciganas têm vindo a alertar, ao longo dos últimos anos, para a irrelevância da distinção nomadismo /sedentarismo. Estudos mais recentes salientam que esta distinção é sobretudo utilizada por atores institucionais, refletindo um trabalho de categorização perante uma realidade que se apresenta mais complexa do que as próprias definições administrativas e burocráticas e onde o apelo ao nomadismo surge como uma incapacidade social e institucional de lidar com manifestações de mobilidade espacial (Brazzabeni, 2012).

Efetivamente, o conhecimento de várias realidades concelhias permite perceber a dificuldade institucional, real ou fictícia, de leitura das necessidades decorrente de processos crónicos de pobreza e exclusão social. Dois aspetos merecem particular destaque:

- Por um lado, assiste-se a uma adesão acrítica ao pressuposto de que muitas famílias ciganas não têm acesso a uma casa porque optaram por um modo de vida itinerante, ignorando-se assim as suas dificuldades de acesso a uma habitação condigna e não se entendendo a forma como os próprios ciganos

vivenciam um modo de vida pautado pela relação entre itinerância e fixação⁵. No fundo, existe uma tendência para o não aprofundamento dos processos de sedentarização, sempre diferentes em função do tipo de famílias, das áreas geográficas, da história das políticas públicas, das oportunidades criadas localmente⁶.

- Por outro lado, em processos crónicos de pobreza e exclusão social o lugar atribuído a um alojamento e o sentido que assume ter e usar uma casa, não podem ser equiparados a situações de pessoas que apenas ocasionalmente poderão ter vivenciado processos de vulnerabilidade e que já tiveram outras oportunidades de vida, nomeadamente o acesso a uma habitação.

Ser nómada surge, pois, como uma categoria estrategicamente usada, formalmente não discriminatória, pois serve-se da naturalização da mobilidade geográfica como modo de vida. Por detrás desta forma de atuação e da recusa em se admitir a existência de famílias ciganas em situação de precariedade habitacional (barraca ou tenda), encontra-se, por vezes, a distinção entre falsos e verdadeiros itinerantes, logo sem necessidade de uma habitação condigna, pois no caso dos “falsos” pressupõe-se que já a têm num outro concelho e no caso dos “verdadeiros” como apenas podem permanecer alguns dias no concelho a resolução da sua situação habitacional não é vista como uma responsabilidade da autarquia local. Através destas categorizações assiste-se, assim, a uma espécie de jogo de ping-pong entre territórios, onde cada um procura minimizar o número de pessoas que deveria acolher, reenviando os “indesejáveis” para outras localidades.

3. Os ciganos têm estilos de vida diferentes, logo são necessários projetos especiais

A diversidade de experiências de intervenção ao nível da habitação que envolva o realojamento da população cigana revela diferentes modos de perceber esta população. Apesar de não existir um estudo comparado, sistemático e abarcando

5 Para um maior aprofundamento desta temática sobre os portugueses ciganos ver Castro, 2016.

6 Verificou-se como, por exemplo no concelho de Beja, a discrepância entre os números recolhidos por diferentes fontes revela a dificuldade dos organismos locais em identificarem o que na realidade podem ser consideradas famílias itinerantes e de como os processos de seleção para realojamentos baseados nesta categoria acabam por deixar de fora famílias sem qualquer alternativa residencial apenas por apresentarem modos de vida assentes na mobilidade espacial. Também em Évora se assistiu à mesma situação com a sucessiva demolição de barracas em vários pontos da cidade e a exclusão de algumas famílias de processos de realojamento.

um período de observação longo que ponha em confronto os resultados das várias experiências, é possível constatar as dificuldades de integração decorrentes da implementação de projetos especiais (ex.: Bairro Pias em Elvas; Bairro do Picoto, em Braga; Bairro das Pedreiras em Beja; Parque de Estágio na Vidigueira; Bairro de S. Sebastião em Campo Maior; Projeto Comunidade de Inserção Aldeia do Sanacai em Albufeira; ...).

Estas experiências permitem constatar que quando se opta por projetos que privilegiam uma composição social homogénea de bairros ou ruas, quando se adota uma localização espacial periférica e desintegrada de espaços urbanos consolidados e quando se elege uma solução arquitetónica que procura ir ao encontro de aspetos particulares de estilos de vida, estamos perante uma imagem estereotipada associada aos ciganos. Mesmo sem estarem apoiadas em qualquer evidência empírica ou científica, estas imagens servem para sustentar a falta de consenso político e social para alocar as respostas existentes ou criar soluções alternativas, que cumpram a legislação em matéria de acesso incondicional à habitação por parte dos ciganos.

Em 2006 a Câmara de Beja resolveu requalificar o Bairro da Esperança e erradicar as barracas das famílias ciganas para as realojar num bairro específico, só para elas: o Bairro das Pedreiras, onde seriam construídas de raiz 50 habitações unifamiliares, para além de um muro de “proteção”, que foi duramente criticado e que resultou numa queixa da Amnistia Internacional, juntamente com a Ordem dos Advogados - Comissão dos Direitos Humanos. O muro acabou por ser parcialmente demolido, mas o bairro persiste com problemas de degradação habitacional, os arruamentos nunca chegaram a ser realizados e a limpeza urbana não se efetua de forma regular e eficaz quando hoje ali habitam mais de 800 pessoas.

Também na Vidigueira, município sem fogos de habitação social, foi implementado um projeto especial de realojamento para 15 famílias ciganas, designado Parque de Estágio. Apesar da inexistência de consenso político perante a opção tomada, a coordenadora do Projeto e o presidente da Câmara, reforçaram a impossibilidade da opção pela dispersão habitacional, a necessidade de promover um conjunto de competências pessoais e sociais e o envolvimento de outros parceiros – como a GNR e a autarquia – que permitiriam uma boa vigilância e um adequado acompanhamento social do processo:

“Não há intenção de ser construído um gueto, e quanto à ideia de ser utilizado os 100 mil euros para comprar ou ajudar ao arrendamento de habitações independentes, seria outro problema; ninguém iria arrendar casas aos ciganos, porque estes não têm as tais competências, não sabem lavar a casa, não fazem uma boa vizinhança. O que se pretende é colocá-los dentro da comunidade com casa, mas para isso há que dotá-los de capacidades para que possam estar dentro dessas casas, há que ensiná-los. A ideia de gueto será diminuída o mais possível, e para isso é que vão lá estar técnicas em permanência e para isso irá haver outro parceiro que é a GNR” (Coordenadora do Projecto, Assembleia Municipal, Acta nº 1/2011, 25.02.2011).

Mais recentemente, em Campo Maior, em janeiro de 2016, cerca de 220 pessoas saíram do Mártir Santo - conjunto de barracas construídas junto às muralhas do castelo - para o Bairro de São Sebastião, para irem viver em 53 módulos habitacionais construídos especificamente para realojar pessoas ciganas. Passado um ano, os promotores do projeto admitiriam a existência de problemas face à solução adotada, pois as famílias não se sentiram representadas pela pessoa que fez a mediação, as tipologias das casas não foram ao encontro da dimensão das famílias e da sua necessidade de privacidade e os conflitos intrafamiliares já existentes não foram acautelados na atribuição dos alojamentos.

Em qualquer um dos casos concelhios relatados sobrevaloriza-se e exagera-se as diferenças, olhando-se para as pessoas ciganas como inferiores e incivilizadas. É esta suposta diferença que é usada para se justificarem projetos habitacionais especiais para a população cigana e, em alguns casos, ao designá-los como “estagiários” legitima-se o desenvolvimento de projetos específicos que implicam a separação física, pois pressupõe-se que eles não sabem habitar uma casa.

Este tipo de projetos fomenta a marginalização e a discriminação não só pela sua localização periférica, como também pela composição socialmente homogênea dos bairros e pelos modelos arquitetónicos que prevalecem (casas em banda) que potenciam conflitos de vizinhança pela excessiva proximidade física entre famílias.

Vejamos algumas das imagens estereotipadas que são veiculadas: i) os ciganos têm um estilo de vida comunitário que garante a intimidade e a solidariedade entre diferentes famílias; ii) a proximidade entre famílias facilita a integração

social pelas relações de entreajuda; iii) os seus modos de vida, nomeadamente no uso do espaço público e do alojamento são dificilmente aceites por pessoas não ciganas. Todas estas esta imagem assentam na ideia de um grupo socialmente indiferenciado que sustenta a metáfora do mosaico, proferida por I. Joseph (1984), na explicação da organização urbana: a cada um o seu território.

Nas grandes áreas urbanas, e independentemente da presença de pessoas ciganas, a necessidade quantitativa de alojamentos que sempre caracterizou a realidade portuguesa tem relegado para segundo plano algumas questões de ordem qualitativa, prosseguindo-se a construção de bairros sociais de densidade elevada em espaços de menor valor fundiário, normalmente localizados em áreas periféricas face às centralidades urbanas.

Veja-se, por exemplo, o caso de Lisboa: embora a presença dos ciganos nos bairros municipais não ultrapasse os 4,3% (Santos *et al.*, 2008), existe concentração da população cigana em algumas ruas. Pode assistir-se a dinâmicas microsegregacionistas, colocando-se determinadas famílias em pequenos territórios com a intenção de se manter o equilíbrio e a ordem socio espacial. No fundo, a aparente diversidade social de um bairro pode ocultar diferentes sub-bairros mais homogêneos, com consequências difíceis de gerir. A concentração em determinadas áreas faz aumentar as probabilidades de ocorrência de conflitos entre famílias ciganas, gera a necessidade de certas famílias mudarem de área de residência e promove nos outros uma imagem negativa associada ao espaço residencial.

Os problemas decorrentes do tipo de operações de realojamento descritas têm exigido, a curto prazo, a implementação de projetos locais que vão desde operações de requalificação focadas nos problemas da saúde pública e de organização dos fogos, passando por projetos de mediação intercultural, acabando algumas vezes em estratégias de policiamento comunitário. Tudo soluções que poderiam ser evitadas, se fossem acauteladas, desde o início, as premissas associadas ao sucesso da intervenção.

A inexistência de uma avaliação rigorosa dos resultados das intervenções, nomeadamente dos custos associados a políticas locais que promovem a guetização e a exclusão social, é um dos fatores que concorre para a perpetuação da implementação dos projetos especiais aqui relatados e para as dificuldades de se gerarem e assumirem compromissos políticos de médio e longo prazo.

5. Os bairros sociais são maioritariamente habitados por ciganos

O estudo do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana revela que as pessoas ciganas vivem em 3% dos alojamentos de habitação social no total da habitação social, o que contradiz a perceção geral de que a maioria da habitação social é atribuída a pessoas ciganas (Ferreira, 2016).

Existe, efetivamente, uma discrepância entre a elevada visibilidade social das famílias ciganas nos bairros e a sua real expressão numérica. A título de exemplo, refira-se um estudo realizado num bairro camarário do Porto onde o recenseamento exaustivo porta a porta dos elementos da população cigana revelou existirem 518 indivíduos, claramente inferior às estimativas fornecidas por instituições que trabalhavam no local, que apontavam para a existência de 1.000 a 5.000 ciganos no bairro (Cf. Cortesão et al., 2005). Também os dados publicados sobre a população cigana residente nos Bairros Municipais de Lisboa vão no mesmo sentido: apenas 4,3% dos residentes são ciganos (Santos *et al.*, 2008: 153).

A fraca expressão das pessoas ciganas no parque habitacional público reflete-se na persistência de condições habitacionais precárias: 2.461 famílias ciganas residentes em mais de 70 municípios vivem em barracas (Ferreira, 2016) e cerca de 1.000 famílias (4.200 pessoas) não têm residência fixa e muitas vezes são alvo de mobilidade forçada (Castro, 2016).

Em termos globais e pensando nas necessidades de realojamento de toda a população, constata-se que 25.762 famílias residentes em 187 municípios (não apenas famílias ciganas) precisavam de ser realojadas (IHRU, 2018).

Estes dados mostram não apenas a insuficiência das políticas de habitação responderem a todas as necessidades identificadas, mas também a particular vulnerabilidade de determinados grupos sociais, como a população cigana, em aceder a uma habitação condigna.

A fraca expressão dos ciganos no parque habitacional público deve ser enquadrada na história das políticas públicas de habitação em Portugal, em que a limitação das oportunidades de acesso foi sendo uma constante. Apesar da habitação ter sido sempre o parente pobre do Estado Social, a trajetória política da habitação

social portuguesa explica, em parte, a entrada mais tardia da população cigana por comparação com outros grupos sociais.

Esta acesso mais tardio explica-se, por um lado, porque as medidas de política estavam associadas a públicos muito específicos⁷ e, por outro, porque mesmo num período em que prevalecia o cariz universalista os ciganos acabaram por ser os últimos a realojar (Lopes, 2008; Santos *et al.*, 2008). Entre alguns dos argumentos utilizados pela administração local e que justificam o retardar da intervenção encontra-se: i) a acusação da inércia do poder central em trazer a solução para problemas sociais sentidos localmente; ii) os preconceitos e os receios da população perante uma intervenção na área da habitação; iii) a pretensão de invisibilização do problema como forma de minimizar os custos políticos de tomadas de posição (Castro, 2016).

Os argumentos avançados traduzem uma dupla dificuldade: a de alcançar consensos sociais e políticos a nível local, e a de assumir compromissos com a maioria das forças políticas – ambas são fatores fundamentais para assegurar o impacto positivo e a sustentabilidade de projetos habitacionais, nomeadamente quando se dão mudanças nos executivos camarários.

Neste sentido, um aspeto fundamental a destacar prende-se com a forma como se configura o problema que se pretende resolver, pois a sua definição irá traduzir a modalidade de ação pública a desencadear. Podemos identificar duas posições extremadas na formulação do problema: uma com enfoque na condição social e étnica dos sujeitos, outra que releva o funcionamento do sistema na produção das desigualdades sociais e os custos sociais, políticos e económicos que a exclusão acarreta. A primeira formulação tende a desencadear a concretização de projetos especiais, enquanto a segunda aponta para soluções mais integradoras. Cada uma das soluções adotadas não parece depender tanto do quadrante político dos executivos camarários, mas sobretudo da forma como se conseguiu ir construindo consenso em torno dos objetivos da ação pública e dos meios para a implementar (Vitale, 2009; Castro 2016).

⁷ A título de exemplo refira-se o surgimento, a partir da década de 30 do século passado de políticas públicas de intervenção direta na situação habitacional, mas com pouco impacto nas populações mais desfavorecidas quer pela sua natureza, quer pela sua abrangência: Programa das Casas Económicas (1933) dirigido sobretudo a classes médias (funcionários públicos ou trabalhadores filiados nos sindicatos nacionais e patrocinados pelo regime do Estado Novo); Casas para Famílias Pobres (1945); Casas de Renda Económica (1945); Casas de Renda Limitada (1947).

Notas finais

Num contexto em que se anuncia para o Plano de Recuperação e Resiliência um investimento de 1.633 milhões de euros para o setor da habitação e em que a sua maioria será canalizada para a habitação social, importa alertar para três ideias chave, no sentido de garantir que os processos de realojamento possam ter um maior sucesso:

- **Associar o acesso à habitação a um projeto de vida desejado pelas pessoas a realojar**, nomeadamente ao nível da formação e emprego, é partir do reconhecimento que a habitação só por si não promove a desejada integração;
- **Potenciar o acompanhamento próximo e continuado** de pessoas em situação de exclusão é canalizar os esforços para uma intervenção integrada que inseriu no novo espaço residencial, através da gestão de proximidade, espaços de formação, de trabalho, de convívio e implicou a população na sua gestão e manutenção, impulsionando a coresponsabilização dos residentes nos seus processos de inclusão social;
- **Promover a coexistência interétnica através de realojamentos dispersos na malha urbana** é ensaiar formas de intervenção social e urbana inovadoras face ao balanço negativo dos processos de realojamento concentrado, ao mesmo tempo que se combatem imagens estereotipadas e estigmatizantes da população cigana;
- Recorrer à **mediação** e valorizar a criação de **associações** de vizinhos para promover a participação e envolvimento da população em todas as fases deste processo é um instrumento fundamental para promover defender o acesso às oportunidades.

A montante dos processos de realojamento importaria ainda ter em consideração as seguintes recomendações:

- Promover a transparência nos processos de acesso à habitação social, nomeadamente em termos dos critérios de elegibilidade e de atribuição;
- Produzir centralmente orientações claras para a elaboração de regulamentos de acesso e atribuição de alojamentos sociais, exigindo-se a publicação das listas de candidatos a habitação social;

- Promover a elaboração de Estratégias Locais de Habitação como uma forma de reduzir as controvérsias políticas e sociais quando se trata de alojar famílias ciganas;
- Dotar os motivos da intervenção de sentido para todos os munícipes, através de uma estratégia de comunicação com as famílias a realojar e com os restantes munícipes;
- Monitorizar a evolução das condições de alojamento das famílias que residem em alojamentos não clássicos, permitindo a sinalização e resolução de situações de grave carência habitacional;
- Monitorizar os projetos de realojamento no sentido de evitar que se fomente a segregação socio espacial;
- Promover uma discussão pública sobre exclusão espacial e desigualdades sociais e modelos habitacionais;
- Evitar a legitimação da administração das políticas sociais em torno de um sujeito meritocrático – “bem-comportado” - versus um sujeito pleno de direitos – direito à habitação, à formação, ao emprego, aos apoios sociais;
- Evitar a representação estereotipada e homogeneizadora dos destinatários das ações institucionais;
- Delinear claramente o papel das instituições envolvidas na promoção de projetos habitacionais, as suas obrigações e os recursos a disponibilizar.

Referências bibliográficas

- COELHO, Adolfo Coelho, (1995) [1892], *Os Ciganos em Portugal. Com um Estudo sobre o Calão*, Lisboa, Edições D. Quixote, 289 p. ASSÉO, Henriette (2004), “ Les Gypsy studies et le droit européen des minorités”, *Table Ronde: Faut-il avoir peur des Cultural Studies?*, *Revue d’Histoire Moderne et Contemporaine*, 51, 4 bis, pp. 71-86.
- BRAZZABENI, Micol (2012), “De bairro em bairro: redes sociais e circulação de uma família cigana em Vila Real de Santo António”, in Pereira Bastos, J. (ed.), *Portugueses Ciganos e Ciganofobia*, Lisboa, Colibri, pp. 267-278.
- BRAZZABENI, M., CASTRO, A., CHALLINOR, E. (2014) “From the universal validity of public policies to the conditionality of rights” in Piasere, L., Solimano, N. Cambini, S.T. (eds.) *Wor(l)ds which exclude. The housing issue of Roma, Gypsies and Travellers in the language of the acts and the administrative documents in Europe*, Fiesole, Fondazione Michelucci Press, pp. 117-156. Disponível em: <http://weproject.unice.fr/publication/e-book-low-resolution>

- CASTRO, Alexandra (2004), “Ciganos e itinerância. Uma aproximação à realidade concelhia e às suas formas de hospitalidade”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 9, pp. 55-69.
- CASTRO, Alexandra (2010), “Ciganos e desigualdades sociais: contributos para a inflexão de políticas públicas de cariz universalista”, *Forum Sociológico*, nº 20, pp. 11-19.
- CASTRO, Alexandra (2016), Na luta pelos bons lugares. Visibilidade social e controvérsias espaciais, Lisboa, ACM/Colecção Olhares nº 9, 364 p. Disponível em https://www.obcig.acm.gov.pt/documents/58622/202406/OLHARES-9_online.pdf/ca9f8e43-b390-4ba1-9388-341b3f75f0de
- CORTESÃO, Luiza, STOER, Stephen, CASA-NOVA, Maria José e TRINDADE, Rui, (2005), *Pontes para outras viagens. Escola e comunidade cigana: representações recíprocas*, Lisboa, ACIME/Colecção Olhares nº 1, 85 p.
- COSTA, Elisa Lopes da (1999), “O povo cigano e o espaço da colonização portuguesa – que contributos?”, in António Gómez Alfaro, Elisa Maria Lopes da Costa & Sharon Sillers Floate (Orgs.) *Ciganos e degredos. Os casos de Espanha, Portugal e Inglaterra, Sécs. XVI-XIX*, Lisboa, Colecção Interface, pp. 49-91.
- DUARTE, Isabel (coord), Joana AFONSO, Alexandra CASTRO, Mafalda SOUSA, Margarida SALGUEIRO, Maria José Lobo ANTUNES (2005a), *Coexistência Inter-étnica, Espaços e Representações Sociais: os Ciganos Vistos pelos Outros*, Lisboa, Colecção Olhares, nº 4, ACIME, 181 p.
- DUARTE, Isabel (coord.); AFONSO, Joana; AFONSO, João; CASTRO, Alexandra; SOARES, Luís (2005b), *Os Ciganos Vistos pelos Outros: Proximidade Social em Espaços de Coexistência Inter-étnica*, Relatório de Investigação, Lisboa, CET/FCT, 163 p.
- FERREIRA, Teresa Leal (coord.) (2016), *caracterização das condições de habitação das comunidades ciganas residentes em Portugal*, Lisboa, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana.
- FORMOSO, Bernard (1994), “Diversité des itinéraires et uniformité des stéréotypes”. *Études Tsiganes*, Vol. 4 (nova série), pp. 127-138.
- HANCOCK, Ian (1989), “La fonction du mythe tsigane”, in Williams, P. (Org.) (1989) *Tsiganes: Identité, Évolution*, Paris, Études Tsiganes Syros Alternatives, pp. 45-52.
- Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (2018), *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*, Lisboa, IHRU.
- JOSEPH, Isac (1984) “Urbanité et ethnicité”, *Terrain* 3, pp. 20-31. Disponível em <http://terrain.revues.org/2808>.
- LIÉGEAIS, Jean-Pierre (1980), “Le discours de l’ordre. Pouvoirs publics et minorités culturelles”, *Esprit*, nº 41, pp. 17-43.
- MACHADO, Ana Maria Celorico (1988), “‘Ciganos’ portugueses: une marginalisation traditionnelle”, *Études Tsiganes*, nº 4, pp. 4-9.
- McVEIGH, Robbie (1997), “Theorising Sedentarism: the Roots of Anti-Nomadism in ACTON, Thomas, *Gypsy Politics and Traveller Identity*, University of Hertfordshire Press, pp. 7-25.

- NUNES, Olímpio (1996) [1981], *O Povo Cigano*, Porto, Livraria Apostolado da Imprensa, 458 p.
- LOPES, Daniel Seabra (2008), *A Deriva Cigana. Um Estudo Etnográfico sobre os ciganos de Lisboa, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais*, 410 p.
- ROTHERA, Xavier (2009), "Piste pour une historiographie des tsiganes en France", *Études Tsiganes*, nº 39-40, pp. 14-41.
- SANTOS, Marta, ROMANO, Ricardo, ANTUNES, Margarida, Cavaleiro, Lia (2008), "Etnia Cigana nos bairros municipais de Lisboa – recenseamento e reflexões" in CET, *Ciganos, Territórios e Habitat*, Actas do Seminário Internacional, Lisboa, pp.147-167.
- VASCONCELLOS, J. Leite (1982) [1956], *Etnografia portuguesa*, Vol. IV, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- VITALE, Tomasso (2009), "Sociologia dos conflitos locais contra os Rom e Sinti em Itália. Pluralidade de contextos e variedade de instrumentos políticos", *Cidades. Comunidades e Territórios*, nº 19, pp. 65-80.
- WILLIAMS, Patrick (2006), "Sans territoire fixe", *Projet 6/2006* (nº 295), p. 11-17.