

Actas do Seminário Internacional

Ciganos, Territórios e Habitat

ISCTE, 8 e 9 de Abril de 2008

Ficha Técnica

Título: Actas do Seminário Internacional – Ciganos, Territórios e Habitat – ISCTE, 8 e 9 de Abril de 2008

Edição: Centro de Estudos Territoriais/Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Organização e Revisão: Alexandra Castro, Marta Santos, João Paulo Marques e Helena Torres

Capa: Alexandra Xavier

Impressão: Divisão de Imprensa Municipal

Tiragem: 600 exemplares

ISBN: 978-989-95924-0-7

Depósito Legal:

Apoios: FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia; Gebalís, EM. - Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa; ACIDI-Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, IP; IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana; Coimbra – Cidade de Todos.

ÍNDICE

Introdução

Alexandra Castro, Centro de Estudos Territoriais 5

Abertura

Rosário Farmhouse, Alta Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural 9

PAINEL 1

Políticas e acção local: confronto de experiências no contexto europeu

Intervenção da Moderadora

Isabel Guerra, Centro de Estudos Territoriais 13

Access to housing and social integration processes with roma community

Ana Collados, Fundación Secretariado Gitano 15

Ciganos e precariedade habitacional: uma aproximação à realidade em Portugal

Alexandra Castro e André Correia, Centro de Estudos Territoriais 31

Prendre en compte la diversité de l'habitat: des intentions aux actes. La situation française

Didier Botton, Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tsiganes et les Gens du Voyage 47

No exit from the "campland"

Laura Fantone, Universidade de Padova 57

Provision of Gypsy and Traveller Sites in England: a Needs Based Approach

Pat Niner, Centre for Urban and Regional Studies - University of Birmingham 67

A acção do IRIS - Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid

Pedro Navarrete, Instituto de Realojamiento e Integración Social 85

Debate

95

PAINEL 2

Formas diferenciadas de acolhimento e realojamento no contexto português

Necessidades habitacionais sentidas pela comunidade cigana residente no concelho

de Aveiro

Carla Fernandes e Maria Irene Bártolo, Câmara Municipal de Aveiro 101

Agir contra o preconceito na construção de um espaço

Fernando Gomes, Junta de Freguesia de Mondim de Basto 119

Centro de Estágio Habitacional de Coimbra: do realojamento ao modelo integrado de actuação

Jorge Gouveia Monteiro, Câmara Municipal de Coimbra 123

Reflexões em torno da educação e formação para o realojamento: o caso da comunidade cigana da Lejana de Cima, Faro

Patrícia Coelho, Câmara Municipal de Faro 127

Debate	131
Etnia cigana nos bairros municipais de Lisboa: recenseamento e reflexões	
Marta Santos, Ricardo Romano, Lia Cavaleiro, Margarida S. Antunes, GEBALIS, EM	147
O realojamento da comunidade cigana de Santo Tirso: dos principais desafios às novas oportunidades de vida	
Rui Santos, Câmara Municipal de Santo Tirso	169
Intervenção comunitária nos bairros municipais de Lagoa: Nós, os Ciganos	
Sandra Generoso e Ana Marta Charneco, Câmara Municipal de Lagoa	183
Os “Uns e os Outros”: o testemunho de uma integração difícil	
Apolónia Teixeira, Célia Gaudêncio, Câmara Municipal do Barreiro	191
Debate	195
Encerramento	
João Ferrão, Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades	203
PAINEL 3	
Workshop: A Construção Participada da Mudança	
Apresentação	209
Notas metodológicas	
Luís Castanheira Pinto, INDUCAR	211
Conclusões	213
Debate	229
Encerramento do Paine 3	
Luís Pascoal, ACIDI-Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas	241
Sessão de Encerramento	
Rosário Farmhouse, Alta Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural	243
Maria João Freitas, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	244
Carlos Encarnação, Presidente da Câmara Municipal de Coimbra	246
Maria Helena Correia, GEBALIS, EM	249
Madalena Matos, Centro de Estudos Territoriais	251
Anexos	
I – Carta de Princípios	255
II – A Habitação dos Ciganos em Portugal	
Constatações e Propostas de Intervenção	259



O acesso a condições adequadas de habitação assume-se como um dos pilares-chave dos processos de inclusão social, na medida em que facilita o acesso a outros recursos, serviços e direitos fundamentais. Os dados disponíveis sobre a situação residencial dos ciganos em Portugal apontam para a existência de um grande contraste quando comparada com a generalidade da população portuguesa. Assiste-se à persistência de famílias ciganas sem residência fixa, a residir em habitações degradadas ou em bairros segregados e a dificuldade de acederem ao mercado livre de habitação.

Para além destes obstáculos que se colocam para poderem satisfazer as suas necessidades básicas em igualdade de oportunidades com a restante população, várias interrogações têm sido levantadas por decisores políticos, cientistas sociais e técnicos de intervenção social sobre as suas especificidades na relação com o território e o espaço do habitat, sobretudo quando acedem ao mercado social de habitação, nomeadamente ao nível da apropriação do espaço habitacional e das relações inter e intra-étnicas no novo espaço residencial.

Conscientes que ao longo dos últimos anos têm sido implementadas várias medidas de política e projectos de intervenção social onde a melhoria das condições habitacionais merece um lugar de destaque, não se conhece, no entanto, de forma sistematizada os seus impactes nos processos de inclusão social da população cigana, dificultando a definição de estratégias futuras de actuação.

Estes foram alguns dos sinais que motivaram o Centro de Estudos Territoriais a desafiar um conjunto de entidades para se associarem na realização de um seminário que permitisse dar um contributo para o diagnóstico e reflexão sobre a situação residencial dos ciganos, através da abordagem de diferentes estratégias, modelos e formas de intervenção em Portugal e em alguns países europeus.

Assim, nos dias 8 e 9 de Abril, decorreu, no Grande Auditório do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, o Seminário Internacional – Ciganos, Territórios e Habitat - promovido pelo Centro de Estudos Territoriais do ISCTE, e organizado conjuntamente com o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, IP; o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana; a Gebalis - Gestão dos Bairros Municipais



de Lisboa, EM e o Projecto Coimbra - Cidade de Todos. A grande adesão a este encontro, que contou com cerca de 350 participantes de entidades públicas (câmaras municipais, juntas de freguesia, segurança social, forças de segurança), de ONG's, IPSS's, associações ciganas, entre outras, revela como as questões relacionadas com o acesso à habitação por parte da população cigana são um dos aspectos centrais dos seus processos de inclusão.

A estrutura do seminário contou com três painéis distintos, mas complementares. No primeiro pretendeu-se traçar o panorama a nível nacional das situações de precariedade habitacional existentes entre a população cigana, mas também conhecer as situações de Espanha, França, Reino Unido e Itália. Foram evidenciadas as políticas e medidas que envolvem os processos de alojamento/acolhimento desta população, uma vez que é à luz das políticas públicas que são determinadas em primeira instância as condições de satisfação dos direitos fundamentais. Neste sentido, tornava-se relevante conhecer os problemas da sua implementação e as necessidades sentidas actualmente. As comunicações do segundo painel complementaram as intervenções anteriores ao apresentarem a diversidade de situações de acolhimento e realojamento dirigidas à população cigana em diferentes municípios portugueses: Aveiro, Mondim de Basto, Coimbra, Faro, Lisboa, Santo Tirso, Lagoa e Barreiro, destacando-se os impactes da promoção habitacional quando surge integrada em estratégias mais vastas de minimização de outras fragilidades sociais. O terceiro painel, reunindo três grupos de trabalho, cada um com um tema distinto e apresentado por ciganos, pretendia pôr em discussão o acesso à habitação, os processos de alojamento e o espaço do bairro e da casa, no sentido de vir a fundamentar propostas de intervenção ao nível de respostas habitacionais e de políticas de acolhimento dirigidas à população cigana.

Ao longo de dois dias de trabalho constatou-se que apesar da persistência de carências habitacionais em vários concelhos do país, existem experiências construtivas, revelando o campo de possibilidades nesta matéria em termos da redução dos contrastes sociais existentes entre ciganos e não ciganos. No entanto, pela discussão gerada em termos das orientações a dar às intervenções, o debate não foi conclusivo quanto aos modos de conceber os processos de integração. Se parece ser ponto assente que a redução dos contrastes sociais entre a população cigana desfavorecida é fundamental para se poder falar de integração e que a diversidade cultural é compatível com este processo, nem

sempre ficou claro os limites do reconhecimento destas especificidades nas acções a desenvolver.

Este debate necessita de ser aprofundado, pois foi notória a necessidade de se ter mais tempo de discussão e reflexão conjunta entre população cigana, académicos, técnicos de diferentes organizações e decisores políticos. E foi pelo reconhecimento antecipado desta necessidade que a comissão organizadora deste seminário preparou previamente uma Carta de Princípios sobre Habitação e Comunidades Ciganas, deixando à reflexão pública uma proposta para debate para que esta carta de princípios possa vir a ser subscrita tanto pelo governo como pela administração central e local e que revele uma reflexão conjunta capaz de se traduzir em orientações de acção política no domínio da habitação e da inclusão da população cigana (cf. Anexo 1).

Mas como o objectivo do seminário era também transformar a informação recolhida em conhecimento e definir as condições de transformação do conhecimento produzido em acção, os resultados do workshop serviram de base de trabalho à comissão organizadora para apresentar um documento à equipa responsável pelo Plano Estratégico da Habitação (cf. Anexo 2).

Alexandra Castro

Intervenção de Abertura do Seminário

Rosário Farmhouse¹



Gostaria de saudar todos os presentes. É com muito gosto que estou aqui hoje na abertura deste seminário cuja forte participação dos conferencistas representa a importância da temática e a importância de debater esta matéria, principalmente com a colaboração e com o apoio de investigadores internacionais.

Gostava, por isso, de agradecer a presença de todas e de todos neste seminário internacional dedicado à temática da habitação dos cidadãos das comunidades ciganas intitulado «Ciganos, Territórios e Habitat».

Foi com o maior interesse que o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural se associou à organização deste seminário, promovido pelo Centro de Estudos Territoriais do ISCTE, que contou igualmente com a parceria do Programa «Coimbra – Cidade de Todos», da empresa municipal GEBALIS – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana – IHRU. A importância de que se reveste o tema da habitação é por todos conhecida e assume especial relevo quando se trata de acolher populações em situação de pobreza e exclusão, o que ainda afecta um número significativo de cidadãos portugueses das comunidades ciganas espalhadas pelo país.

O direito à habitação consagrado no artigo nº1 do artigo 65º da Constituição da República Portuguesa refere expressamente: «*Todos têm direito para si e para a sua família a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar*». Porém, este direito ainda é apenas um desejo para muitas famílias que vivem em condições indignas para qualquer ser humano e degradantes para as sociedades democráticas do século XXI.

Hoje, que celebramos o Dia Internacional dos Ciganos, proclamado em 1990, no IV Congresso da União Internacional Romani em Varsóvia, em celebração do 1º Encontro Internacional de Representantes das Comunidades Ciganas, realizado em 8 de Abril de 1971, perto de Londres, encontramos-nos também nós aqui reunidos em Lisboa com

¹ Alta Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural

10

representantes de organizações de Espanha, França, Itália e Reino Unido nesta grande assembleia para, em conjunto, reflectirmos naquela que é, ainda hoje, uma das maiores dificuldades na inclusão e igualdade de oportunidades das comunidades ciganas na grande maioria dos países membros da União Europeia – a habitação.

Espero por isso que os trabalhos que agora se irão iniciar sejam fortemente motivados pela histórica reunião que nesta data se comemora por toda a Europa, para que, com o indispensável contributo de todos, possamos aproximar-nos da concretização do tão desejado direito à habitação que a nossa Constituição consagra.

Muito obrigado e bom trabalho.

PAINEL 1

Políticas e acção local: confronto de experiências no contexto europeu

Intervenção da Moderadora

Isabel Guerra¹



Vamos então iniciar os trabalhos da 1ª mesa. É uma mesa dedicada ao confronto de experiências internacionais no que diz respeito à integração da população cigana, nomeadamente no campo da habitação, embora não só. Eu gostava de dizer duas ou três palavras de contexto.

A coexistência multicultural continua a ser hoje um tema de grande interesse e também de grande diversidade de opiniões, quer na academia, quer nos campos profissionais, no contexto do realojamento, mas também no contexto das políticas sociais. O que não deixa de ser estranho e paradoxal, na medida em que cada vez mais nós aceitamos a diferença e defendemos inclusivamente na sociedade moderna essa diferença, mas cada vez mais nos incomodamos com a diversidade.

Alguns de vós conhecem com certeza um livro, já um pouco antigo, do Alain Touraine, que tem o título interrogativo «*Será que podemos viver juntos?*» A questão que se coloca é: sendo tão diferentes os nossos interesses e os nossos modos de vida, conseguimos viver juntos?

Esta discussão passa com muito impacto para as questões do realojamento no contexto nacional e em todo o contexto europeu. Não apenas em relação ao realojamento da população cigana, mas das várias diversidades culturais e étnicas. Chegámos mesmo nalguns países a discutir qual é a percentagem de tolerância, o limiar de tolerância que se pode admitir na diversidade e heterogeneidade dos bairros. Durante muito tempo, defendemos isso. Hoje, há muitas vozes que vão defender que é fundamental manter os laços de solidariedade comunitários e os laços de família comunitários, porque é o único capital que resta a algumas das comunidades locais e, portanto, a discussão torna novamente em cima da mesa nessa diversidade de posturas e de experiências. Claro que a especificidade da população cigana, nomeadamente nos contextos do realojamento, tem vindo a ser trabalhada, quer em teoria, quer na prática, de maneiras muito diversas. Mas, aquilo que todos nós sabemos é que é uma realidade em profunda mudança e que, o que nós colocamos debaixo de um chapéu de “comunidade cigana” tem uma enorme diversidade de comunidades e de grupos familiares onde há poucas respostas feitas,

¹ Professora Catedrática do ISCTE, investigadora do Centro de Estudos Territoriais/ISCTE



poucas receitas imediatamente colocadas. E assim, cada vez mais, vamos defendendo que devemos pensar cada situação *per si*, sem dogmas, sem generalizações, cientes de que, apesar de tudo, é nos princípios da equidade e da justiça social que devemos basear as nossas intervenções.

Esta questão é efectivamente uma questão que não é apenas portuguesa. É uma questão que se coloca no contexto dos países europeus e, portanto, nós vamos ouvir essas experiências na mesa da manhã, em cinco países: Espanha, Portugal, França, Itália e Inglaterra. Não é para concordar ou discordar, é apenas para pensar e tirar daí as ilações necessárias para aquilo que é o nosso pensamento e a nossa acção nas práticas profissionais concretas. Assim, teremos o dia de amanhã para que, com alguma distância crítica em relação ao de hoje, possamos então reflectir sobre aquilo que é o impacto do que ouvimos no nosso trabalho.

Access to housing and social integration processes with Roma community



Ana Collados¹

Contextual Considerations

The issue of housing and the Roma community

Housing is the number one social need and, as such, one of the fundamental rights of individuals. Moreover, housing and habitat play a vital role in social exclusion/inclusion processes among the most disadvantaged population groups and individuals insofar as a dignified home in an accepting environment facilitates access to resources, services and rights and opens the door to opportunity for co-existence and social cohesion. However, run-down habitats and wretched housing conditions close the door to advancement and end up becoming the main factor contributing to the exclusion dynamic.

The vital importance of housing and habitat for social cohesion has been observed in the case of the Spanish Roma community. While Spanish Roma benefited from the universalisation of welfare policies (access to social protection systems, to the health system, educational system, etc.), it was access to housing and to more mainstream urban environments in the 70's and 80's that was one of the key factors in the improvement of living standards and significant headway in social incorporation which this community has undergone. Access to housing for many Roma families during these years has had a special impact on other economic, educational and social factors and significantly boosted social advancement.

However, the situation of those families that failed to benefit from these schemes (due to their late arrival) or that suffered the consequences of unsuitable measures in this field, continue to suffer the effects of exclusion: specific types of neighbourhoods, the persistence of shanty towns, relocation to neighbourhoods lacking necessary infrastructure, etc., thus worsening the already negative baseline conditions and paving the way for the emergence of other social problems which further complicate the panorama and contribute to the negative image and social rejection which haunts this community and acts as just one more barrier to its advancement.

¹ Responsável pela área da habitação da Fundación Secretariado Gitano.

We have also had the opportunity to observe how the lack of sustained and integrated policies and the adverse evolution of the real estate market have meant that even in those cases where progress had been made, regression is very probable: Roma families still continue to have more children than the average Spanish families and if young couples do not have the possibility of gaining access to housing, we will witness a resurgence of phenomena such as overcrowding, shanty towns, squatters, etc. Moreover, neighbourhoods lacking infrastructure and which do not benefit from investment will become run-down, not only in terms of housing *per se* but also with regard to integration processes and co-existence meaning that those able to leave these neighbourhoods will do just that, turning the latter into new ghettos and areas of exclusion.

The Roma minority's access to housing is an unfinished process and, to a large degree, has been neglected or abandoned altogether. We would note that situations can still be found which are an affront to the rights of individuals and which pay no heed to the recommendations of international organisations regarding social rights. We should also refer to the emergence of new problems that the lack of sustained action is producing and which, in some cases, lead to the erosion of gains made years ago by many families.

In an effort to summarise and assuming the risk of over-simplifying what is actually a complex problem, we would like to highlight the two issues which in our view characterise the situation of Roma with regard to housing and their social inclusion and which today require pro-active and immediate answers:

The persistence of shantytowns and sub-standard housing

Today between 10% and 12% of the Roma population continues living in segregated settlements and in different sorts of undignified¹ or unsuitable habitats (shanty towns¹, bunkers, modular and pre-fab dwellings, *special types of neighbourhoods*, etc.); settlements isolated from the cities and from opportunity where inhabitants live in conditions which

¹ The United Nations Habitat Committee has come up with a definition of dignified housing: *Suitable housing means more than simply having a roof over one's head. It also means having privacy, sufficient space, physical access, adequate security, security of tenure, stability, structural durability, light, heat and sufficient ventilation, an adequate basic infrastructure which includes provision of water, sanitation, waste elimination, suitable environmental and health factors and in a suitable location with access to work and basic services, all this at a reasonable cost.*

breach the basic rights advocated by our society and government; conditions which today should not be tolerated by one of the planet's most prosperous countries.



In 1991, 31% of all dwellings inhabited by Roma families were sub-standard (17,644)². Today, a decade later, shantytowns and sub-standard housing continues to be a reality for this community throughout all of Spain.

In our view, the following are some of the elements contributing to the prolongation of this situation:

- On many occasions it is perceived that the main obstacle standing in the way to the eradication of shanty towns once and for all has less to do with the lack of economic resources and more to do with difficulties in finding solutions and the shirking of responsibilities (difficulties in identifying the body with competence to act, fear of neighbourhood reactions to relocation, inability on the part of small municipalities to implement these actions on their own, etc.). In short, there appears to be a lack of political will and government leadership in this connection and a lack of clear guidelines on this issue on the part of the Autonomous Communities and Municipalities.
- Scant cooperation among government administrations. Resolution of the problems of shantytowns and sub-standard housing is often too much to expect of local governments. Likewise, the dispersion of competencies when it comes to housing, not only fails to offer responses which are more tailored and aligned to the needs of the target population but also act as obstacles to action (and sometimes as an excuse for failing to respond). In other cases, decisions taken at the municipal level are based more on speculative profit (land reassessment, buying operations, etc.) than on the most pressing needs of citizens.
- Lack of integrated intervention planning both with relocated families and the inhabitants of these host neighbourhoods. Neighbourhood disputes are therefore left unsettled, the environment quickly deteriorates and new *vertical-housing shantytowns* emerge.
- Although some Autonomous Communities and municipalities are implementing interesting eradication measures, the prevailing situation is one in which relocation

¹ The PNAI (national inclusion plan) offers the figure of 48,000 shanty town dwellers in the year 2000.

² Grupo PASS. Roma housing map in Spain, 1991.



is often rooted in urban development pressure or neighbourhood pressures (often tracts of land are taken to build industrial parks or roads) and many times, rather than leading to definitive integration, what we end up with is newly segregated relocation.

- In this connection, we would stress the lack of shared resettlement models and criteria thus missing out on the opportunity to make use of the experience accumulated in this field. We have already seen the negative effects of transition neighbourhoods, which end up becoming permanent housing sites, which quickly deteriorate and reproduce (with better equipment) the problems being addressed in the first place. The same thing occurs when relocated families are grouped together in the same housing complexes or neighbourhoods.

Emerging needs relating to roma housing

Another aspect illustrating the vulnerability of the Roma community when it comes to housing has to do with the problems linked to urban planning, the decline of disadvantaged neighbourhoods and the growth of the Roma population itself.

- One of these problems is the concentration of the Roma population (and of other vulnerable groups) in certain neighbourhoods. We must remember that although the Roma birth rate has fallen considerably, a very large proportion of the population is still quite young. This means that under normal population growth conditions, the percentage of Roma will rise in the neighbourhoods where they reside¹. There can be no doubt that neighbourhoods such as these are far from ideal and that non-Roma are moving out of the neighbourhoods, the schools, etc.
- Another of the problems is the deterioration of housing and the surrounding area which is related to the typically low quality of social housing projects, the poor upkeep of equipment and infrastructure and lack of follow-up work undertaken with regard to persons relocated to these homes, all contributing to inadequate care and conservation giving rise to an atmosphere which is not conducive to participation, socialisation, etc.
- Another important problem is overcrowding which is typical of these types of

¹ By way of example, studies have been conducted on some neighbourhoods built in the 70's where 20% of the population was Roma. In addition to natural population growth accounting for the doubling of this percentage, some of the non-Roma left the neighbourhoods and were replaced by new Roma families putting the percentage of Roma at over 50% and the percentage of Roma children at school at 80%.

housing situations. In many cases two, three or even four families live under the same roof, normally the children of those who were awarded the housing who have married but have not moved out given the lack of alternatives, sometimes giving rise to the resurgence of shanty towns or situations of squatting.

- And lastly, we face a further difficulty and a lack of guarantees assuring access to public housing and to the open housing market or rental housing, constituting a real hurdle standing in the way to the advancement of young married couples. Hence, the supposedly equal universal measures may end up being exclusive and discriminatory. The requirements which must be met to gain access to housing are well out of the reach of a large proportion of Roma:
 - Public assistance requirements include elements such as formal employment, savings and indebtedness capacity (to gain access to a mortgage), annual tax return, etc., which do not form part of the reality of many Roma families who engage in informal activities.
 - Roma access to rental housing is hindered by high prices and a lack of innovative measures in this connection as well as an added difficulty, which once again has to do with discriminatory practices against this ethnic group. It is considered a great feat today if a young Roma couple is able to get an agency or an individual owner to rent them an apartment.

What role has the Fundación Secretariado Gitano played in this field

From the very outset the FSG has shown its concern for the housing issue. Particular mention should be made of the different actions undertaken by the PASS Group, especially the study entitled *Roma Housing in Spain* (1991) which was probably one of the most valid studies ever done on Roma given the large sample size of Roma families.

However, the complexity involved in addressing housing issues given the number of resources which need to be mobilised, the different layers of government administration involved and also the political and social implications which often come into play, have not fostered the FSG's development of goal-oriented actions in this field.

Also, the Foundation has employed a strategic option in implementing our goal-oriented actions: to focus efforts and resources on those families that have already made some progress in their social advancement process with a view to reinforcement and preventing a return to the former situation. This meant taking action in those urban neighbourhoods

where the greatest number of Roma were resettled during the 80's and 90's or where the greatest numbers were concentrated in buildings of flats, and leaving shanty town intervention in the hands of other institutions (IRIS in the case of Madrid where our goal-oriented actions were focused at that time).

FSG activity in this field has therefore been basically limited to advisory activities, technical assistance and the drafting of public policy proposals or recommendations (the Virgen del Camino housing complex in Leon, action proposals in Sestao, Poio, etc.).

However, the last several years have brought change to the FSG, mostly due to our territorial expansion linked with Operational Programme services, thus allowing us to become more involved in the reality of a number of different areas and open to demands and opportunities. We have thus been participating in different initiatives, which have allowed us to gain experience in this field:

- Since 1999, through an agreement signed with the Town Hall of Madrid, we have been participating in the monitoring of families relocated by the Municipal Housing Company (Spanish acronym EMV) and in the settlement of disputes arising between neighbours.
- We are also engaged in the accompaniment of families undergoing the process of resettlement within the framework of the Aviles Town Hall's Plan for Minorities as well as in other small municipalities in the area.
- A more decisive step was our participation in the Government of Navarre's Integrated Housing Programme where we mediated in the purchase of second-hand homes and accompanied families throughout this process.
- In the town of Estela also located in Navarre we are involved in advisory and diagnostic activities regarding the situation of families and housing in the Merced neighbourhood with a view to contributing to the Town Hall's efforts to implement a relocation project over the next several years.
- We are also involved in initiatives being undertaken by the Town Hall of Alcantarilla (also in Navarre) regarding the purchase of homes by the Foundation and their subsequent rental to Roma families.

Currently, thanks to the Collaboration Agreement concluded between the Ministry of Housing and the Foundation, new avenues of action have been opened. Within the framework of this particular agreement, the Activity Plan facilitating access to housing for the Roma population will be implemented.

The shared objective of the different actions is to keep gaining greater insight into the housing situation of the Roma community and to set the stage for the subsequent formulation and design of action policies.

The specific objectives are organised around the following major actions:

- Implementation of a think-tank with a view to conducting a diagnosis to move forward in the identification of needs and the development of intervention proposals in the area of housing with the Roma community through a profound analysis of that situation serving as the basis for the development of both policy and technical measures. This think-tank will produce a document containing diagnoses and intervention strategies and guidelines.
- Promotion of awareness-raising and information actions through a *Seminar on Housing and the Roma Community*, conceived as a meeting forum which, based on the document compiled by the think-tank, will allow for experience-sharing and the development and dissemination of proposals and specific measures in collaboration with the Autonomous Communities, municipalities and other stakeholders, serving as forward-looking action strategies. A report will be compiled from this seminar for subsequent publication and dissemination and informative events will likewise be organised in the different Autonomous Communities.
- Conducting of a *Geographical Study regarding housing and the Roma community in Spain*, providing reliable data on the location and distribution of the Roma population in Spain so as to be able to assess its evolution over the last 15 years and the current conditions of its habitat and detect still existing needs and shortfalls.

Other contextual considerations

The overall housing context in Spain is complicated (now one of the most important social concerns) and is characterised by elevated housing prices and the current absence of public housing policies naturally making it even harder for the most disadvantaged social sectors to gain access to dignified housing.

However, there are some elements now on the horizon, which, along with the positioning of our Foundation, are setting the stage for action.

- There is greater awareness, mostly at the grass-roots level, that the most deteriorated or glaring situations must be dealt with. The persistence of sub-standard housing and segregated neighbourhoods is gradually becoming socially unacceptable (politically incorrect) and an increasing number of initiatives are emerging (often disjointed) to address the problem. We are aware of this through the increasing number of demands we receive which all express the desire to do something and the difficulty of knowing what the correct course of action should be.
- The newly created Ministry of Housing raises expectations in respect of a new boost for public housing measures and for the eradication of shantytowns, a subject that should clearly be the object of a statewide policy.
- The fact that our Foundation has offices in close to 50 municipalities, the strategy of complementing our employment services with more integrated actions and the ability to take a global view on housing and to transfer experiences and best practices, all put us in a position to undertake local and region-wide initiatives relating to access to housing.
- Issues relating to housing are likewise the most pressing in our increasingly active cooperation with Central and Eastern European countries where our entity can play a relevant role by facilitating the transfer of experiences.
- And lastly, it is also important to make resources available to deal with the new phenomenon of shantytowns formed by Roma families from Eastern European EU countries, which are causing problems in some municipalities.



Baseline principles and Strategic Guidelines

The experience which the Foundation has accumulated in the area of housing and the Roma community puts us in a position to highlight a series of principles and useful guidelines to make headway in this field either through actions on the part of the Foundation itself or in the discourse and proposals which we defend regarding the measures implemented by the government administrations.

Principles and guidelines in respect of resettlement

Wide arrays of relocation practices especially targeting Roma families have been implemented in Spain and success rates have been variable. There are a number of lessons to be learned from both the successes and the negative consequences of poorly planned processes:

1. **The involvement of the different levels of the government administration.** In light of the breadth of the work that needs to be undertaken and the economic, political and social implications, municipal governments are clearly unable to meet this challenge on their own (not only from an economic standpoint but also due to

social and political repercussions). Collaboration between the Town Halls, the Regional Departments dealing with housing issues and Social Affairs offices is therefore indispensable.

2. **Final rather than transitional solutions.** Actions should focus on definitive solutions and steer clear of transitory measures, which simply pass the problem on or postpone it, often making it worse and hence more costly to solve. In the final analysis, the aim is to advance by means of viable plans within a defined timeframe and with sufficient economic resources and political support to meet needs.
3. **Involvement of other social agents.** Experience has taught us that the most successful resettlement initiatives have been those characterised by broad-based participation and social consensus.¹ When these actions involve people from disadvantaged groups (or groups stigmatised by a negative social image such as Roma), rejection is often the response and this can be remedied or palliated by encouraging participation and dialogue with the different stakeholders, based always on a decision and the firm will of the government to seek solutions.
4. **Link shantytown and sub-standard housing eradication measures with more wide-ranging social inclusion measures.** Relocation measures cannot be envisaged individually from an urban development perspective but rather require a more integrated vision of the myriad of factors exerting an impact on the situation of the most disadvantaged families and the socio-economic development of neighbourhoods. The aim is not limited to providing a dignified home but also includes creating the conditions and environment that facilitate opportunities for social incorporation. That is why housing initiatives must link up with such socio-labour market integration objectives, educational and health-care mainstreaming initiatives and the fostering and enhancing of intercultural co-existence, taking full advantage (and adding to) existing local resources.
5. **Implement a general resettlement model while paying attention to specificities.** It is important to devise a general “model” providing action guidelines

¹ The case of the Avilés shanty town eradication plan referred to in this Dossier is exemplary in this connection and underscores the value of networking with different social, neighbourhood and affected family and building organisations in achieving the desired objectives while controlling the conflict which is typically part and parcel of these processes.

in relocation processes and helping to prevent the dispensing of piecemeal solutions based on the situation at any given moment. However, it is also important to **focus on specificities**. There are persons or families that, owing to their activities or other circumstances, should not be resettled following standard practice. In some cases it is advisable to seek solutions individually tailored to their conditions while also undertaking social accompaniment initiatives with them.

6. **Relocation in “standard housing” and integrate habitats** while avoiding what are sometimes referred to as "special" neighbourhoods or areas (*promotional cities, etc.*). Experience has proven that these end up promoting the social exclusion of those living there and facilitate the development of activities and the types of behaviours which have a negative effect on standard of living and neighbourly relations.
7. **Avoid concentrating relocated persons in the same buildings of flats or in the same neighbourhoods.** When relocating people into buildings of flats, families should not be grouped together in the same buildings, on the same streets or in one single neighbourhood. As a reference figure, not more than 10% or 15% of the families in a given area should be relocated families. It is likewise important to prevent the concentration of vulnerable individuals or groups with social, educational, labour and other needs in the same neighbourhood or area so as not to end up with a situation where other families move out, schools are "*ghettoised*" and, in short, the areas becomes segregated.
8. **Swift conducting of a census, monitoring and control.** From the moment the decision is taken to implement a relocation plan, it is important to carry out a swift and accurate census of the homes and families affected and to monitor the situation to prevent the arrival of new families, squatters moving into the housing left behind by relocated persons, resurgence of shanty towns, etc.¹
9. **Participation and commitment of the relocation target population.** It is likewise important to encourage the participation of the target population and to solicit their opinions and also to secure the commitment of families to the housing process and

¹ In some relocation initiatives such as the Avilés Plan, a figure called the "shanty town controller" was created and found to be very effective for this purpose.

their subsequent social inclusion. To that end, **an economic effort** must be made with regard to the housing (mortgage or rental payment set up with a banking institution, for example), which is consistent with income level. In this same connection, a social incorporation agreement should be set up defining the commitments assumed by both families and social services in terms of their inclusion (education, health-care, social benefits, access to employment, community co-existence, etc.).

10. **Social accompaniment measures.** A large proportion of the middle and long-term success of these relocation operations hinges not only on the family accompaniment measures implemented throughout the entire process (which does not end with access to housing), but also on steps taken towards the social inclusion of the most disadvantaged families and being in a position to intervene in crisis situations and possible disputes.

To this end, it is important to allocate the means and human resources needed to provide social accompaniment teams, which, in collaboration with social services and other public and private resources, can act on the myriad of factors affecting situations of social vulnerability, and individually monitor cases.

Principles and guidelines guaranteeing access to housing for Roma and protection and improvement of current conditions

In the foregoing we referred to the public housing schemes of the 70's and 80's and the role they played in the advancement of Roma families. Today, the social and economic context has changed, however. The needs and demands of the children of those Roma families who benefited from those measures have likewise changed. We can no longer expect a public housing policy based on the large-scale construction of new homes and therefore responses must be more diverse, more innovative and more customised where, in addition to government administrations, other social players are also called upon to participate:

- Young Roma families must be aware of the new scenario and in this connection, together with the need for assistance measures allowing Roma to exercise their right to dignified housing, an overall change of attitude needs to be fostered (a change which is, in fact, already under way) featuring more realistic attitudes in solidarity with all other

citizens when it comes to the housing issue. Clearly the State is not going to furnish housing as it did for their parents and it is therefore essential that young Roma make commitments and an economic effort to gain access to and maintain a home whether that be public or from the free market or rented.

- Envisage measures to prevent the deterioration of neighbourhoods where relocated families and groups of vulnerable persons have been concentrated. Both preventive and palliative measures must be employed in those places where new marginalisation is emerging in order to prevent the *ghettoisation* of those neighbourhoods (distribute the Roma population, implement social accompaniment programmes, improve habitats, rehabilitate deteriorated housing, etc.). If initiatives of this nature are not taken soon, over the middle term they will be economically more expensive and socially more conflictive.

- Create new alternatives to facilitate access to housing for disadvantaged groups such as the Roma population and to guarantee that these groups benefit from currently existing measures. It is, in short, a matter of compensating for the adjustment between the offer of housing and the needs of these groups:
 - Increase the flexibility and tailor the legal and administrative requirements, which must be met to gain access to this housing and develop other alternatives such as certification by social services, etc.
 - For those who do not qualify for bank loans, we would suggest providing guarantee and collateral funds making mortgage credits from banking institutions a possibility.
 - Establish a quota (around 3% - 5%) of the public housing offered to be set-aside for families belonging to excluded groups¹. It will also be necessary to implement mediation mechanisms overseeing the access of young families to the rental housing market (public bodies, agreements with NGOs, etc.).

- It is important to link housing promotion measures with other integrated action measures targeting the Roma population, which has other types of needs. In this regard, action can be taken to foster community services, which improve the living

¹ This option was adopted, for example, by Madrid's Municipal Housing Company where 3% of the homes are set aside for excluded persons. This has the added advantage of preventing concentration in the same buildings of flats or neighbourhoods.

standards of the people and the environment (social accompaniment teams, preparation of training sessions in construction specialities, basic building maintenance, socio-educational services, etc.). From this same perspective, it is important to prevent evictions for default on payment by establishing guarantee funds and by generally heading off crisis situations, which negatively affect the living conditions of these people.

- Awareness-raising efforts must be undertaken targeting public officials as well as professional service providers and other citizens to remind them that furnishing a dignified standard of living for the Roma population and preventing discriminatory practices is a social commitment.
- Creation of an Observatory on housing and the Roma population. And lastly, we propose closely monitoring the situation and developments taking place with regard to Roma and housing to detect and more objectively gain insight into problems and to thus set the stage for intervention.

Devising responses to new situations: residential problems related to foreign Roma.

We would like to address one more issue here which could become increasingly relevant in many of our cities and which we need to reflect on and regarding which the different government administrations need to develop measures. The arrival of foreign Roma within the context of today's migratory phenomenon of people from Eastern European countries is raising new problems which may become worse by the time the European Union enlargement process concludes in 2007.

The following issues should be considered when dealing with this situation:

1. The migration of these Roma features specific characteristics, which require specially tailored solutions: They typically migrate in extended family groups, moving through cities without legalising their residency situation. This sort of mobility has much more to do with the seeking of economic opportunities than a "nomadic" lifestyle.
2. In light of this situation and for humanitarian reasons (these are family groups with a large number of children), the institutions should devise reception measures, which

envisage pathways leading to the legalisation of their status.

3. The lack of prior planning or control of this new reality in some of our cities is already causing the creation or growth of marginalised settlements which, once again, could wipe out any gains made in the eradication of shanty towns and could consolidate areas of marginalisation.

4. We already have a positive Reception experience which has been implemented in Spain¹, and which could serve as a model to be followed and disseminated to other cities as a viable and transferable proposal. These initiatives can no doubt be improved upon (many of the sites are poorly communicated with the city and public services, there are not enough and they are not sufficiently monitored outside of the marked areas, etc.) but, in any case, represent a line of action which should be taken into consideration by local and regional governments which need to incorporate this new reality into the design of their social policies.

¹ Since the year 2000, the Town Hall of Madrid has been sponsoring a programme which is co-managed along with the CRE and the ACCEM (Catholic Migrations Commission) through which four sites for foreign Roma have been established with basic equipment where they may stay for a period not to exceed nine months at the Reception stage and up to one year at the Social Incorporation stage. These camps provide access to school for children as well as municipal health and social services.

Ciganos e precariedade habitacional: uma aproximação à realidade em Portugal¹



Alexandra Castro²

André Correia³

Pretendemos com esta comunicação abordar as situações de precariedade habitacional da população cigana em Portugal. Para o efeito, partimos da hipótese de que esta precariedade habitacional se encontra relacionada com o fosso existente entre a forma como cientistas sociais, decisores políticos e outros actores percebem e agem face à mobilidade espacial dos ciganos e a forma como os próprios ciganos vivenciam um modo de vida pautado pela itinerância. A compreensão deste fosso não pode ser separada dos processos históricos que marcaram ao longo dos últimos cinco séculos a relação entre ciganos e não ciganos, no entanto, nesta apresentação, por economia de tempo, centramos-nos na situação presente.

Não existe nenhum estudo em Portugal de carácter sociográfico que permita uma caracterização detalhada da população cigana. Relativamente à habitação, alguns estudos⁴ têm apontado para a existência de cerca de 6500 a 7000 ciganos a residir em condições precárias de habitação sejam estas fixas ou móveis, correspondendo a 16% ou 18% face ao número estimado de população cigana – 40 mil. Comparando com os dados dos Censos

¹ Parte dos resultados aqui apresentados resultam de um projecto de investigação em curso no Centro de Estudos Territoriais - "Ciganos e territórios: mobilidade e sedentarização no contexto urbano português", coordenada por Vítor Matias Ferreira e Alexandra Castro e financiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. Da equipa faz parte o bolseiro André Correia, tendo participado no âmbito do trabalho de terreno Mafalda Sousa e Hugo Castro.

² Socióloga. Investigadora do Centro de Estudos Territoriais.

³ Antropólogo. Bolsheiro do Centro de Estudos Territoriais e investigador do Centro de Estudos de Migrações e Minorias Étnicas.

⁴ Um levantamento efectuado através de recolha directa, em 2000, pela Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos sobre as situações de alojamento precário da população cigana no território continental português apontava para a existência de 834 famílias, correspondendo a 4.398 pessoas a residir há mais de dois anos, numa dada localidade, em situação habitacional precária ou degradada. Estes dados não incluem os concelhos da diocese de Lisboa, áreas de grande concentração de população cigana. Os dados do concelho do Porto não foram objecto de levantamento por recolha directa, mas sim obtidos através do recurso a informadores privilegiados. Na página da Internet da ONPC, pode ler-se que "os ciganos a viverem em barracas/tendas a nível nacional rondam os 7.000, correspondendo a 18% da população cigana", para um universo estimado de cerca de 40 mil pessoas. De acordo com os dados recolhidos no âmbito de um estudo do CET constata-se a existência de 6.516 ciganos a viverem em condições precárias de habitação sejam estas fixas ou móveis, sendo que 4.200 foram identificados por 60% dos postos da Guarda Nacional Republicana, através da aplicação de um questionário, como ciganos sem residência fixa, circulando regularmente pelo território nacional (Castro, 2007).

de 2001, recolhidos pelo Instituto Nacional de Estatística, existem 78.384 pessoas a residir em alojamentos não clássicos¹ em Portugal continental, o que dá um peso de 0,8% face à população residente. Vemos, assim, a grande diferença existente entre as condições de habitação da generalidade da população portuguesa e a dos ciganos.

Da análise dos diagnósticos elaborados pelas redes sociais que abordam as questões da habitação relacionadas com a população cigana², os problemas associados com as formas de ocupação do espaço traduzem-se em:

- Ocupação ilegal de terrenos, de casas ou de instalações degradadas;
- Construção de habitações clandestinas ou barracas;
- Realojamento provisório em casas de madeira ou em contentores;
- Bairros de habitação social socialmente homogéneos e periféricos face às centralidades urbanas.

Estes são apenas alguns dos dados de que dispomos em Portugal para caracterizar a dimensão do fenómeno e a forma como se tende a traduzir, em alguns concelhos do país, em termos de ocupação do espaço. Estamos conscientes das limitações que os dados expostos ainda apresentam, nomeadamente pela inexistência de informação para áreas do país com grande concentração de população cigana; pela impossibilidade de uma análise diacrónica que permita perceber a evolução da situação habitacional e o impacte das políticas de habitação dos últimos tempos; pelo fraco aprofundamento das razões que justificam a persistência das situações de precariedade habitacional. É precisamente sobre estas razões que nos iremos debruçar de seguida.

¹ Estão aqui incluídos os seguintes tipos de alojamentos: barracas, casa rudimentar de madeira, improvisado, móvel.

² No âmbito da pesquisa em curso no Centro de Estudos de Territoriais já referida anteriormente procedeu-se à recolha e análise dos diagnósticos e planos de desenvolvimento social produzidos pelas redes sociais locais e que faziam referência à população cigana. No âmbito da habitação recolheu-se informação junto de 38 concelhos. Estas redes de âmbito concelhio surgem no âmbito do Programa Rede Social, criado através da Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97 de 18 de Novembro de 1997 e regulamentado pelo Decreto-lei nº 115/2006 de 14 de Junho. Trata-se de um programa que contou com o co-financiamento, no período entre 2002 e 2007, do Fundo Social Europeu - Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social e o Estado Português – Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

A Persistência das Situações de Precariedade Habitacional: Os Factores Exógenos à População Cigana



Interessa agora explorar alguns dos factores que tendem a explicar a manutenção deste problema, nomeadamente os principais obstáculos que têm condicionado o acesso a oportunidades de inclusão social por via da habitação. Por um lado, encontram-se discursos técnica e cientificamente pouco fundamentados para justificar a situação habitacional precária e a inacção política. Por outro lado, constata-se a existência de estratégias públicas de âmbito local para a não fixação e para a mobilidade forçada de algumas famílias ciganas.

Factores discursivos técnica e cientificamente pouco fundamentados para justificar a precariedade habitacional e a inacção política

Existe uma diversidade de situações familiares que se reflecte numa relação específica com o território e o habitat nem sempre de apreensão imediata para um observador externo. O não aprofundamento desta relação acaba por se reflectir numa 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 carências ao nível de uma habitação condigna. Este pressuposto, assente em atributos de uma identidade prescrita, está presente em vários dos discursos, escutados ao longo do trabalho de terreno, de um conjunto de entidades com responsabilidade em termos da inclusão social, tais como *“eles são assim [nómadas] porque é da cultura deles”, “estarmos a pô-los em casas é ir contra a cultura deles”, ou “eles gostam de ser livres e não de estar fechados, numa casa”, ou ainda “porque eles também têm vantagens em viverem assim, de um lado para o outro”*¹.

O discurso científico sobre esta matéria também não tem sido esclarecedor. Focando apenas a atenção na bibliografia portuguesa, constata-se que no espaço de mais de cem anos, desde Adolfo Coelho, passando por Leite de Vasconcelos em meados do século passado e de Olímpio Nunes nos anos 80 que se atribuiu uma espécie de causalidade natural à mobilidade cigana sem se aprofundar os diferentes contornos desta realidade e

¹ Frases recolhidas durante o trabalho de terreno realizado no âmbito do estudo “Ciganos e territórios: mobilidade e sedentarização no contexto urbano português”, Diário de Campo de André Correia, 2006.

sem se explorar os processos históricos que ligam determinadas famílias a certas localidades. A citação seguinte é ilustrativa deste tipo de posicionamentos:

«Parece que a dispersão dos ciganos pelo mundo corresponde menos a necessidades históricas ou políticas, do que à sua própria natureza. Eles têm o nomadismo no sangue, que os impede de fixar-se muito tempo no mesmo lugar. (...) certos Ciganos, considerados por nós como sedentários, porque habitam em casas e trabalham em postos fixos, não deixam de ser nómadas provisoriamente sedentários» (Olimpio Nunes, 1981: 160-161).

Estratégias públicas de âmbito local para a não fixação e para a mobilidade forçada

Constatámos como as representações sobre o nomadismo tendem a condicionar a implementação de práticas que visem a melhoria das condições habitacionais da população cigana, interessa agora identificar as estratégias que são desencadeadas para impedir a sua fixação em determinada localidade. Convém distinguir entre a população cigana, as famílias que têm uma habitação móvel, como a tenda ou o carro, daquelas que ocuparam casas ou infra-estruturas devolutas ou construíram casas abarracadas em terrenos públicos, de privados ou dos próprios, aí permanecendo com um carácter duradouro.

No primeiro caso, importa referir a inexistência em Portugal, ao contrário do que acontece noutros países europeus, de dispositivos normativos que regulem o estacionamento de populações itinerantes. O recurso ao DL 310/2002 de 18 de Dezembro foi uma das formas encontradas para lidar com esta situação, embora este englobe sobretudo actividades, como a de guarda-nocturno, vendedor-ambulante de lotarias, arrumador de automóveis, acampamentos ocasionais, realização de fogueiras. De acordo com esta lei: *“a realização de acampamentos ocasionais fora dos locais adequados à prática do campismo e caravanismo fica sujeita à obtenção de licença da câmara municipal, devendo ser requerida pelo responsável do acampamento e dependendo a sua concessão da autorização expressa do proprietário do prédio»*. A realização de qualquer acampamento ocasional fica sujeita à emissão de parecer favorável das seguintes entidades: a) Delegado de saúde; b) Comandante da Polícia de Segurança Pública ou da Guarda Nacional Republicana.

De acordo com os dados recolhidos junto dos postos da Guarda Nacional Republicana (GNR)¹ existe um número residual de casos com licença formal². Apesar de não existir nenhum diploma legal que estipule o tempo máximo de permanência em determinada localidade por parte da população itinerante, parece existir uma ideia generalizada de que os ciganos não podem exceder as 24 ou 48 horas no mesmo lugar.



Mesmo as famílias ciganas que procuram instalar-se em localidades onde sentem pertencer, vivenciam uma inserção territorial muito precária fruto de perseguição, expulsões e agressões continuadas por parte das forças policiais. Estas situações ocorrem por estarem a ocupar terrenos públicos ou privados, não se registando no país, à excepção do concelho de Vila Viçosa, áreas de acolhimento para a população sem residência fixa³.

De acordo com os dados recolhidos através dos questionários enviados às câmaras municipais e à GNR verifica-se que perante a presença de ciganos em locais públicos durante mais de 48 horas, a força policial da GNR tenta sobretudo impedir a sua presença (43,7%), mas também proceder à vigilância das famílias que permanecem em determinada localidade (27,6%). Esse controlo das famílias ciganas assenta na obtenção de informações várias, nomeadamente a identificação dos presentes, as actividades a que se dedicam, os motivos que os levam a estar em determinado concelho, qual a sua origem bem como o seu destino. Também as câmaras municipais tendem para uma actuação semelhante, uma vez que metade dos municípios contacta os agentes da autoridade (31,8%), os próprios serviços municipais de fiscalização informam os ciganos para desocuparem os locais (12,1%) e em 6,1% os ciganos são “avisados”/“intimidados” a abandonar o local por uma entidade não discriminada.

¹ Estes dados foram recolhidos através do questionário Ciganos, Territórios e Itinerância II que foi enviado aos 496 postos a nível nacional em Março de 2006, tendo-se obtido uma taxa de resposta de 77% (cf. Castro, 2006).

² Foram apenas 35 os postos da GNR, correspondendo a 35 concelhos, que indicaram que é solicitada autorização de permanência à câmara por parte dos ciganos. No entanto, apenas 4 postos declaram existir um acordo formal para a sua permanência.

³ De acordo com o levantamento efectuado junto das câmaras municipais em 2005, através do questionário Ciganos, Territórios e Itinerância I, apenas 14 equacionaram a possibilidade de construir um local específico para acolher populações itinerantes. Apenas Vila Viçosa acabou por concretizar a ideia. O projecto caracteriza-se pela delimitação da área e pela instalação de um ponto de água. A principal razão apontada para a sua concretização prendeu-se com a necessidade de “*augmentar a segurança rodoviária*”, uma vez que os ciganos que se deslocavam ao concelho (2 ou 3 famílias) acampavam junto à estrada que liga Vila Viçosa ao Alandroal, na altura de três feiras anuais. (cf. para maior aprofundamento Duarte et al. 2005; Castro, 2004).



Medidas adoptadas perante a permanência de ciganos em locais públicos durante mais de 48 horas por parte da GNR e das Câmaras Municipais

GNR		Câmaras Municipais	
Impedida a sua permanência	43,7%	Contactar agentes da autoridade para desocuparem local	31,8%
Vigilância	27,6%	Serviços municipais informam ciganos para desocuparem o local	12,1%
Solicitar informações	6,0%	"Avisados"/ "Intimidados" a abandonar local por entidade não discriminada	6,1%
Advertência da ilegalidade /encaminhamento para a Câmara Municipal	5,5%		
A curta permanência não justifica intervenção	7,0%	A curta permanência não justifica intervenção	15,2%
Outras	5,5%	Outras	10,6%
Nenhuma	4,5%	Nenhuma	24,2%

Fonte: Questionário CTI 1, 2005; CTI 2, CET, 2006

Constata-se, assim, que a maioria dos postos da GNR e das Câmaras Municipais tende para uma actuação impeditiva e de vigilância face à presença dos ciganos por um período superior a dois dias, por se associar a esta população determinadas imagens negativas. Estamos, pois, perante uma actuação herdada do passado¹, mas desajustada face ao quadro legal em vigor.

Por detrás da actuação das forças policiais e dos municípios encontramos o seguinte conjunto de argumentos:

- Presença considerada ilegítima por estarem numa fase ainda inacabada de nomadismo;
- Ocupação abusiva do espaço;
- Falta de salubridade e higiene dos espaços ocupados;

¹ Recuando apenas até 1920 encontra-se o Regulamento para o Serviço Rural da Guarda Nacional Republicana (Decreto nº 6950, de 26 de Setembro de 1920.). As normas constantes dos artigos 182.º a 185.º apelam à necessidade de se exercer "uma severa vigilância sobre os ciganos, observando-os constantemente nos seus movimentos com o fim de prevenirem e reprimirem os seus frequentes actos de pilhagem" (artº 182.º), atribuindo-se à identidade cigana o estatuto de "duvidosa", o que justificaria a sua detenção em casos de transgressão ou contravenção "desde que não depositem em mão de pessoa competente a importância da multa ou não apresentem fiadores idóneos" (artº 185.º). Em 1980, o Conselho da Revolução declarou a inconstitucionalidade de todas estas normas por infringirem o disposto no nº 2 do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa. Em 1985, aquela "especial vigilância" deixa de ser atribuída explicitamente a ciganos. Vê-se então surgir no novo Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana, na Parte III - Serviço Territorial, a Secção XVII destinada à vigilância sobre nómadas, mendigos e vadios, prostituição (Portaria 722/85 de 25 de Setembro DR, DR, 1ª Série, nº 221, de 25 de Setembro de 1985, p. 48). O Procurador-Geral da República veio entretanto requerer que o Tribunal Constitucional declarasse a inconstitucionalidade das normas de um dos artigos por considerar que se estava a visar os ciganos, violando-se assim o princípio constitucional da proibição de diferenciações ilegítimas. No entanto, a maioria do TC entendeu que não se registava qualquer violação do princípio da igualdade, pois na categoria de nómadas para além dos ciganos estavam incluídos outros grupos de pessoas.

- Perturbação da segurança e ordem pública;
- Ausência de uma coexistência intra e inter-étnica pacífica;
- Forma de beneficiar de determinadas medidas de protecção social ou de acesso a determinados serviços.

No caso das famílias ciganas que ocuparam casas ou infra-estruturas devolutas ou construíram casas abarracadas em terrenos públicos, de privados ou dos próprios, aí permanecendo com um carácter duradouro, parece existir uma vontade deliberada de não se desencadear os esforços necessários na implementação de projectos de inclusão social, utilizando-se frequentemente poderes discricionários para bloquear as iniciativas que visem a melhoria das condições de vida da população cigana. Por detrás desta estratégia parecem mais uma vez coexistir os fenómenos *nimby* (*not in my back yard*) associados à pressão que é exercida aos poderes locais por parte da opinião pública. Assim, preocupações de carácter eleitoralista, aliadas à escassez de recursos a nível local para resolver problemas de diferente natureza que se colocam à generalidade das populações desfavorecidas dos concelhos, e perante o receio de que qualquer intervenção possa vir a aumentar a dimensão da população cigana, tendem a colocar em segundo plano qualquer acção que vise a melhoria das condições habitacionais dos portugueses ciganos, ocultando-se ou subestimando-se as carências a este nível.

Alguns exemplos de citações registadas no espaço reservado para observações de um questionário enviado às câmaras revelam a forma como é encarada a presença dos ciganos quer por algumas autarquias, quer pela população local:

«A população cigana deixou de ser nómada há muito tempo. Os que os visitam também são sedentários. As famílias residentes sabem que podem receber visitas, mas que a comunidade não pode aumentar por via da permanência de outros ciganos vindos do exterior» (Questionário CTI)

«A população só aceita os que se encontram no município, mais não são bem-vindos» (Questionário CTI)

«Manifestação da população da freguesia de O. em relação à permanência desta comunidade » (Questionário CTI)

«Os ciganos itinerantes passam esporadicamente, não tendo um local específico para se instalarem. Já aconteceram duas situações nas freguesias de O. e de S. em que os populares se manifestaram contra a aquisição de propriedade por parte de ciganos» (Questionário CTI)



Também no espaço reservado para observações do questionário enviado aos postos da GNR se constatou uma tendência para a necessidade de se evidenciar o descontentamento da população face à presença de ciganos em determinada localidade:

‘A população deste concelho não dá confiança à comunidade cigana por outro lado o clima não é propício à sua instalação.’

‘A população local não dá confiança aos ciganos, sente-se insegura com a sua presença e não gosta de os ter por perto.’

‘A população da área deste posto sente-se bastante desconfortável com os elementos dessa etnia.’

‘Nesta zona já existe um número de ciganos residentes bastante avultado, o que fez com que a população esteja descontente e insegura.’

‘Por norma utilizam as crianças para se dedicarem à mendicidade deslocando-se pelas localidades criando pânico nas populações.’

‘A permanência de ciganos provoca diversas alterações à ordem pública, com grande desconforto na restante população.’

Fonte: Castro (2006)

É, pois, comum, encontrar várias estratégias que tendem a perpetuar a precariedade das situações habitacionais, tais como:

- Não se possibilita o acesso a água, à electricidade ou a saneamento básico, sob o pretexto de que seria um incentivo para o aumento da fixação de outras famílias;
- Não se faz deliberadamente a recolha do lixo à espera que a situação se torne insustentável e os ciganos abandonem o concelho;
- Procedem-se à demolição de habitações precárias sem a disponibilização de alternativas residenciais;
- Não se reconhece o estatuto residente, impedindo-se o acesso a determinadas serviços (ex: conta bancária);
- Adia-se a procura da localização possível no concelho para determinadas famílias se poderem instalar, inviabilizando-se a apresentação de candidaturas a medidas e projectos de intervenção social;
- Influencia-se a opinião pública local para impedir o arrendamento ou a compra de uma casa no mercado livre de habitação.

As estratégias desencadeadas acabam por ter um conjunto de repercussões negativas nos modos de vida da população cigana, nomeadamente:



- Afastamento dos espaços públicos;
- Redução das oportunidades de escolha de modos de vida e de acesso a uma habitação;
- Redução das oportunidades de acesso à educação e ao mercado de trabalho;
- Enfraquecimento das acessibilidades a bens e serviços;
- Diminuição das possibilidades de coexistência social;
- Reforço dos estereótipos negativos;

A Persistência das Situações de Precariedade Habitacional: Os Factores Endógenos à População Cigana

Interessa agora olhar para a forma como os ciganos percebem e vivem entre o desejo de fixação e a mobilidade. No plano dos processos identitários e das relações inter-étnicas não recortamos a “cultura” cigana para a descrevermos ou folclorizarmos, o que nos levaria apenas a essencializar ou reificar os portugueses ciganos e as questões que a eles se associam. Num plano das relações inter-étnicas, em que há ganhos e perdas, pretende-se focar como as partes agem, como manejam os seus processos identitários na relação com o “outro”.

Na fase em que nos encontramos da pesquisa¹, a desconstrução daquilo que chamamos, erroneamente, de nómadas, pretende substituir a perspectiva que vê o nomadismo como uma espécie de primitivismo dos nossos tempos, seja em relação a outros ciganos, seja em relação a nós, que não somos ciganos, como se este fosse uma espécie de alavanca que nos permitisse, de alguma forma, catapultar para um modo de viver “moderno”, mantendo “outros” num modo de vida tradicional, que diríamos “típico” ou chamaríamos de sua cultura.

Através do exemplo de duas histórias de família procura-se, por um lado, ilustrar como se manifesta a itinerância na diversidade de contextos e das escolhas racionais dos actores e, por outro, compreender aquilo que constitui o território para determinadas famílias, ou seja,

¹ Aquilo que apresentamos aqui é ainda uma versão exploratória desta realidade, pois o trabalho de análise do material recolhido no âmbito do trabalho de terreno realizado entre 2006 e 2008 ainda se encontra em curso. Ao longo destes dois anos contactámos com 13 famílias alargadas, correspondendo a 220 pessoas nas regiões Centro e Sul de Portugal.

o conjunto de lugares que organizam o espaço percorrido por uma família ou grupo familiar num dado período de tempo e que Humeau designou de “*polígonos de vida*”¹.

Identificaram-se 3 dinâmicas de mobilidade, cada uma delas com uma importância específica nas diferentes situações quotidianas. Estas dinâmicas permitem explicar a persistência da precariedade habitacional entre estas famílias, mas também parcialmente, a ligação que têm a uns lugares, em detrimento de outros, revelando que as rotas geográficas almejam lugares específicos e não configuram nenhuma espécie de deriva.

1. Uma primeira dinâmica assenta no antagonismo criado entre o desejo de fixação destas famílias (biográfico e selectivo) e a necessidade de fortes mobilidades associadas a razões familiares (proximidade de cemitérios, residência de familiares); administrativas (hospital perto da zona de residência de outros familiares, problemas com a cessação de prestações sociais, recusa de aceitação de requerimentos de prestações sociais...); económicas (trabalhos sazonais na agricultura, procura de recursos...);
2. Uma segunda dinâmica diz-nos que as situações de conflito intra-étnico, que são reforçadas através de um “*isolamento defensivo identitário*” (Dévereux e Loebb, 1985), são uma forma de organização interna ao grupo, que acaba, às vezes, por prejudicá-los na relação com os não ciganos que não as compreendem, mas que implicam, contudo, deslocações prolongadas no tempo e no espaço. A emergência e a gestão dos conflitos (“contrários”) entre conhecidos ciganos ou mesmo entre familiares afecta o modo como o espaço é vivido pelos ciganos: podem reconfigurar a relação que até aí tinham tido com determinado território, dando origem a “terras proibidas” para uns, ou seja, a terra dos seus contrários.
3. Uma terceira dinâmica diz respeito às pressões de que são alvo por ocuparem ilegalmente os espaços onde se encontram ou por necessidades associadas às dinâmicas urbanas (reconversão de antigas fábricas, construção de estradas...).

Os mapas das mobilidades de duas famílias sem residência fixa, mas que desejam estabelecer-se num território específico ilustram as suas deslocações e a forma como os

¹ Esta noção designa os territórios onde se exerce a mobilidade cigana, ou seja, o conjunto de lugares que constituem o espaço percorrido por uma família ou grupo familiar num dado período de tempo. A configuração dos lugares percorridos não corresponde a uma figura geométrica fixa, pois não se trata de itinerários regulares. Cada pólo do polígono corresponde a uma função no quadro de uma dinâmica familiar, pelo que as mudanças de lugares procuram assegurar uma dada função (Humeau, 1995).

percursos biográficos e a influência das três dinâmicas identificadas acabam por ter repercussões nas relações com o território e o habitat.

No caso da primeira família é notório um desejo de fixação territorial a um lugar em particular – Évora, desejo este explicado pelo enraizamento de acordo com suas redes de conhecimentos (intra e inter-étnicas), por aí terem vivido vários anos, mas também por se tratar de um ponto de encontro, de passagem e de partida familiar (ex: entre feiras). O facto de terem sido recenseados para realojamento (dizem-nos) dá-lhes expectativas de virem a ter habitação neste lugar e não noutra. As deslocações assinaladas no mapa configuram as suas redes de conhecimento e entreajuda. Estas movimentações constantes, que são parte crucial dos seus modos de sobrevivência, que em si é resultado dum afastamento face ao mercado de trabalho, fazem com que sejam sentidos como aqueles que estão sempre a chegar ou de partida. No entanto, no discurso dos ciganos: estas movimentações são necessárias e, por vezes, compulsivas...

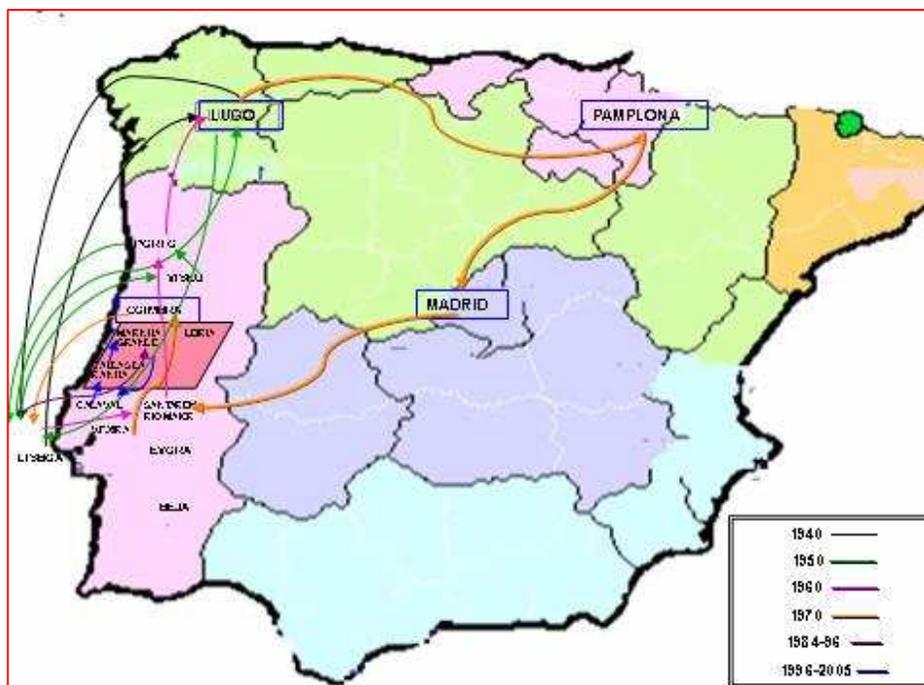


No caso da outra família, a história de vida do elemento mais velho revela que a ligação a Espanha remonta à sua infância e juventude (anos 40/50) por os seus ascendentes serem “galegos”, como ela diz. Esta família de origem galega acaba por criar raízes no concelho de Cascais e expandir-se por outras localidades de Portugal e Espanha. Assim, as localidades de Lugo, Pamplona, Madrid, Coimbra e Cascais constituem-se como

“polígonos” familiares activos ou não, mais ou menos visitados não só em função da proximidade geográfica, mas também em termos dos referenciais simbólicos a eles associados. Se Lugo, nos anos 40, 50, 60 aparecia como um destes polígonos familiares, a saída para Pamplona, no início dos anos 70, prende-se com o não desejo de realojamento num bairro com outras famílias ciganas. Em Pamplona a família acede a uma casa e aí reside durante 8 anos, mas um conflito intra-étnico obriga-os a partir e a nunca mais regressar a esta localidade. Três dos seus filhos mais velhos acabam mais tarde por regressar e aí fixar residência. Abandonada pelo marido em Madrid, procura-o por várias localidades até regressar novamente para perto de familiares a residir em Cascais, onde tinha passado parte da sua infância. A presença de muitas famílias ciganas, levam-na a partir sozinha com os seus 3 filhos mais novos até Coimbra para perto de um tio, mas conflitos familiares impedem-na de permanecer e de até hoje regressar a esta cidade.

No início dos anos 80, acompanhada pelo seu segundo marido e com os seus 3 filhos mais novos instala-se no concelho da Marinha Grande, onde permanece doze anos. A cedência de um terreno por parte do empregador do marido para construir uma barraca permite-lhes aí permanecer cerca de cinco anos. Terminado o trabalho ocupa diferentes espaços do concelho acabando por ser expulsa pelas autoridades locais. Dirigem-se para o Cadaval para um terreno de um conhecido não cigano que já lhes tinha dado autorização de permanência quando se deslocavam ao concelho para trabalhos sazonais na agricultura. Aí residem 9 anos até se ter desencadeado um conflito com a segurança social no âmbito de um processo de Rendimento Social de Inserção que durou mais de dois anos a ser deferido e onde foram beneficiários apenas 2 meses.

Regressam novamente à Marinha Grande, em 2005, onde dizem sentir pertencer e onde esperam vir a ter um apoio na resolução do seu problema habitacional. Actualmente, as deslocações mais frequentes fazem-se dentro do polígono assinalado a rosa, seja para encontro com familiares, seja por motivos de sobrevivência económica.



Algumas notas conclusivas

Ao longo desta exposição, por um lado, constatámos como as representações sobre o nomadismo tendem a condicionar a implementação de práticas que visem a melhoria das condições habitacionais da população cigana. Por outro lado, identificámos um conjunto de factores e argumentos que tendem a justificar determinadas estratégias com repercussões ao nível da perpetuação das situações de precariedade habitacional. Estas estratégias quando levadas ao extremo traduzem-se numa inserção territorial muito instável ao ponto de determinadas famílias serem impedidas de se fixarem em determinada localidade para estabelecer residência.

Não parece demais insistir que o acesso à habitação por parte da população cigana é um dos aspectos centrais dos seus processos de inclusão social, na medida em que facilita o acesso a outros recursos, serviços e direitos fundamentais. No entanto, como constatámos existem vários obstáculos que se colocam a esta população para poder exercer os seus direitos em igualdade de oportunidades com a restante população.



Existem, assim, três níveis de abordagem que nos parecem fundamentais para uma intervenção integrada e sistémica que vise a melhoria das condições habitacionais da população cigana:

1. Ao nível da população cigana: necessidade de uma *demarche* prévia de conhecimento aprofundado sobre a situação das famílias e grupos em presença em determinada localidade;
2. Ao nível dos contextos territoriais: necessidade de uma vontade política forte, identificando-se as oportunidades de agir e os recursos existentes (logísticos, humanos, financeiros, fundiários...);
3. Ao nível dos instrumentos de regulação e financiamento: perante a identificação a nível local de necessidades de respostas diversas em termos habitacionais e os condicionalismos apresentados para a sua execução, importa reverter as necessidades identificadas localmente em soluções inscritas nas políticas de habitação.

Para tal, é indispensável dinamizar uma acção colectiva com a participação de todos os actores.

Referências bibliográficas

CASTRO, Alexandra (2004), “*Ciganos e itinerância. Uma aproximação à realidade concelhia e às suas formas de hospitalidade*”, Cidades, Comunidades e Territórios, nº 9, Lisboa, CET.

CASTRO, Alexandra (2006), *Ciganos, Territórios e Itinerância. Análise de um questionário enviado aos postos da Guarda Nacional Republicana*, CET/FCT, Texto Policopiado, Novembro 2006.

CASTRO, Alexandra (2007) “*Dos contextos locais à invisibilização política. Discussão em torno dos ciclos de exclusão habitacional dos ciganos em Portugal*”, Cidades. Comunidades e Territórios, nº 15, Lisboa, CET.

DÉVEREUX e LOEBB (1985), “*Acculturation antagoniste*” [1943], in *Éthnopsychanalyse complémentaire*, Paris, Flammarion.

DUARTE, Isabel; CASTRO, Alexandra; AFONSO, Joana; SOARES, Luís (2005), *Os ciganos vistos pelos outros: proximidade social em espaços de coexistência inter-étnica* Relatório de Investigação, Texto Policopiado, Lisboa, CET/FCT.

HUMEAU, Jean Baptiste. (1995), *Tsiganes en France. De l'assignation au droit d'habiter*, Paris, L'Harmattan.

NUNES, Olímpio (1981), *O povo cigano*, Lisboa, ONPC, 2ª edição de 1996.

OBRA NACIONAL DA PASTORAL DOS CIGANOS (2000), *Projecto Dignidade*, Relatório Final, Lisboa, ONPC.

Prendre en compte la diversité de l'habitat: des intentions aux actes, la situation française



Didier Botton¹

Ma contribution abordera le contexte général ou plutôt les contextes généraux qui caractérisent aujourd'hui la présence des Manouches, Gitans, Tsiganes, Voyageurs, comme composante de la société française (les deux derniers termes désignant l'ensemble des groupes). Rendre compte du contexte français en vingt minutes relève du défi puisqu'il est alors question de simplifier et de réduire. Mon intention est d'indiquer quelques repères significatifs démographiques, culturels, législatifs et réglementaires. Les familles du voyage sont diverses, plurielles et simplifier sera aussi trahir cette diversité. En préalable, je souhaitais attirer votre attention sur cette limite à mon exposé, mais il est surtout question ici d'introduire aux débats de ces deux journées. Mon intervention est organisée en trois parties:

1. Brefs cadrages sociologiques et de législation.
2. Itinérance, mobilité et ancrage territorial.
3. L'habitat dans ses déclinaisons : aire d'accueil, habitat adapté, terrain familial.

Vous le savez, la République française une et indivisible ne reconnaît pas les minorités. Constitutionnellement, les individus sont égaux en droit seul devant l'Etat et ceci nous distingue au sein de l'Europe de nos voisins de l'Est, de la Grande Bretagne ou de l'Irlande par exemple. La République française ne reconnaît pas les minorités mais pragmatisme oblige, elle aménage des dispositifs qui visent à un traitement spécifique de certaines catégories de sa population. Il existe par exemple une commission nationale consultative pour les Gens du voyage et depuis une loi du 5 juillet 2000, dans chaque département des commissions départementales consultatives pour l'accueil et l'habitat des Gens du voyage et un schéma départemental pour l'accueil et l'habitat des Gens du voyage. En 2007, le code de l'urbanisme a inventé la *résidence mobile des Gens du voyage* pour la distinguer des caravanes de loisirs.

¹ Directeur de la Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tsiganes et les Gens du voyage – FNASAT.



C'est dans une circulaire de l'Education Nationale des années 70 qu'apparaît en France l'appellation de Gens du voyage qui indique bien un groupe puisqu'elle ne peut pas se mettre au singulier.

Les «Gens du voyage», appellation des politiques publiques renvoie donc à plusieurs réalités: à une minorité ethnique ou culturelle, au mode de vie différent de celui des sédentaires par son organisation familiale et sociale; à un groupe social disposant en France d'un statut administratif particulier qui encadre les activités économiques ambulantes, mais aussi à un groupe social présentant très souvent les stigmates de la pauvreté voire de l'exclusion ou encore à un groupe social au mode d'habitat différent des sédentaires par l'usage de la caravane et la mobilité. C'est bien sur ce dernier aspect que j'insisterai dans mon intervention.

Quelques précisions pour fixer globalement les choses: la population des Gens du voyage est estimée au nombre de 400 000 soit 0,5% de la population totale. Certains Tsiganes français annoncent d'autres estimations: le double ou un million, mais compte tenu de ce que j'évoquais plus haut sur les minorités en France, aucun critère communautaire ou d'origine ethnique n'est retenu par les enquêtes de recensement, il est donc difficile de s'accorder sur le chiffre. Cette population tzigane est très jeune, la moitié de ses membres n'aurait pas plus de vingt ans. La pyramide des âges est similaire à celle des populations en voie de développement, une large base, très peu de personnes âgées. Une espérance de vie moindre de quinze années comparativement au reste de la population. Pour gérer, l'administration organise des catégories, il est de tradition d'entendre que la population des Gens du voyage en France se compose d'un tiers de voyageurs, d'un tiers de semi sédentaires (on ne dit pas semi voyageurs) et d'un tiers de sédentaires. Pour l'administration, il existe donc des Gens du voyage sédentaires. En fait la réalité des familles est tout cela à la fois et tour à tour, aujourd'hui arrêtées ici sur une commune dont elles sont habitantes, demain de passage ailleurs pour des séjours plus ou moins prolongés et pour différents motifs: économiques ici, familiaux sur tel autre lieu...

Reprenant ici les enseignements de mon collègue le professeur Alain Reyniers, le nomadisme constitue une forme particulière d'exploitation des ressources disponibles sur un territoire. Les activités traditionnelles exercées par les Tsiganes sont attestées parfois depuis leur arrivée en Europe: chaudronniers, ferronniers, vanniers, maquignons, devins, artistes, musiciens, commerçants ambulants... Ici, il ne s'agit pas d'exploiter directement les ressources offertes par la nature, mais bien de capter, par un jeu d'échanges, celles qui résultent du travail des populations déjà installées sur un territoire donné. Ce nomadisme se distingue par la fourniture intermittente de marchandises, de services et de main d'oeuvre à une clientèle dispersée dont les besoins à satisfaire sont occasionnels. Le profil économique du Tsigane en France, est celui du travailleur indépendant, maître de son temps de travail et de ses mouvements. Bien qu'il puisse se spécialiser dans un domaine où il excelle, le Tsigane est le plus souvent tenu à une polyvalence élémentaire d'activités, afin de saisir les affaires qui se présentent à lui (il sera tour à tour marchand de tapis, brocanteur, intermédiaire dans une vente de voiture...). Il est encore tenu de s'adapter aux saisons (cueillette des fruits, vendanges...).

Liée à la nécessité de se déplacer, la polyvalence pousse au choix d'activités qui ne nécessitent pas un outillage volumineux et sophistiqué, qui porte sur le négoce de marchandises aisément transportables, qui demandent un travail intensif, de courte durée, dont le rendement est immédiat. Là où il ne peut faire face à une demande, là où ses capacités individuelles font défaut, le Tsigane trouve toujours quelqu'un de son entourage pour le seconder. Il voyage avec sa famille (son épouse, ses enfants et beaux enfants, mais aussi ses frères, ses cousins, des parents plus éloignés). Le noyau familial est fréquemment associé, de manière temporaire, à d'autres noyaux qui forment des ensembles sociaux plus vastes et mouvants, au gré des va-et-vient. Les périodes de co-circulation succèdent aux périodes de co-résidence. Mais, il est très rare qu'une telle efflorescence aboutisse à la déflagration ou à la dilution parmi les Gadjé. Lorsque la clientèle est suffisamment concentrée, mais aussi sous la pression des Gadjé, parfois à la suite d'un progrès technique ou d'un changement économique majeur, les collectivités se sédentarisent. Les politiques assimilationnistes menées un peu partout à l'égard des Tsiganes ont, de tout temps, recherché ce but. L'adoption de la traction automobile a récemment favorisé la stabilisation: en effet, il est devenu possible de se déplacer plus vite

et plus loin et de revenir le soir là où la famille est restée. La nécessité du stockage des marchandises a, elle aussi, poussé à l'acquisition d'un lopin de terre ou d'une maison. Mais, quoi qu'il en soit, la circulation demeure. Parce que les activités économiques ont peu changé et nécessitent toujours un déplacement vers la clientèle. Mais aussi parce que toutes les cellules familiales cherchent à maintenir des contacts avec des parents et des amis installés ailleurs.

La mobilité tzigane propose dès lors des contours très variables: itinérance collective dans la longue durée, stabilité résidentielle mais circulation à caractère familial et économique, déplacement résidentiel mais fourniture d'une clientèle attirée, stabilité résidentielle et économique mais visites incessantes des parents... Organisés en familles qui développent par un système d'entraide l'accès aux ressources disponibles, les Tsiganes n'ont rien de groupes errants. Bien insérés dans un réseau complexe d'alliances, ils développent aussi une insertion territoriale effective. Le géographe Jean-Baptiste Humeau a mis en évidence ce qu'il nomme « *les polygones de vie* » qui permettent de représenter graphiquement l'espace de circulation et de vie des familles. Une telle représentation spatiale indique une cohérence. Autrement dit, la densité du maillage de leurs liens sociaux s'accompagne d'un enracinement dans un territoire particulier. Nous parlons d'ancrage territorial et d'habitat résidentiel. Bien comprendre la complémentarité entre ancrage et mobilité apparaît d'autant plus important que le voyage est lié aux activités économiques. La disparition des activités traditionnelles limite l'intégration économique des Tsiganes. Beaucoup sont dans une situation de très grande pauvreté et n'ont plus les moyens de se déplacer. La perte d'autonomie économique, du fait de la disqualification des métiers traditionnels et d'une difficulté à transférer les savoir faire et rapports au travail dans les niches économiques actuelles, entraîne une forte dépendance aux minima sociaux et une fixation à proximité des guichets sociaux. Le monde rural offre à présent peu d'activité pour des populations itinérantes et les Tsiganes délaissent donc la campagne au profit des villes.

L'habitat dans trois de ses modalités

Le législateur français est actif dans l'élaboration des lois qui visent à favoriser un meilleur accès au logement pour toutes les catégories sociales et exprimer sa volonté de prendre en considération tous les modes de vie des familles composant sa population. L'article 121-1 du code de l'urbanisme stipule depuis la loi de solidarité et de renouvellement urbains de 2000, que les plans locaux d'urbanisme doivent permettre la diversité et la mixité sociale

dans l'habitat. Par exemple une commune qui interdirait l'ensemble de son territoire à l'installation des caravanes serait dans l'illégalité.



Autre exemple, la loi pour le droit au logement opposable est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Toutefois, contrairement à la recommandation (2005) 4 du Conseil de l'Europe, les textes français ne reconnaissent pas la caravane comme un logement. Habiter en caravane c'est financer son logement avec des crédits à la consommation de 19%, sans pouvoir bénéficier des allocations logements, sans pouvoir être assuré pour son logement ... En droit français, la résidence mobile n'est pas un logement reconnu parce qu'elle ne relève pas du permis de construire du code de l'urbanisme. La résidence mobile connaît un problème d'occupation du sol.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, dite « loi Besson », votée à l'unanimité par la représentation nationale, fait obligation aux communes de plus de 5000 habitants de réaliser des aires d'accueil ou de séjour pour les familles du voyage. Ce texte représente une réelle avancée conceptuelle. La loi prend en compte l'habitat et non plus seulement l'accueil ou le stationnement et permet des réponses différentes selon les besoins des familles. Elle fixe un cadre général pour l'ensemble des communes en affirmant dans son article 1 que toutes les communes participent à l'accueil des Gens du voyage. Elle instaure un calendrier précis pour la réalisation de schémas départementaux de l'accueil et la réalisation des aires tout en modifiant le code de l'urbanisme et en rappelant les engagements de l'Etat en matière d'aménagement et de gestion. Les communes sont subventionnées à hauteur de 70% des travaux avec un plafond et une aide à la gestion leur est versée mensuellement pour chaque emplacement occupé. La contrepartie? La loi renforce les pouvoirs de police des maires contre les stationnements illicites en favorisant les expulsions. Ainsi, quand elles sont en conformité avec la loi, les communes peuvent interdire les autres installations et expulser les familles illégalement installées. Le volet répressif de la loi a été renforcé au fil des ans. Depuis mars 2007, l'expulsion peut-être décidée par le pouvoir administratif (le Préfet) sans passer par le juge. La loi pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage est investie avec d'énormes lenteurs et quasi-exclusivement sur son volet aire de séjour, c'est à dire le volet «accueil des gens de passage». A ce jour, soit huit années après le vote de la loi seulement 30% de la programmation est réalisée avec de grandes disparités d'un département à l'autre.

Des causes multiples se conjuguent pour créer des situations de plus en plus tendues, en secteurs urbains comme en zones rurales, laissant de moins en moins d'espaces. La raréfaction des possibilités de stationnement spontané, conjuguée à la pression foncière accrue, renforce les tensions et la précarité des familles défavorisées. Ainsi, la précarité liée aux difficultés de stationnement et d'habitat renforce et est renforcée par une précarité croissante d'une partie des familles au niveau économique. Le renforcement global du contrôle de l'espace public et une interprétation qui met l'accent sur le volet répressif de la loi font des aires d'accueil les seuls lieux autorisés pour l'installation et le séjour des Tsiganes.

L'aire d'accueil, équipement collectif à usage temporaire, ne résume pas la question de l'habitat des familles tsiganes. La construction d'une aire d'accueil par sa visibilité, son actualité, occulterait plutôt la diversité des besoins. Les schémas départementaux évoquent dans leurs annexes le volet de l'habitat résidentiel ou plutôt « la sédentarisation » pour reprendre la terminologie habituellement employée mais jusqu'ici seulement pour en évaluer les besoins sans qu'il n'existe aucune obligation de réalisation pour les collectivités. Trente départements (sur 90) ont procédé à une évaluation des besoins en ce domaine.

Contrairement aux préconisations réglementaires et aux circulaires de mise en application, il n'existe pas systématiquement une articulation entre les schémas départementaux pour l'accueil des gens du voyage et les dispositifs généraux du droit commun comme les plans départementaux du logement des personnes défavorisées qui disposent de leviers financiers pour les opérations de logement social.

Il serait difficile de présenter des chiffres globaux concernant les besoins en habitat permanent des ménages tsiganes au niveau national. Ceux-ci doivent s'appréhender localement, la réalité de l'ancrage entre les départements étant fortement contrastée. Il n'en demeure pas moins que les acteurs associatifs indiquent une proportion importante en demande d'ancrage parmi la population considérée, pouvant atteindre 60 à 70% de la demande dans les zones urbaines denses comme en Ile de France ou dans la région lyonnaise.

Quand certaines opérations d'aménagement voient le jour qui intègrent la caravane comme une donnée centrale (par exemple comme une chambre), nous parlons souvent d'opération d'habitat adapté. Plutôt que d'habitat adapté, il est question pour nous de

démarches adaptées tant les formes d'habitat à mobiliser sont diversifiées et nécessitent la constitution d'un partenariat local opérant. Les projets évoluent dans l'esprit des familles associées à la définition de leurs besoins. L'adaptation ne peut porter exclusivement sur les caractères physiques du produit ou de l'opération. Certaines opérations présentées comme exemplaires et pilotes ont très mal vieilli notamment avec la décohabitation des jeunes. Il convient d'intégrer les conditions de gestion dans la durée et les trajectoires résidentielles des familles.



En termes opérationnels, la variété des choix reflète la diversité des situations locales : aides à l'acquisition par la mobilisation de dispositifs de droits communs ou par la mise en place de dispositifs spécifiques et sur mesure qui associe des partenaires publics et privés, opération en location-accession ou constitution de sociétés civiles immobilières avec achat progressif des actions par les familles. Achat avec auto construction partielle pour minorer les coûts. Quelques soient les outils opérationnels mobilisés, ils interviennent selon moi selon trois incontournables qui structurent la démarche adaptée:

- Une connaissance des besoins (le diagnostic)
- Une volonté politique forte
- Une capacité à bien saisir les enjeux de la diversité en matière d'habitat pour une bonne complémentarité des produits pour assurer une fluidité suffisante.

Avec deux écueils à éviter :

- Créer une offre standardisée d'habitat adapté
- Considérer que pour toutes les familles, la fixation sur un lieu d'habitat permanent signifie l'arrêt du voyage. L'expérience démontre que les familles qui ont sécurisé leur lieu de vie reprennent d'autant plus facilement le voyage.

La demande d'habitat résidentiel, familial n'est pas une demande de sédentarisation : elle exprime une demande d'autonomie dans la gestion de son propre mode de vie. Dans cette dynamique les familles aspirent majoritairement à devenir propriétaire d'une parcelle de terrain ou installer leur caravane et s'y adjoindre un équipement sommaire pièce cuisine et sanitaire. Elles désignent cela sous le terme de **terrains familiaux**. Bien des obstacles entravent l'accès des Tsiganes à un habitat décent et pérenne : pression foncière en secteur urbain, hostilités des riverains, pouvoir de préemption des communes. Très régulièrement,

elles achètent à prix forts, parfois 10 fois la valeur réelle, des terrains inconstructibles ou agricoles sur lesquels les difficultés ne manqueront pas de se présenter : impossibilité d'accéder au réseau d'eau et d'électricité, menace d'expulsion ... La demande des familles, la demande de terrains familiaux dit tout autant l'aspiration à l'autonomie qu'à l'intégration. Quelques dispositifs financiers ou urbanistiques sont aujourd'hui expérimentés localement pour résoudre ces difficultés avec les pouvoirs publics par la régularisation foncière ou l'échange de parcelles et la création de zones compatibles avec l'usage de la caravane. Par exemple dans le département des Hautes-Pyrénées, une Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale vise à la régularisation des terrains familiaux privés les plus compatibles avec une mise en conformité aux règles d'urbanisme mais aussi des procédures d'échange de terrains dans le cas contraire. Un fond de garantie qui associe deux banques est mis en place afin de mobiliser les crédits bancaires nécessaires aux opérations d'échange (le prix des terrains constructibles est toujours plus élevé).

Si j'ai le temps, un mot sur les bidonvilles tsiganes.

Ces bidonvilles existent dans de nombreuses agglomérations françaises ainsi que des îlots de précarité dans des villes plus petites. L'origine de ces situations renvoie à la libération des Tsiganes de leurs camps d'internement français en 1946 un an après la fin de la seconde guerre mondiale. Lorsque la volonté politique s'exprime pour résoudre une situation, les équipes travaillent sur l'ensemble du groupe résidentiel qui a organisé sa survie sur l'espace du bidonville en s'appuyant sur l'approche communautaire pour en identifier les éléments structurants et les rapports de défense. Ensuite il convient de préciser pour chaque groupe, puis chaque couple son attente résidentielle, l'évaluer et l'inscrire dans un projet urbain. Mobiliser les opérateurs de la production urbaine (Offices de l'habitat social, prêts accession sociale, banques ...). A travers une démarche appropriée, manifester une volonté d'inscrire les familles tsiganes dans leur ville de résidence. Démarche à mener sur des lieux susceptibles de se banaliser à court terme pour éviter un nouvel enfermement communautaire.

En conclusion

L'aire d'accueil assigne non seulement à un lieu mais aussi à la différence. L'aire d'accueil, équipement collectif, est un substitut de l'habitat. Elle en est le complément bien

nécessaire, mais uniquement le complément. Un risque se dissimule derrière l'aire d'accueil prévue pour le passage: des familles installées de longue date sur certaines communes, y sont orientées alors qu'elles n'aspirent qu'à une inscription pérenne sur le territoire de leur commune dans de l'habitat diffus, neutre et sans spécificité. Le voyage est parfois le caractère qui permet de désigner l'autre comme étranger au lieu. Ainsi, installée sur leur aire de passage, les familles ne deviendraient jamais «habitants» de leur commune. Pour ceux qui lisent le français, je renvoie au récent ouvrage du sociologue Christophe Robert « *Eternels étrangers de l'intérieur* ». Ainsi donc les Tsiganes ou les familles qui vivent ou se déplacent avec leur logement-caravane habitent les lieux où elles vivent, les territoires où elles circulent. La question fondamentale ne porte pas sur la manière de prendre en compte les populations nomades mais sur la reconnaissance de leur citoyenneté, notamment par les manières et les moyens d'intégrer des formes particulières d'habitat dans la diversité de l'habitat ordinaire.



Quelles soient résidentes du lieu ou de passage, l'habitat est une préoccupation majeure pour les familles du voyage. Les prises de conscience actuelle sur la qualité de notre environnement concernent tous les modes d'habitat.

L'habitat des gens du voyage est-il de qualité ? Comment est-il concerné par les bonnes pratiques environnementales ? Contribue-t-il à la valorisation et au développement des communes ?

Si la qualité doit répondre aux besoins, si elle doit être en fonction des utilisateurs, alors qu'est-elle pour les familles du voyage ?

Ce sont les premières questions qui introduiront la journée d'étude proposée par la FNASAT vendredi prochain 11 avril 2008 au Conseil Economique et Social à Paris.

Une piste : La Haute Qualité Environnementale

Rechercher la haute qualité environnementale est une démarche collective. Elle crée un intérêt commun et fonde un accord préalable qui oblige à la mise en relation de l'ensemble des acteurs concernés pour traiter des relations à leur environnement. La haute qualité environnementale vise à créer un cadre dans lequel les personnes peuvent se parler. Par la participation et le dialogue, elle induit des nouveaux types de relations, puis des modifications dans les pratiques d'habiter. Pour nous autres, le défi est bien collectif pour une démarche urbaine de développement durable: *la reconquête des entrées des villes*

59

dont les habitants de ces lieux, Tsiganes, pourraient être gratifiés d'un habitat valorisé, lequel contribuerait à une valorisation générale de la cité.

D'ores et déjà des réalisations voient le jour en France. Elles indiquent que les choses sont possibles avec des résultats probants en termes de qualité des lieux et d'échanges sociaux apaisés et constructifs. Des enseignements devront être capitalisés pour imaginer à terme la rédaction d'un « contrat d'objectif qualité » qui viserait à promouvoir, à labelliser, la démarche sur le modèle des Eco quartiers.

Je vous remercie de votre attention.

Italian Housing Policies: Old and New Displacements

The contact between the Roma and Italian institutions is not recent. The history of Roma Gypsies, since the 15th century, is one of recurring repression, lack of integration, and repeated measures intended to discourage any attempt to settle. Since the first edict dated 1591, they were forced to move, put into forced-labor camps, or simply banned. With the advent of modernity around the mid 18th century, the model changed. The new paradigm of forced assimilation was a tremendous failure: the consequences were forced settlement, illegal marriages among Gypsies, mandatory conversion to Christianity, and criminalization of Roma activities. With the 20th century Fascism treated them as a “*problem of public order*”, despite the fact that in Italy racial laws did not include Gypsies, they were detained in camps to be turned over to the Germans or deported to the concentration camps².

After the Second World War, the Italian state implemented a policy of assimilation, which reflected the deeply engrained view of Gypsies as a marginal, disorderly and ungovernable population. New definitions appeared in their identification cards - “*travelers*” or “*nomads*”. In this view, Roma culture, language and skills are a negative residue of the past which must be erased to fit modern society. From this fundamental conception stems the ideas of camps, which is the most prominent housing policy institutions implemented in the last four decades. The location of camps always causes controversy in every host Italian city, and the composition of families, defined by the public institution's denying or granting permission to stay, instigates conflicts among the Roma inside the camps.

Some scholars suggest that the instability of camps was the result of an active institutional policy, applied similarly in every Italian city, aimed at discouraging the settling of Roma, by making unlivable the spaces reclaimed in the peripheries, and by vexing constantly the Roma families with inconsistent requests of leaving temporarily and integrate at the same times (Revelli, 1999).

¹ Researcher, University of Padua. Ph D. in “Cultural studies and post-colonial societies”.

² Of the estimated 6,000 Roma Gypsies in Italian camps (about 15% of the total estimated population in Italy at time), 1000 died as a consequence of detention's harsh conditions (Karpati 1993, Masserini 1990).



The birth of the nomadic Roma and the “*Rom da campo*”

Misconceptions about nomadism have been used strategically as an excuse to justify the lack of funding and attention to Roma settlements in the long term. But these strategic myths about nomadism have also been a reality as they are a negative self-fulfilling prophecy. As a consequence, some families have been evicted from their dwellings, which they occupied for generations. Instead of public housing, they have been given temporary permits to stay in “*area di sosta*”- temporary rest area- parking lots where they are allowed to live in side-cars and trailers, hook up to a power line, and, in the best cases, have access to running water. After a few weeks or months, the city police come to check their immigration papers, and find out if the children go to school. Often they fine the family for unlawful disposal of garbage, and commence eviction proceedings. Eventually, an eviction notice is delivered to the family. Although the families often resist eviction, they usually decide to leave with whatever property can fit in the car or trailer. The origin of this situation is to be found in the sixties, when most of the Roma in Italy were Sinti circus travelers, born in Italy, and legally allowed to stop in specific areas in each town, usually during big fairs. There were few instances of families overstaying the permits, because they traveled to another city’s fair, in a yearlong cycle. Since the 1980s, when a growing number of Roma started going back and forth between Italy, France, Austria, Germany, and the Balkans, the original “*deal*” became a tool the local governments to request permits and documents from Roma families to eventually expel them. The transformation of camps into permanent dwelling areas was the subsequent solution, implemented to a national law of 1989, and entitled “*protection of nomadic minorities*”. This law allocated funding for a local development of official camps, supervised by city authorities. In the province of Bologna, where my research was developed, there are still today thirteen camps, of which, eight are authorized, permanent camps. Still, this institutionalization of the *campo nomadi* as permanent proved to be a clear instrument of marginalization and isolation, which has ghettoized the Roma to a greater degree than when they arrived in Italy. Furthermore, some families who do not have immigration paper or a crime record are banned or unwanted in many camps, and *have therefore become* nomads, losing access to welfare, education and medical help. Their level of poverty is immensely higher than that amongst Roma settled in camps. There is discrimination against them even among other Roma. Although institutional actors and social policy-makers attempt to distinguish between different categories of *Rom da campo* (more integrated and with which it’s possible to improve) and *Rom nomadi* (unsettled and inassimilable), it is important to remember that the

different statuses are not clearly defined (certainly not by Roma themselves), even though both statuses are often intertwined in the lives of Roma. The boundaries between the categories are unfortunately very porous.



The Balkan wars refugee camps

In the late Eighties and early 1990, a wave of migrations from the East (former Yugoslavia - estimated to total 30,000 in Italy) as a consequence of the breaking up of war, ethnic conflicts, and economic crises. Housing policies developed for these groups have once again adopted the model of “*the camp*”, which proves to be less and less adequate for these new communities. Because many arrived as a consequence of the wars, or economic disintegration, these Roma families do not plan to go back their families and towns. This fact makes their life in both Italian society and in Roma community different from the previous generations of Roma that have established themselves in Italy during the last 30 years and earlier, especially in central and northern Italy. At first, special governmental funding was allocated to establish refugee camps and provisions directly related to the effects of the wars. Following the first two years of settlement in refugee camps, many families from the

Balkans were able to move on to public housing or rent-controlled permanent homes, in small towns and villages outside of the big cities. Around 1999, when the refugee funding ended, the refugee camps became transition zones only for Roma families, which rarely were able to move out. Gradually, the management of the camps broke down, regressing to the initial state of entropy and the model of the *campi nomadi*. Children stopped going to school, there were no more social workers to help, health services collapsed. The camps were broken down, families were separated, and there was a sharp increase in repressive and discouraging measures. One of these measure was taken between the late 1999 and spring 2000, when many families was offered a return ticket to their home country and the equivalent of 300 dollars, to leave Italy. Some of them accepted, and went back to inhospitable post-war former-Yugoslavia. This is particularly tragic because of the fact that, despite the official “peace” in Kosovo since 2000, today, in 2008, there are ongoing tensions, crimes motivated by ethnic-hatred and terrorist acts against the Roma throughout Albania, Kosovo, Macedonia, and other parts of Former Yugoslavia¹. Since the year 2000, there has been no clear legislation regarding the hosting of Roma who keep coming from Eastern Europe to Italy, and a comprehensive asylum law is still to be drafted. In practice, the de-facto policies reproduce an old dualism: on the one hand, a temporary, illegal camp to be dismantled, on the other hand, the establishment of permanent camps run and controlled by city governments. Today, this lack of projects creates a condition by which migrants and Roma are used as pawns in political battles, to criticize, bring down, and create scandals around each city security policies.

The Rumanian wave

In the late nineties, and all throughout the last decade, the biggest wave of Roma from Rumania started settling in Italian urban peripheries. The nineties’ wave immigrant/refugee nomadic Roma from Bulgaria and Rumania are considered today to be the most socially problematic category by public institutions. Rumanian women and children can be commonly seen in the busy streets of Italian cities, today.

Some policy analysts, (such as Marco Brazzoduro) argue that the Roma in Italy today are locked into a strategy of mere survival. Their reliance on short-term jobs and begging, combined with their clandestine immigrant status, send them far from the types of “work”

¹ Genevieve Pineare, a spokesperson for IOM, declared in a recent interview: “we witness daily aggressions and intimidations to minorities. Hate crimes, sometimes lethal. The Roma and Serbian minorities can’t have a normal life, they are afraid to move from town to town. They can’t attend schools or go to hospitals as needed».

that modern Western society requires and respects. Piasere also explains that “*in the era of deep economic crises and instability in the Eastern European regions the Roma, already living in a marginal position, responded with strategic short-term migrations between Rumania and Germany, France and Italy, periodically going back and forth to their families*”¹. This is especially true with the enlarged EU, which does not require entry permit at the Italian border from Rumania. Other documents suggest that the various ways in which the Roma support themselves in the enlarged EU include begging, seasonal labor, importing used (or stolen) cars, theft, smuggling goods and illegal migrants.



Policies and Current problems

The long-standing policy of camps is today still predominant and problematic. One of its consequences, in the long term is that Roma communities live as socially marginalized, because camps are located in the geographic periphery of cities, which leaves them isolated and in open conflict with neighboring communities, already facing major economic and social problems. One aspect, which could seem trivial, is the refusal by Italians of Roma presence in local schools, clinics, and shops, often disliked by the local inhabitants. As a response to the pressures from the neighborhoods to politicians, nomadic camps have been moved further and further from any public service, dwelling or social space, leaving the Roma in a social and special vacuum, in non-places (Augé). The housing policy based on the camps creates a specific culture, the *campo* culture, which is not to be found in former Yugoslavia nor in Rumanian villages. It's an urban culture of survival, of misery and desperate fight for the minimal rights of livelihood (water, hygiene, electricity). Camps create an *apartheid* culture towards Roma in Italy. Moreover, the dominant Roma policy models, with awful effects on that population are guided by two ideas: emergency and short-term measures. Anything that the social services, or city council need to do about the Roma, is governed by the idea that it is only to solve an emergency, a temporary problem by authorizing a temporary camp or closing an illegal camp. This brings institutions to mobilize only the minimum amount of resources, and a minimal amount of time to Roma integration. There is no long-term investment because the underlying assumption is that they are just "nomads", they should leave. One day, they will be gone. Such an approach is bound to reproduce the same old problems *ad aeternum*. Today, most Roma would like to stay, to live in a home and get a regular job in Italy. The reality tells us that those who came from

¹ Piasere, unpublished interview, 2006, translated by the author.

depressed economic areas are not going back, especially if they have EU citizenship. It is time to consider the creation of institutionally supported permanent housing.

In this regards a few attempts have been made, and I would like to mention briefly those which could be considered good practices:

- In Cosenza, in 2001, a so called "*Village*" was designed and created with input from Roma families in lieu of a former camp, constituting a permanent housing solution and an interesting process of participation from below, for 400 Roma inhabitants. Not only, this process allowed for the Roma families to keep a strong connections with immediate relatives, keeping the family networks. This good practice was particularly successful because of the direct involvement of a Roma committee, which excluded the usual difficult mediations with Italian-run associations for Roma rights.
- In Florence, in 2003, a controversial project involves a Roma cultural association with the city planning office in order to build a new model of housing which would respect the needs for large households and networks among Roma families and solve the problem of the temporary camp accommodation. This project involved Roma family with proper residency requirement and a good amount of mediation, since was developed among the widespread criticism of the Italian population which voted against it. Ultimately, it does represent one of the best solutions attempted so far by an Italian city government.
- In 1999, in Bologna and Emilia Romagna region, an alternative to big urban camps have been developed. 120 families have been relocated in 26 small villages, allowed to live in abandoned farms or low-rent apartments, or buy property. This process was favorable to each small group integration at the local level. It allowed for the creation of social networks, improvement in schooling of children and healthcare in mothers and Roma adults in general. In some cases, job opportunities became available to young Romany men, through informal networks of friends and neighbors.
- In Rome, in the long standing camp of Spinaceto, in the outskirts of Rome, the unemployed adults formed a cooperative of men for small transportation services, to take their children to school, when the city bus stopped services the area of the camp.

Institutional Mistakes



Many institutions in Italy not have a clearly stated policy on the Roma or even a clear picture of the general immigrant population's need. It is certainly true that the policy of camp's life creates conflicts. Being an artificial, enclosed community, different types of people are forced to share a small space, equipped with inadequate infrastructure. The problem of conflict in the camp is complex also because of their arbitrary composition, decided by Italian police, made of diverse backgrounds of the Roma families. To often the large family groups are broken into smaller units and put together regardless of their differences. Thus, the city's interventions in controlling the population in the camps appear to be creating division, tension and at the very least, confusion. Lack of clarity in city policies and in their communication (or lack of thereof) allows room for uncertainty, distrust and rivalries among the informal Roma leaders. The other dimension of conflict regards relationships with the neighborhood adjacent to the camp. These tensions and uncertainties resulting from poverty, discrimination, housing instability and the frequent illegal status makes it hard for Roma to imagine and construct a future at the peripheries of Italian cities.

Data and Facts

- Today, the estimated number of Roma in Italy is 120.000. Mostly living near the big cities: first in the south (Rome, Naples) followed by Milan, Turin and the North East.
- In November 2007, a major garbage crisis hit the Italian city of Naples, and affected greatly the long standing Roma camp, which is located right near the overflowing dump. This determined a crisis situation of health hazard for the whole camp population, which lives already in extremely unsafe conditions. It was proven the water piper running to the Roma camp is contaminated with dioxin and other toxic leaks from the dump. The fires used by the locals to get rid of trash contain toxic fumes and carcinogenic substances which are inhaled by the Roma camp population on a daily basis.
- In September 2007, the mayor of Rome responded to a crime wave with a symbolic act. The public sentiment was deeply going towards blaming Rumanians, and the mayor responded to this by destroying two Roma encampments and deporting (temporarily) an entire community of Rumanian Roma) in the periphery of Rome. Similar policies were followed by other mayors, in Milan and Florence.
- In July 2007, two children died in a fire that burnt down their trailer, the camp in Tuscany, Livorno. After weeks of attacks against their parents, charged initially with murder and failure to protect minors, it seems that the fire was set from some people, probably Italian who came from outside of the camp.

- In August 2007, the government of the city of Florence, lead by a progressive, lefty coalition, invoked the need for more safety and security in town, ruled to prohibit squeegees from standing at the streetlights to clean car windows. This is traditionally an Asian and Romani activity. The city wide law followed the case set by Bologna municipal authorities two years ago, when the newly elected lefty-major declared 'war on the squeegees'.
- In early 2007, in the region of Lombardy, a small town named Opera, a Roma camp burnt down in a racist attack.
- In 2006 regional laws in Lazio, Veneto and Piemonte, instituted some small funding for local projects: 6500 euros each, to be spent according to the following priorities: maternity and small children 0/5 years; school integration; cultural mediation; training towards job creation.
- On 24 April 2006, the European Committee of Social Rights ruled that Italy is in breach of three sections of the Revised European Social Charter, following a collective complaint filed by the European Roma Rights Centre in 2004. The Committee, in its ruling, stated that housing arrangements for Roma in Italy are aimed at segregating Roma from the rest of society, and they block integration with the mainstream community. Furthermore, the housing in several Romani settlements is inadequate and unsafe, sometimes threatening the health and the lives of their occupants.
- On 16 May 2006, the Council of Europe's European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) made public its Third Report on Italy. In its report, ECRI highlighted the failure of Italian authorities to implement recommendations it made earlier in its Second Report.
- In 2005- 2006, *Opera Nomadi*, a voluntary sector organization worked in the last few years in schools where the arrival of a few Roma children gave rise to protest by Italian local parents. While Italian authorities objected to teaching Roma children in separate classes. However, non-Roma parents decided to move their children from schools attended by Roma children has resulted in classes in certain schools being left with Roma children only (2006 in north eastern Italy).
- In 2005, the estimates some 120,000 Roma live in Italy without the protection provided for by special minority status. 60-90,000 Roma living in Italy are born there, and another 60,000 are immigrants from eastern Europe.
- In 2005, an *Equal* project funded by the EU, «*Sinti e Rom, diritti, cittadinanza, lavoro*» a three years project at the provincial level in Bologna gave vocational training and opportunities to work to 80 Roma youth growing up in Italy. The project achieved a success rate of 30%.
- The Roma report of the European Commission issued in 2004, claimed that an estimated four fifths of the pre-bombing Romani population of Kosovo (probably around 120,000 persons) is displaced within Kosovo and in Serbia and Montenegro, or is in exile in countries bordering Kosovo or in the West. Most live in extremely poor conditions, whilst their arrival in EU states has raised important issues surrounding asylum and immigration (not yet resolved in the Italian case).

- In April 2004, the EU conference in Brussels on *Roma in an Enlarged EU*, outlines the new challenges posed by the mobility across the EU of Eastern European Roma.



BRIEF REFERENCE

Abrahams, F., *A village destroyed: war crimes in Kosovo* / text, Fred Abrahams and Eric Stover; photographs, Gilles Peress; introduction, Carroll Bogert. NYT, 2000.

Argiropoulos, D. (edited by) *Zingari e citta': diritti, solidarieta', convivenza. Un rapporto da reinterpretare e riscrivere*, Atti del convegno del 21/1/1994. Comune di Bologna Press office, 1995.

Argiropoulos, D. "I contesti di vita dei Rom e Sinti" in *'Sinti e Roma in Europa'*. A research published by Regione Emilia Romagna, Bologna, 2001.

Bouckaert, P., *Failure to protect: anti-minority violence in Kosovo*, March 2004. New York: Human Rights Watch Publisher.

Brazzoduro, M. 'Rom e Sinti: un'integrazione possibile. La scuola.' in Zincone G. (a cura di), *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna: Il Mulino 2001.

Cahn, C., *Roma Rights: Race, Justice and Strategies for Equality*, New York: IDEA Press, 2002.

Caux H, [et al.] editors, *A journey home: the humanitarian challenge in Kosovo* / photographers, Kael Alford Switzerland: United Nations High Commissioner for Refugees, 2002.

ERRC Report *Campland. Racial Segregation of Roma in Italy* report n. 9, October 2000, <http://errc.org/publications/reports/italy.pdf> (last access: November 2002).

Fortress Europe. Second report on Roma in Europe July 2001 available on the website: http://errc.org/rr_nr2_2002/contents.shtml (last access: November 2002).

Romany East-West Migrations: Strangers In Anybody's Land *The Cambridge Review of International Affairs*, Spring-Summer 2000, 11. (Last access: November 2002).

Human rights of the Romany minority, hearing at the European council, CSCE, June 2000. <http://www.csce.gov/pdf/060800hrg.pdf> (last access: November 2002).

Il paese dei campi, la segregazione razziale dei Rom in Italia, Carta, Roma 2000.

Hancock, I F. *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution*. Ann Arbor: Karoma Publishers, 1987.

We are the Romany people, Am same Romane dzene UK: Harforshire press, 1999.

Human Rights Watch, *A threat to "stability: human rights violations in Macedonia* New York : Human Rights Watch publishing, 1996.

Humanitarian law violations in Kosovo Publisher New York: 2002.



Leckie, S. *Returning home: housing and property restitution rights of refugees and displaced persons* Ardsley, NY : Transnational Publishers, 2003.

Lewy, G. *The Persecution of the Gypsies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Liegeois, J. *Report for EU commission on Roma minority and education*, Brussels: European Commission, 2004.

Limanowska, B. *Trafficking in human beings in South Eastern Europe: update on situation and responses to trafficking in human beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Serbia and Montenegro, including the UN administered province of Kosovo, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania: United Nations Development Program*, 2003.

O'Hanlon, C. and Holmes, P. *The education of gypsy and traveller children: towards inclusion and educational achievement*. Stoke on Trent, UK: Trentham, 2004.

Osella, C. *Dossier: Gli zingari in Italia* Torino: Ed. Quaderni Zingari AIZO, 2001.

Polansky, Paul, *Not a refugee: the plight of the Kosovo Roma (Gypsies) after the 1999 war*, Sebastopol, CA: Voice of Roma, 2000.

Radulescu, D., edited, *Realms of exile: nomadism, diasporas, and Eastern European voices* Lanham, Md: Lexington Books, 2002.

Revelli, M., *Fuori Luogo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.

Sigona, N. *I figli del ghetto*, Nonluoghi, Bari, 2002.

Spinelli, S. *Baro Romano Drom* Roma, Meltemi. 2003.

UNDP *Avoiding the Dependency Trap: The Roma Human Development Report*, New York: 2002.

VV. AA., *I bambini zingari a scuola: la formazione degli insegnanti e di altri operatori* 1991.

VV.AA, *La mediazione culturale: una scelta, un diritto*. Istituto di Cultura Sinta, Mantova 2006.

Provision of Gypsy and Traveller Sites in England: A Needs Based Approach



Pat Niner¹

Introduction

Over the past four years, a new policy approach to the provision of Gypsy and Traveller sites has been introduced in England. It is still in its very early stages, and it is not yet clear how successful it will prove in achieving its objective of increasing site supply. The new policy approach is the focus of this paper, especially the requirement to assess the accommodation needs of Gypsies and Travellers as a prelude to identifying land for site provision through the land-use planning system.

The research on which the paper is based has been carried out by the author for central, regional and local government bodies in England. The research approach was always independent, but the perspective was generally that of the policy-maker rather than of Gypsies and Travellers as 'consumers' of the policy.

The paper has three main sections. The first provides a context to the issue by looking briefly at the characteristics of Gypsies and Travellers in England and their current accommodation. It also sketches in previous policy approaches to site provision and identifies the main problem that any effective policy has to overcome. The second section looks more specifically at the new policy framework and particularly at Gypsy and Traveller Accommodation Assessments. The final section reviews progress with needs assessment to date and speculates on implications for the general approach.

The English Context

Gypsies and Travellers

No-one knows how many Gypsies and Travellers there are in England. This is partly because of definitional issues (lifestyle? ethnicity? self-ascription?) but also because Gypsies and Travellers are not separately identified in the decennial Census of Population or in many ethnic record keeping systems run by local authorities and other public agencies.

¹ Senior Lecturer at the Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham, UK.



The best estimate of numbers is within the wide range of 180,000 and 300,000 (Commission for Racial Equality 2006).

There are three main groups of Gypsies and Travellers¹ within the broad communities which can satisfy the legal definition of 'gypsy status' for land-use planning purposes. This is primarily based on a '*nomadic habit of life*'. The groups are:

- Romany Gypsies, sometimes also referred to as English Gypsies: Gypsies were first identified in England around 1500, arriving from continental Europe. Romany Gypsies were recognised as an ethnic group in 1989 for race relations law.
- Irish Travellers: Usually thought to have had an indigenous origin in Ireland. Irish Travellers have been in England since at least the mid nineteenth century. Irish Travellers were recognised as an ethnic group in 2000.
- New Travellers: Members of the indigenous settled British community who have adopted a nomadic lifestyle some time since the 1960s. There are now second or third generations New Travellers. They are not recognised as an ethnic group.

There are cultural and lifestyle differences as well as similarities between these groups.

The Gypsy and Traveller population is predominantly youthful. Average family size is larger than that of the population as a whole, and families with children are the most common household type (in the population as a whole only about a third of households are families with children). The rate of family formation among Gypsies and Travellers is relatively rapid, meaning that their accommodation needs increases at above average rates.

Current Accommodation

It is thought that the majority of Gypsies and Travellers in England live in bricks and mortar housing. There is no specific form of 'Gypsy housing', and families live in the mainstream housing stock as social or private tenants or as owner-occupiers. There are a few housing areas where most residents are Gypsies and Travellers, but these are exceptional. Some Gypsy and Traveller families have moved into housing from choice in order to have more

¹ In addition, there are other smaller groups including Welsh Gypsies and Scottish Gypsy Travellers. There is no evidence to date that Roma who have come to England recently as asylum seekers, refugees or migrant workers are seeking to follow a nomadic lifestyle.

security and comfort and easier access to health and education services. Others feel that they have been forced to move because they cannot find places on long-stay sites or experience constant evictions from roadside stopping places when travelling. Some Gypsies and Travellers are unable to settle in housing at all and the courts have accepted the concept of a '*cultural aversion to conventional housing*'. One of the major unknowns at present is the relative size of each category. If good quality sites become a realistic possibility, how many Gypsies and Travellers will want to leave bricks and mortar to move to a site?



Gypsies and Travellers not in bricks and mortar mostly live in caravans (including static caravans, mobile homes or '*chalets*' as well as touring caravans or trailers). Approximate numbers are known because local authorities carry out twice-yearly counts of Gypsy and Traveller caravans each January and July. In July 2007, the latest date for which figures are available, the Count recorded 17,134 caravans. Many Gypsy and Traveller families occupy more than one caravan (for example having a mobile home and touring caravan, or separate caravans to provide sleeping accommodation for older children), suggesting a population of around 10,000 to 11,500 caravan-dwelling households.

Caravan sites are the main form of culturally-specific accommodation for Gypsies and Travellers. There are just over 300 sites owned by local authorities or registered social landlords (non-profit housing associations) offering social rented pitches¹. In July 2007 such sites accommodated about 6,600 caravans. There are also approximately 1,500 privately owned sites accommodating around 6,500 caravans. Although there are a number of large private sites providing rented pitches, most are small sites owned and occupied by one or two (extended) families. Family sites have emerged as by far the most popular form of accommodation in Gypsy and Traveller Accommodation Assessments although not everyone could afford to buy land and develop a site for themselves, even if this were made easier. Most of these authorised sites, both social rented and private, cater mainly for long-stay residential use. There are few transit sites specifically designed for short stays while travelling, although some sites offering privately rented pitches appear to work in this way.

In July 2007, almost 4,000 caravans were counted on '*unauthorised sites*' – representing 23% of the total number of caravans. This can be seen as a minimum estimate of shortage

¹ A '*pitch*' is the area on a site occupied by one family. It is seen as broadly comparable to a single dwelling in bricks and mortar housing and is taken as the unit for needs assessment and planning purposes.

of authorised provision. Unauthorised sites are split between those on Gypsy-owned land (about 2,100 caravans) where families have bought land and established a caravan site but do not have planning permission, and those on other land (about 1,900 caravans). Most caravans on other land will be unauthorised encampments by Gypsies and Travellers on the roadside, car parks, industrial estates or other open spaces. Such encampments are a form of trespass and landowners can recover their land by evicting the Gypsies and Travellers, normally following court action. Many involved in unauthorised encampments are passing through an area while working or attending a family event, but others want to stay locally but have to move from place to place as they are evicted.

Public Attitudes to Gypsies and Travellers

Unauthorised developments and encampments are one cause of tension between the Travelling and settled communities. When Gypsies and Travellers establish a caravan site without planning permission, neighbours are usually hostile, partly because they fear that the value of their homes will drop as a consequence. There is also hostility arising from a perception that Gypsies and Travellers are being allowed to '*get away with*' something that would not be allowed for a settled person, especially when the Human Rights Act is used as a defence against enforcement action. The widespread perception is that unauthorised encampments are linked to dirt and rubbish, crime and anti-social behaviour. These perceptions are encouraged by one-sided reporting in articles in the popular press. For example, The Sun tabloid newspaper ran a '*Stamp on the Camps*' campaign in summer 2005, claiming to be determined to fight, on behalf of its ten million readers, the Government ministers thought to have given '*the green light to illegal camps across Britain*' (Phillips, 2005).

Hostility to unauthorised sites is, however, only one manifestation of much more fundamental and widespread prejudice against Gypsies and Travellers. Research in 2003 identified Gypsies and Travellers as the minority group against whom the largest number of people expressed prejudice (just ahead of asylum seekers and refugees, and significantly ahead of ethnic minorities and gay and lesbian people). Researchers found that Gypsies and Travellers attracted openly prejudiced comments. People argued that they did not conform to the system by paying taxes and did not respect private property. Gypsies and Travellers were thought to be unsightly, dirty or unhygienic (Valentine & McDonald, 2004).

Policy makers are not immune from prejudice as shown by Turner in an analysis of parliamentary language (Turner, 2002).



Hostility and prejudice against Gypsies and Travellers is highly significant to our analysis of accommodation policy. At its simplest, how population groups are perceived affects the sort of response they can expect to receive. Politicians and officials are under pressure to reward advantaged groups and to provide punishment, rather than reward, to deviant populations (Fischer, 2003). Gypsies and Travellers fall firmly into the category of those whom many members of the settled community would prefer to see 'punished' through firm enforcement policies, rather than 'rewarded' through the grant of planning permissions for caravan sites or other accommodation options. There are provisions in the British land-use planning system for public consultation and for objections to be lodged to planning applications. Development control and planning decisions are local planning authority functions (with a right of appeal against refusal). The local planning authority is a democratic body, and local councillors can come under pressure from constituents whom they represent over unpopular planning applications. There are likely to be few votes in supporting a planning application for a Gypsy and Traveller site.

The conclusion from this line of argument is that getting planning permission for new Gypsy and Traveller sites is the key to increasing the supply of culturally-specific accommodation. Any new policy approach should be assessed on the grounds of whether or not it is likely to make this more straightforward in future.

Previous Policy Approaches to Site Provision

Prior to 1968 there were no specific policies towards Gypsy and Traveller accommodation. Some Gypsies and Travellers had moved into bricks and mortar housing. Others lived in caravans (or other moveable dwellings) and moved around finding stopping places where they could, including on common land. Evictions were by no means unknown for trespass or nuisance.

This situation changed with the introduction of the Caravan Sites and Control of Development Act 1960. This was not aimed specifically at Gypsies and Travellers but rather at regularising caravan sites within the land-use planning system and improving conditions for settled community caravan-dwellers who had been forced into caravans by the post-war

housing shortage. Gypsy and Traveller sites were also brought within the planning system and many did not get permission and were closed. Permissive powers allowing local authorities to provide caravan sites, including Gypsy sites, were little used.

The Caravan Sites Act 1968 brought in a regime under which local authorities had a duty to provide adequate accommodation for Gypsies and Travellers '*residing in or resorting to*' their areas. Until its repeal in 1994, this Act led to the development of more than 300 local authority Gypsy sites, latterly provided with 100% central government subsidy. The Act has its critics (see for example Hawes & Perez, 1996), and provision was undoubtedly patchy and some of the sites provided were in very poor locations or environments, but it meant that the number of caravans counted on authorised sites (local authority and private) rose from 4,182 in January 1979 (when the Count began) to 9,222 in January 1994 (an annual average increase of 336). In terms of proportions, authorised sites accommodated 50% of caravans in 1979 and 71% in 1994. However, because the total number of caravans increased over this period, the absolute number of caravans on unauthorised sites hardly changed – falling from 4,176 in 1979 to 3,838 in 1994.

In 1994, the Conservative Government, following rather strange logic, repealed both the duty to provide and subsidy for site provision. Their approach envisaged Gypsies and Travellers providing sites for themselves through the planning system. Despite circular guidance to local planning authorities encouraging them to assess needs for sites; identify land for sites in their development plans or set clear, realistic criteria for suitable locations; and assist Gypsies and Travellers through the planning application process, this approach is acknowledged not to have worked. Caravan numbers on authorised sites rose between 1994 and 2007 by almost 4,000 (an average annual increase of 296), but numbers on unauthorised sites dropped by only about 300. Over 90% of planning applications for Gypsy sites were refused (Williams, 1999) some because they were in Green Belt or other areas of planning restraint where any application stood little chance of approval. Unauthorised development of caravan sites and unauthorised encampments both continued.

Against this backdrop, the Housing Minister announced in 2003 that a review of Gypsy and Traveller accommodation policy was being undertaken by the responsible government department. This review – never published in its own right – led to the new policy framework to which we now turn.

The new approach involves both housing and land-use planning. It is presented by Government within a broader social cohesion context. In terms of narrative, it stresses both positive ‘rewards’ – additional site provision to remove the need for unauthorised sites – and negative ‘punishments’ – more effective enforcement against unauthorised development and prompt and effective action to deal with ‘*the small minority of people, whether Gypsies or Travellers or members of the local settled community who indulge in anti-social behaviour . . . before they cause further harm to relationships between the two communities*’ (Gypsy & Traveller Unit, 2007: 5).

In terms of new site provision, Government decided not to reintroduce a duty on local authorities specifically to provide sites for Gypsies and Travellers. Rather the approach mirrors that used for mainstream housing. Local authorities must assess Gypsy and Traveller accommodation needs (as they do for everyone else), then ensure that sufficient land is allocated in Local Development Plans for those needs to be met. In terms of implementation, it is anticipated that provision of sites with pitches to rent will be made by local authorities and registered social landlords. This will be encouraged by central government grant aid towards the capital cost of developing new sites (100% of approved costs for new sites; an allocation of £97 million or about 124.7 million between 2008 and 2011). In addition, Gypsies and Travellers are expected to provide sites themselves.

Thus the key to provision is assessing accommodation needs and then getting enough land allocated in plans for sites to meet them. The process reflects the nature of the British land-use planning system. Development, including the use of land as a Gypsy and Traveller caravan site, requires planning permission. Planning applications are decided through development control processes which are ‘*plan led*’. This means that there is a presumption that applications will be approved where the land affected has been allocated for that particular use in a Local Development Plan (it is more difficult to get planning permission for development not indicated by the Plan). Thus specifically allocating land for Gypsy and Traveller sites means that it should be easier in future to get planning permission.

In turn, Local Development Plans have to conform to the Regional Spatial Strategy for the Region within which the local authority lies (there are nine Regions in England and about 360 local planning authorities). For example, the Regional Spatial Strategy says how many

new dwellings each local planning authority must plan for. Exactly the same now applies for Gypsy and Traveller sites. Regional Planning Bodies, when reviewing their Regional Spatial Strategies, have to decide how many pitches each local planning authority must provide for in its Plans; it does not say where within the local authority the sites must be. The number of pitches in each authority is to be decided on the basis of accommodation need as evidenced by the local authorities Gypsy and Traveller Accommodation Assessments and 'a strategic view of needs across the region' (ODPM, 2006: paragraph 23). The requirement to take a strategic view of needs is included because current site provision and the location of unauthorised sites is uneven. Some local authorities have neither authorised nor unauthorised sites. Need arising, therefore, also tends to be uneven since it is related to the current distribution of the Gypsy and Traveller population. A Regional Planning Body might consider that a more even distribution of new sites would be better in terms of planning principles or increased equity, and might re-allocate some pitch requirements between planning authorities.

Very crudely then, the system goes: local authorities carry out needs assessments; the Regional Planning Body considers those needs and says how many pitches each authority must provide for; local authorities produce Local Development Plans which allocate sufficient land for Gypsy and Traveller sites to meet the requirement of the Regional Spatial Strategy; local authorities, registered social landlords and Gypsies and Travellers put in planning applications for sites and, if approved, develop them. There are enforcement powers available to the Secretary of State (Central Government) if it seems that local authorities are failing to identify sites or sufficient sites.

At present, the system is largely untested. Gypsy and Traveller Accommodation Assessments (GTAAs) have been carried out in most, but not all, areas of England. The three southern Regions (South East, South West and East of England) are the furthest advanced in that all GTAAs have been completed and single issue reviews of the Regional Spatial Strategies are in train. However, these are not expected to be completed before 2009 at the earliest. Government guidance makes clear that local authorities do not have to wait for the Regional Spatial Strategy before starting to plan and provide additional sites, and some authorities are in the process of producing Local Development Plans in advance of the regional guidance on pitch numbers to be provided. It is not clear how this will all work out in practice. There is a clear intention that the end product will be land allocated for Gypsy and Traveller sites but the process for achieving this is somewhat confused in reality.

Similarly, the main focus so far has been on carrying out GTAAs and much less on identifying suitable locations for sites or devising mechanisms to ensure that land allocated for sites is actually developed and does not become prohibitively expensive for Gypsies and Travellers to buy. No doubt attention will turn to these aspects, but there is little progress to report so far. The remainder of this paper, therefore, concentrates on the process of accommodation needs assessment.

Gypsy and Traveller Accommodation Assessments

The requirement to assess the accommodation needs of Gypsies and Travellers is not, of course, unique to England, but in terms of methods and approaches there seems to have been little learning from elsewhere. The starting point seems to have been housing needs assessments already familiar in England. On the basis of some early Gypsy and Traveller studies, the Office of the Deputy Prime Minister (then the central department responsible for Gypsy and Traveller sites) produced and issued Draft Guidance on Gypsy and Traveller Accommodation Needs Assessments in February 2006 (ODPM 2006a). A final version was not produced until October 2007, by which time most of the first round of assessments was complete or well underway (CLG 2007).

The Guidance is non-prescriptive and mostly deals with the process of planning and carrying out an assessment rather than the detail of what to do and how to do it. The Guidance has, however, been influential in a number of ways:

- It recommended a partnership approach with adjoining local authorities carrying out a joint GTAA on a sub-regional basis. This is partly a reflection of the nomadic client group for whom local boundaries have little relevance, partly to achieve economies of scale in the study and the possibility of getting a larger sample size and more reliable results. Most GTAAs have been carried out on a sub-regional basis, often covering a geographical county.
- It advocated making use of existing data sources, for example local authority records of unauthorised encampments or planning applications, as well as conducting a specialist survey of Gypsies and Travellers involving face-to-face interviews. All GTAAs include a survey, and many include analyses of secondary information.

- It made clear that a required output is a quantified estimate of additional pitch requirements at least for the next five years. A worked example of a 'model' includes a number of supply items (for example, unused pitches to be brought back into use, new pitches already planned, pitches expected to become vacant) and need elements (for example, need from unauthorised encampments and developments, overcrowding and new family formation, need to move from housing to a site). The difference between estimated need and estimated supply is the requirement for additional pitches. While not all GTAAs adopt exactly this model, most use something very similar.
- The example model relates to residential pitch needs, not to transient pitch need for use while travelling. The Guidance does refer to transient needs to permit a travelling lifestyle, but has much less to say about how need should be assessed. Many GTAAs follow this lead and devote most space to assessing residential pitch needs and much less to transit needs.

Most GTAAs have been carried out by academic researchers or firms of consultants experienced in carrying out housing needs surveys or other planning studies. A few have been carried out in-house by local authority officers. GTAA survey interviews have been carried out by academic researchers, survey interviewers, local authority or other officers who work with Gypsies and Travellers, and community interviews. These last are Gypsies and Travellers, recruited and trained to carry out the surveys. Some have developed great expertise and have worked on a number of GTAAs. Early experiences of carrying out GTAAs have been reported in articles by Greenfields & Home (2006) and Greenfields (2008).

The following section assesses the experience of GTAAs thus far and comments on what lessons there are for the wider approach to site provision.

Needs Assessment so Far and Implications for the Policy Approach

The first round of GTAAs is almost complete and some themes are emerging from experience across the country. There have clearly been many benefits. However, challenges have emerged in the value of GTAAs as '*evidence*' which may have implications for the future.

The Benefits from GTAA's



There have been at least four clear short-term benefits from the GTAA process so far:

- Gypsy and Traveller accommodation issues now have a higher profile at national, regional and local policy levels. Needs were rarely assessed previously. Making needs assessments mandatory has raised the issue in local authorities where it was simply not considered before. GTAA's have also provided evidence of the seriousness of the current shortage of sites. The first five year requirements for additional residential pitches, expressed as a percentage of existing authorised provision, demonstrates a need for urgent action. In the West Midlands Region, additional pitch requirements are equivalent to 59% of current provision; in the South East (64%), the East (66%) and the South West (100%) the extent of shortage is greater. At regional level, estimated growth for mainstream housing is normally much less than 10% in five years.
- The GTAA's include a mass of information about Gypsy and Traveller family characteristics, employment, travelling patterns, settlement areas, caravans and trailers, and sites. While this is not always directly comparable and has not been collated yet, there is potential for increasing understanding of communities about whom very little has previously been known. GTAA's have sometimes highlighted to a wider audience issues such as routine discrimination and harassment faced by Gypsies and Travellers in everyday life and difficulties face in, for example, accessing health services.
- Sub-regional GTAA's have brought together local authority officers and others who work with Gypsies and Travellers in a new way. Both local authority housing and planning officers have been involved representing departments not often known for close joint working. Inter-agency working is likely to be better because of the GTAA experience.
- The immediate benefits for Gypsies and Travellers themselves are less clear. Certainly there has been no immediate increase in permanent sites. There are, however, some modest benefits. Some Gypsies and Travellers have been involved

in the process of the carrying out GTAA's, for example as members of project groups or as community interviewers. Some local authorities have engaged with Gypsies and Travellers for the first time, and have made contacts which can develop. There is the beginning of greater mutual understanding and trust. It may be that future GTAA's will be much more collaborative and have a greater community involvement and development dimension to take this forward. There is some evidence that Planning Inspectors (who hear appeals against refusals of planning permission) are granting more temporary planning permissions for three or five years, pending the outcome of needs assessments and in expectation of local authorities allocating land for sites.

It is important that all these benefits are built on over the next few years.

GTAA's as Evidence

Needs assessment is conceived within an evidence-based approach to policy making. Particularly in a politically contentious area like site provision, it is important to be able to base policy on objective '*evidence*' of what is needed so as to be able withstand challenges from those who would argue for more, less or something different. The tests for '*evidence*' in this context are that it should be '*robust*' and '*credible*'. While GTAA's have not yet been comprehensively tested against these criteria, there are some indications of how they might fare.

As part of the Regional Spatial Strategy review process, some Regional Planning Bodies have commissioned 'benchmarking' exercises to test the robustness and consistency of GTAA's as evidence on which they should base their allocation of pitches to be provided by each local planning authority. Communities and Local Government (the responsible central department) commissioned research and published a report intended to assist them in this (CLG 2007a). Benchmarking provides a structured approach to examining the survey methods and approaches to estimating additional pitch requirements in GTAA's. It looks for logic, consistency, lack of double counting or omissions and general conformity to guidance and best practice. It is a desk exercise and cannot check the accuracy of basic information. For example, it can check whether need from unauthorised development has been included in a GTAA in a reasonable manner, but it cannot check that all unauthorised developments in the area at the time have been included. This is obviously a serious limitation. The CLG

report (2007a) also included a formula, based on Caravan Count data, which could be used to provide a fall-back figure where a GTAA was found to be seriously flawed. The formula includes all caravans on unauthorised developments and a proportion of those on authorised sites with a conversion factor to produce an estimate of pitches. The formula was calibrated against robust GTAs in the East of England and is seen as an interim measure only to be used where really necessary. As might be expected for such a mechanistic approach, the formula has proved controversial.

Benchmarking has shown that not all GTAs can be accepted as providing robust evidence of need. For example, in the South West Region, three of the seven sub-regional were found not to be robust – two produced unrealistically low estimates of need, and one appeared to over-estimate need.

This same exercise also demonstrated inconsistencies, at a detailed level, in the way needs had been estimated even in the generally '*robust*' GTAs. For example, when considering additional family formation some applied a standard assumed growth rate (3% a year) while other estimates were based on survey answers to questions about the number of people in the household who would need their own separate accommodation in the next five years. Similar differences of approach were apparent on many elements in the estimates. While this is not particularly surprising in the context of studies carried out by different people in a new field where there is no detailed guidance on approach, it is worrying that the same base survey and secondary information could lead to a need of X using one consultant's methods and Y using another's. The differences may not be large, but overall numbers are small anyway so marginal differences can be significant.

Benchmarking has identified that there are some very difficult areas. There are four in particular:

- Establishing the population for the survey sample frame and then for a base on which estimates are made has often proved very difficult. Authorised sites are relatively straightforward, but unauthorised sites are much more of a problem. Local authorities may simply not be aware of some groups/families hidden away (perhaps intentionally) in their area. There is no information at all about the number or location of Gypsies and Travellers in housing, particularly in the private sector. Community interviewers or Gypsies and Travellers on Project Groups can help, but



each tends to know only about their own '*community*' which can be problematic in area with a diverse Gypsy and Traveller population. Anyone seeking to argue that the needs estimate is too low is likely to be able to find some 'evidence' of this in the base populations of many GTAAs.

- Trying to estimate how many families will move from a site to bricks and mortar, and from bricks and mortar to a site is extremely difficult and has not been handled well by many GTAAs. In addition to identifying the base population, especially in housing, there are also issues around '*need*' to move versus '*demand*' or '*aspirations*' to move, and dangers in interpreting survey answers to hypothetical questions as a guide to actual behaviour. This element in the estimates seems open to challenge by people who want to argue that requirements are both too high and too low. The former might claim any movement from housing to sites reflects an aspiration rather than a need; the latter can claim both that the study underestimates the number of Gypsies and Travellers in housing and that the survey under-states need to move because those interviewed did not express a desire to move because they recognised that there was no realistic opportunity to move given the shortage of site places. Both sides would essentially be relying on contention – evidence to support or refute is likely to be in short supply.
- There is an understandable tendency for GTAAs to treat their study areas as islands and to ignore likely inward or outward migration. The survey might identify that some people want to leave the study area, but it is much harder to get any realistic impression of the number of people who want/need to come into the area in the future. This again could be argued both ways – some could claim that there are many people who want/need to come to the area but cannot at present because of lack of accommodation, while others could claim that the area is currently providing for need generated in an adjoining area where there are strict enforcement policies or very high land prices.
- Finally and most fundamentally, it is arguable that GTAAs have not, to date, really come to grips with the nomadic lifestyle of Gypsy and Traveller communities. Studies struggle to incorporate need arising from unauthorised encampments into both residential and transient pitch requirements. The settled community mindset, apparent in the planning system and the concept of '*sites*', has difficulties grasping

that the needs of a single family moving around an area from choice rather than because of evictions, represents a requirement for a number of short-stay stopping places rather than multiple counting of the requirement for a single pitch. In this context, almost anything could be argued depending on viewpoint.



The points raised above about the possibility of arguing over the robustness of GTAA evidence because of the way in which specific elements have been handled, are largely hypothetical. However, there are indications that such challenges may be mounted in future. Examples are taken from Regional Spatial Strategy review processes in which the overall level of pitch requirements across the Region, and the appropriate allocation for each local authority, have to be determined.

The first example is of local authorities seeking to argue that the GTAA covering their area produced too high an estimate of requirements. They did this in the form of Advice to the Regional Planning Body (the South East England Regional Assembly), which is a statutory part of the process. The GTAA in question covered a large sub-region including two counties, a former county area now comprising a number of unitary authorities and one other unitary council. Benchmarking suggested that it produced a relatively low estimate of residential pitches required years 1-5, largely because of high estimates for likely future pitch vacancies. Two of the County Councils (strategic authorities for Advice purposes) submitted Advice which pulled apart the GTAA estimating model and substituted different assumptions for many of the elements. All except one of the revised assumptions had the effect of reducing pitch need. Each revision made sense individually although there was little to prefer over the GTAA assumptions, but collectively they produced a dramatic effect. In one case – a county with current provision of 195 authorised pitches – the GTAA estimate of additional requirements 2006-2011 was 58 pitches, the formula described above produced an estimate of 81 pitches (based on January 2006 figures) and the Advice revision argued for a requirement of 11 pitches. Many, including the team of academics involved in auditing the Advice on behalf of the Regional Planning Body, found this reduction produced incredible results. However, because of the logic of the approach it was extremely hard to say that the revisions were not robust. The Regional Planning Body has not yet decided whether to accept the Advice totals. If they do, there are fears that other local authorities – seeing a chance to avoid an unpopular task – will seek to amend their own figures similarly.

The second example is of organisations representing Gypsies and Travellers seeking to prove that the GTAA figures are too low. This comes from the Examination in Public of the Gypsy and Traveller Regional Spatial Strategy review in the South West Region. In this Region, the GTAAs suggest the need for an approximate doubling of authorised provision over five years. The Regional Planning Body and local authorities have broadly accepted the evidence of requirements from the GTAAs and were supporting this at the Examination, although some authorities were seeking to argue that they should not have to provide their own needs-based allocation of total pitch numbers because of environmental constraints on land availability. The Gypsy and Traveller organisations argued strongly that the base population established by the GTAAs was inadequate. They produced ‘evidence’ in the form of counts, carried out by their members, of Gypsies and Travellers in particular areas whom they claimed had not been included in the GTAAs. They argued that, because of lack of Gypsy and Traveller involvement in the process, the methods used were flawed and many Gypsies and Travellers had not taken part because they saw it as irrelevant to their needs. They were particularly critical of the treatment of the need for transient accommodation in a Region where there are relatively high proportions of New Travellers who pursue a largely nomadic lifestyle and do not want formal site provision whether designed for residential or transit use. Basically their argument was that the GTAAs produced pitch estimates which were not credible to their communities and could not be robust. The Examination Panel has not yet reported so it is not known whether these arguments proved convincing.

Final Thoughts

As already noted, it is too soon to see whether the new English approach to Gypsy and Traveller site provision will result in levels of site development sufficient to meet the current shortage. Increased levels of activity in carrying out GTAAs, the level of commitment shown by many who work with Gypsies and Travellers and the greater willingness and ability of Gypsies and Travellers to engage in the policy process themselves are all hopeful signs. How effective GTAAs will prove as ‘evidence’ in policy making is also to be proven. However, the indications are that they are not, in the first round, sufficiently robust and credible to make decision-making a straightforward process of relying on the evidence. There is still plenty of space in the policy debate for politics, interest group argument and horse trading (bargaining and trade-offs between interested parties).

It is obviously important to learn lessons from this first round of GTAAAs and to improve methods, and to include Gypsies and Travellers much more fully in order to ensure that both the process and the outputs are culturally appropriate. I do, however, suspect that there are factors at work here that limit the extent to which '*evidence*' can ever be the most significant element in decisions in this area.



My first reason for saying this relates to the nature of the Gypsy and Traveller '*community*'. In England, the Gypsy and Traveller population is small and scattered. There are always going to be problems for robustness of survey evidence because of small sample numbers, especially at local authority level. There are also aspects of the culture and lifestyle which make it difficult to absorb into settled community '*planning*'. Most obviously this relates to nomadism and travelling and the accommodation needs generated from this. But another feature of the culture is flexibility, adaptation to circumstances and short-term rather than long-term planning at a personal or family level. In this context some of the needs questions about, for example, when you will move, where you will go, what sort of accommodation you will look for, do not necessarily make much sense. It may be that accommodation needs assessments, as currently undertaken in England, are as much part of the settled mindset as the bricks and mortar dwellings they plan for.

My second reason for doubting the effectiveness of '*evidence*' as more than a relatively minor aid to decision making is the highly emotional and political context of Gypsy and Traveller accommodation issues at present. At any meeting about accommodation, the emotion and depth of feeling expressed by Gypsies and Travellers is clear when they recount how they were evicted from their own land because they had no planning permission or how their grown-up children were forced to deny their roots and move into a house. Similarly, anyone attending a meeting of settled community residents organised to protest about a proposed Gypsy and Traveller site in the area is immediately aware of emotions and fears which are just as raw and real. This is not an area where cool '*reason*' and carefully weighed '*evidence*' stands much chance, in the short term at least.

I am forced to the conclusion that site provision will remain a considerable challenge until there is greater mutual understanding and trust between the Travelling and settled communities. The new approach to site provision in England may help, but alone it cannot overcome centuries of history and mistrust. Local initiatives and projects to build bridges, working with members of both the Travelling and settled communities, are likely to prove much more effective than national top-down policy.



References

- Commission for Racial Equality (2006), *Common Ground: Equality, good race relations and sites for Gypsies and Irish Travellers*, London, CRE, 2006
- Communities and Local Government (2007), *Gypsy and Traveller Accommodation Needs Assessments: Guidance*, London, CLG
- Communities and Local Government (2007a), *Preparing Regional Spatial Strategy reviews on Gypsies and Travellers by regional planning bodies*, London, CLG
- Fischer, F (2003), *Reframing Public Policy*, Oxford, Oxford University Press
- Greenfields, M (2008), Accommodation Needs of Gypsies/Travellers: New Approaches to Policy in England, *Social Policy & Society*, 7/1, pp 73-89
- Greenfields, M & Home, R (2006), Assessing Gypsies' and Travellers' needs: Partnership working and 'The Cambridge Project', *Romani Studies*, 16/2, pp 205-131
- Gypsy & Traveller Unit (2007) *Local authorities and Gypsies and Travellers : Guide to responsibilities and powers*, Communities and Local Government
- Hawes, D & Perez, B (1996) *The Gypsy and the State: The Ethnic Cleansing of British Society*, Bristol, The Policy Press, 1995
- Office of the Deputy Prime Minister (2006), Circular 01/2006, *Planning for Gypsy and Traveller Caravan Sites*
- Office of the Deputy Prime Minister (2006a), *Gypsy and Traveller Accommodation Assessments: Draft Practice Guidance*, London, ODPM
- Phillips, M (2005), *Stamp on the camps*, The Sun, 9 March 2005. Accessed 20 March 2008 at: <http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/article104007.ece>
- Turner, R (2002), Gypsies and British parliamentary language: an analysis, *Romani Studies*, 12/1, pp 1-34
- Valentine, G & McDonald, I (2004), *Understanding Prejudice: Attitudes towards minorities*, Stonewall
- Williams, T (1999), *Private Gypsy Site Provision*, report for ACERT.

A acção do Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid



Pedro Navarrete¹

“Quienes construyen y viven en una chabola no carecen sólo de unas condiciones de habitabilidad adecuada, sino que, además arrastran consigo otros rasgos de exclusión social que les sitúan al margen de la sociedad” (Preámbulo Ley 16/1998)

El Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS) es un Ente de Derecho Público adscrito a la Consejería de Vivienda de la Comunidad de Madrid. La Ley de creación del IRIS 16/ 1998 de 27 de Octubre hace referencia a dos objetivos fundamentales:

- Posibilitar el ejercicio del derecho a la vivienda.
- Estar comprometido con el objetivo de la integración social de las personas y familias que viven en chabolas o infraviviendas, así como de aquellas que ya han accedido a una vivienda social y continúan requiriendo intervención.

Además el IRIS colabora con los Ayuntamientos en la erradicación del fenómeno del chabolismo através de Convenios y se compromete a evitar la concentración de familias realojadas en edificios, barrios y/o distritos quedando distribuidas territorialmente por toda la Comunidad de Madrid.

Para el cumplimiento de dichas funciones, el Instituto cuenta con tres departamentos bajo la dirección inmediata del Director-Gerente:

- Secretaría General, que asume las funciones de gestión presupuestaria, contractual, en materia de personal y régimen interior.
- Área Social, que lleva a cabo las funciones referentes al trabajo social, valoración de solicitudes de vivienda, propuestas de adjudicación y acompañamiento de la integración vecinal, entre otras.

¹Jefe del área Social do Instituto de Realojamiento e Integración Social.



- Área de Vivienda, que desempeña las funciones de captación, valoración y adquisición de viviendas, mantenimiento de viviendas, gestión de alquileres e inspección de la evolución del chabolismo.

El IRIS es una organización especializada en el realojo e integración de las familias chabolistas que cuenta con más de 20 años de experiencia y sus profesionales desarrollan un modelo único de trabajo que aborda en su integridad el fenómeno de la exclusión social. Un proceso que da una oportunidad a las familias de dejar atrás una vida de exclusión social para convivir en un entorno más normalizado.

Vamos a dividir este proceso, para facilitar su comprensión, en siete fases:

1. Conocer el chabolismo
2. Preparar a las familias para su realojo en vivienda en altura
3. Adquirir y adecuar las viviendas
4. Adjudicar las viviendas
5. Realojar a las familias y derribar las chabolas
6. Acompañar a las familias en su proceso de integración social
7. Controlar la correcta ocupación de las viviendas adjudicadas

Conocer el chabolismo

Periódicamente los equipos de Inspección (Área vivienda) revisan los distintos núcleos detectados en toda la Comunidad de Madrid. Se inspeccionan cada una de las chabolas solicitando a sus ocupantes su identificación. Se trata de una estimación sujeta a variaciones como consecuencia de los cambios continuos de las personas que las ocupan, de la dificultad de conocer a sus ocupantes y de los cambios de ubicación de las chabolas.

De manera simultánea los equipos sociales (Área Social) que desempeñan su labor en los núcleos chabolistas donde prestan atención social, visitan a las familias y tienen un conocimiento continuo del estado del núcleo en cuestión.

Preparar a las familias para su realojo en vivienda en altura



El IRIS cuenta con Equipos Sociales, formados por Trabajadores Sociales, Educadores Sociales y Maestros, que prestan atención social a las familias que residen en núcleos chabolistas y barrios de tipología especial (BTE).

Los equipos sociales del IRIS realizan una labor de apoyo a las familias que viven en chabolas, mediante un trabajo interdisciplinar cada uno de los profesionales (educadores sociales, trabajadores sociales y maestros trabajan junto a las familias para conseguir un nivel de integración óptimo. Además y una vez que se establece que el barrio donde residen va a ser realojado se trabaja con las familias susceptibles de ser realojadas, el uso de la futura vivienda en altura que le será adjudicada. Los barrios de intervención son los núcleos chabolistas y BTE, barrios estos últimos que se construyeron por la administración teniendo un carácter temporal, Respecto a estos tipo de construcción y a raíz de la creación del IRIS, se descarto seguir construyendo más barrios de tipología especial, entre otros motivos por demostrarse que no eran adecuados para la consecución del objetivo de integración, dentro de la sociedad mayoritaria, de la población que en ellos se realojaba, convirtiéndose en guetos la mayoría de ellos. Por esto la administración local y autonómica decide el desmantelamiento de los Barrios de Tipología Especial y el realojo de las familias que en ellos vivían a viviendas en altura dentro de los municipios de la Comunidad de Madrid.

Actualmente estamos interviniendo en los siguientes núcleos chabolistas:

- Santa Catalina (Puente Vallecas)
- Trigales (Puente Vallecas)
- Barranquillas (Vallecas Villa)
- Ventorro (Villaverde)

Y Barrios de Tipología Especial:

- El Cañaveral (Vicálvaro)
- Mimbreras (Latina)

Dichos equipos sociales intervienen de manera integral con las familias desde los tres programas: *Programa Social, de Educación y Programa de Empleo*.



Destacamos la atención, información y asesoramiento de las familias, la preparación para el adecuado uso de la vivienda, seguimiento escolar de los menores en edad escolar obligatoria y diversas actividades grupales con menores, jóvenes, y adultos (ocio y tiempo libre, refuerzo escolar, grupo de mujeres, campaña de verano, etc.)

Cuando se decide llevar a cabo el realojo de un núcleo chabolista se suscribe un convenio con el Ayuntamiento correspondiente para iniciar la etapa de preparación del desmantelamiento de dicho núcleo.

Adquirir y adecuar las viviendas

Las viviendas que el Instituto destina al realojo de las familias en su mayoría son adquiridas en el mercado de segunda mano. Algunas, son cedidas por la Dirección General de Vivienda.

Las viviendas son inmediatamente reparadas y acondicionadas para que en el momento de su entrega se encuentren en perfectas condiciones.

Todo ello es realizado por los Departamentos de Adquisición y Administración de Vivienda y de Obras y Mantenimiento del Área de Vivienda.

Adjudicar las viviendas

El paso de una chabola a un piso es un cambio muy importante en la vida de las familias. Para ello el Equipo Social de Adjudicaciones (Área Social) establece una coordinación con el Equipo Social del núcleo chabolista objeto de realojamiento. Con ello se pretende que este proceso sea un éxito.

Las familias presentan la solicitud de vivienda y la documentación pertinente. Posteriormente, se valora y comprueba dicha solicitud informando a las familias sobre la resolución de la misma. Se realiza una propuesta de vivienda acorde a las características de la familia.

Cuando se procede a la firma del contrato de arrendamiento de la nueva vivienda, se informa a la familia sobre el contenido del contrato así como del pliego de compromisos haciendo especial hincapié en la escolarización de los menores, y el uso adecuado de la

vivienda y respeto por las normas comunitarias. El contrato que firman las familias, previo al realojo, se ajusta a lo que marca la ley de arrendamientos urbanos del estado español. Al contrato de arrendamiento se añade un pliego de compromisos sociales, en el se recogen las obligaciones que a nivel convivencial y en relación a su integración la familia debe cumplir, cláusulas como la obligatoriedad de escolarización de los menores, acudir a ofertas de empleo que el IRIS proponga, permitir la intervención de educadores y trabajadores sociales para la consecución del objetivo de integración en la comunidad acogedora, etc...El incumplimiento de estos compromisos, tanto del contrato de arrendamiento como del pliego de compromisos sociales puede ser objeto de apertura de expediente judicial para el desahucio de la familia adjudicataria de la vivienda.



Asimismo, desde este Equipo de Adjudicaciones se gestiona la contratación de servicios y suministros de la vivienda.

Realojar a las familias y derribar las chabolas

Llegado el momento del realojo, el Equipo Social de Adjudicaciones informa a la familia de la fecha de entrega de la vivienda y se coordina la operación de realojamiento con el resto de Departamentos del IRIS involucrados en el mismo.

Desde el Equipo Social del núcleo se trasladará un Informe Social de la familia a los Servicios Sociales de Atención Primaria que correspondan al nuevo domicilio. Por otra parte, desde el Centro de Promoción Comunitaria correspondiente se fija un profesional de referencia que realizará el “acompañamiento social” a la familia realojada. Este profesional, comienza su intervención entregando la vivienda y facilitando el conocimiento con la comunidad vecinal acogedora. Paralelamente, el Equipo de Inspección coordina con el Ayuntamiento el derribo de la chabola que acaba de ser desocupada.

Acompañar a las familias en su proceso de integración social

Los Equipos de Integración Vecinal y Comunitaria tienen como objetivo apoyar los procesos de incorporación a la nueva vivienda y a la comunidad de vecinos. Se organizan por zonas geográficas en función de la concentración de familias realojadas. Realizan intervenciones familiares que favorezcan el uso adecuado de la vivienda, facilitan las relaciones de convivencia vecinal y vinculan a la familia con los recursos sociales del barrio.

El dispositivo básico de los Equipos de Integración vecinal y comunitaria son los Centros de Promoción Comunitaria (C.P.C.). El IRIS dispone de 8 Centros de Promoción Comunitaria:

- CPC Madrid Sur
- CPC Orcasur
- CPC San Isidro
- CPC Valdebernardo
- CPC Villablanca
- CPC Getafe
- CPC Leganés
- CPC Corredor del Henares

Destacamos las siguientes actuaciones:

- Intervenciones periódicas a las familias para trabajar temas relacionados con el uso adecuado de la vivienda, pagos, seguimiento escolar, relaciones vecinales, etc.
- Intervenciones con las comunidades de vecinos mediando en conflictos si es necesario.
- Trabajo en Grupos: menores, jóvenes, mujeres, etc.
- Proyectos de Desarrollo Comunitario dirigidos a mejorar la convivencia y a potenciar el *"trabajo en red"*.
- Apoyo en la búsqueda activa de empleo a través de la formación y la intermediación laboral.

Controlar la correcta ocupación de las viviendas adjudicadas

Desde el Área de Vivienda, a través de su Departamento de Inspección se llevan a cabo revisiones sistemáticas comprobando la correcta ocupación de la vivienda y su conservación.

Por último, mostrar algunos datos actuales que nos ofrecen una ligera visión de la labor que desarrollan los profesionales del IRIS para conseguir, que las familias que dejan atrás una situación de exclusión social, tengan un futuro mejor en la sociedad madrileña:

ENTORNOS DE INTERVENCIÓN	NOVIEMBRE 2007	
	FAMILIAS	PERSONAS
Núcleos chabolistas	341	1.279
Barrios de tipología especial	366	1.344
Viviendas en altura	1.841	6.093
TOTALES	2.548	9.416

Familias en acompañamiento social*	2.058
Nº de intervenciones familiares	29.169
Nº de intervenciones en comunidades de vecinos	3.303
Nº de menores en seguimiento escolar en la Comunidad de Madrid	2.558

Viviendas adquiridas en el mercado inmobiliario 1998 – 2007	1.345
Valor de la inversión	162.041.380,58
EL IRIS HA INVERTIDO EN RECURSOS HUMANOS DURANTE LOS 10 AÑOS DESDE SU CREACIÓN	36.366.077,16

PRESUPUESTO AÑO 2007 VIVIENDA (115 viviendas adquiridas)	25.569.745,19
PRESUPUESTO AÑO 2007 RECURSOS HUMANOS	5.025.860,64

Para hacernos una idea del crecimiento del IRIS comentaremos que en 1998 solamente había 4 trabajadores haciendo seguimiento de las familias realojadas, en la actualidad este número supera los 100 profesionales. El número total de personal del IRIS en estos momentos es de 144 personas. El nº aproximado de familias de la que cada profesional realiza el acompañamiento social es de 50. Existen además diferentes categorías de seguimiento: Administrativo, Básico, Cautelar e Intensivo. Estas categorías se aplican dependiendo del nivel de integración que la familia va adquiriendo. Así pues familias con un alto grado de integración pasan a seguimiento básico y las que tienen más dificultad para integrarse estaría en seguimiento intensivo. El IRIS tiene establecido unos tiempos adecuados para cada una de las categorías de seguimiento.



Debate

Painel 1- Políticas e acção local: Confronto de experiências no contexto europeu

Assistência

A municipalidade de Madrid está a comprar habitações para o realojamento de ciganos que vivem em barracas. A compra é feita na malha urbana?

Pedro Navarrete

Instituto de Realojamiento e Integración Social

A compra faz-se em toda a comunidade. Há uma distribuição territorial em todos os “povos”. Um dado que me parece importante e creio que é um problema na maioria dos sítios onde há ciganos, a Galiza tem tido ultimamente este tipo de problemas. Antes de se iniciar os realojamentos chegou-se a um acordo com a Federação de Municípios de Espanha onde se adjudicou a cada município da comunidade de Madrid um número de realojamentos, quanto maior for o município, mais realojamentos tem.

Assistência

Muitos dos que vivem em barracas e vivem da recolha e venda de sucata, tendem a incomodar a vizinhança, como fazem para regularizar esta situação?

Pedro Navarrete

Instituto de Realojamiento e Integración Social

Existem 3 programas dentro do IRIS. Estou completamente de acordo que o problema da sucata, da reciclagem de metais é muito grande, eles são os principais recicladores de metais, são os que mais reciclam. Tentámos encontrar alternativas à reciclagem, sou partidário de se investir mais dinheiro no programa laboral com o objectivo de criar espaços onde estas famílias pudessem acumular a sucata, recepcioná-la; podiam continuar com esse trabalho que actualmente dá bons resultados, olhe-se para o preço do cobre, por exemplo, e para muitas famílias, sobretudo, de origem romena, que estão a fazer muitos estragos em Espanha, roubando o cobre das vias-férreas. A sucata é uma fonte de rendimento interessante. Tentamos orientá-los dando-lhes alternativas de emprego.

José Gabriel Pereira Bastos

Centro de Estudos das Migrações e Minorias Étnicas

Gostaria de fazer uma pergunta ao meu colega francês, gostava de saber se em França os ciganos são cidadãos franceses ou são estrangeiros? Sendo cidadãos franceses como é



que pensa uma questão dum tempo médio de vida de menos 15 anos, será um crime do estado francês? Haverá um crime do estado francês?

Didier Botton

Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tsiganes et les Gens du Voyage

Vou responder à primeira pergunta. Trata-se de cidadãos franceses, porque a sua presença em França remonta ao século XV. Indiquei na minha intervenção que o estado francês não reconhece as minorias, engendrou um estatuto administrativo particular através de legislação que abrangia vendedores ambulantes, englobando a população cigana, pois 90% a 95% das pessoas que têm este estatuto são ciganas, é uma lei de 1969. Hoje têm títulos de circulação e são os únicos cidadãos franceses a dispor destes títulos. O seu estatuto administrativo, contra o qual lutamos, cria um estatuto de cidadão de segunda. Por exemplo, ele prevê que os titulares deste título de circulação estejam ligados a um determinado município e para votarem devem estar inscritos neste município três anos sem interrupção. É a única categoria administrativa em França, pois para toda a população, incluindo os sem-abrigo é seis meses. Para votar, os ciganos têm assim um regime derogatório ao direito comum.

Sobre a esperança de vida, há alguns anos estávamos com 20% de *decalage* e agora estamos com 15%. Esta redução prende-se com uma lei de 1989 que permite às pessoas que têm o Rendimento Mínimo de Inserção estar 100% cobertos por um seguro de saúde. Com esta lei a beneficiar famílias desfavorecidas, muitas das famílias ciganas viram a sua situação de saúde melhorar. Mas aquela *decalage* está ligada a condições de existência. Vou dar um exemplo, conheço três estudos feitos por associações da nossa rede sobre as actividades profissionais, nomeadamente o trabalho dos metais. Se virmos, os níveis de chumbo nas crianças são críticos. Se os ciganos que trabalham por conta de outrem são seguidos pelo médico do trabalho, aqueles que são independentes não fazem controlo médico.

Margarida Antunes

Gebalis, EM.

Gostaria de perguntar a Pedro Navarrete como solucionam a questão do crescimento familiar?

Fernando Gomes

Presidente da Junta de Freguesia de Mondim de Bastos

19

Está visto que muitas comunidades ciganas vivem mal, porque não há atitudes, e eu gostava de saber quais as formas de convencer ou obrigar as entidades responsáveis de tomar atitudes para solucionar esses problemas.

Rosa Maria Santos

Directora do Departamento de habitação da Câmara Municipal de Coimbra

Gostaria de perguntar a Pedro Navarrete as medidas do contrato social e se incluem medidas de emprego e se no caso de um eventual incumprimento existe alguma especificidade sobre isto?

Pedro Navarrete

Instituto de Realojamiento e Integración Social

Em Madrid existem três organismos públicos dedicados ao realojamento. O IRIS quando faz o realojamento só lida com famílias que viviam em barracas, mas existem outros dois organismos públicos, um é o Instituto da Habitação de Madrid - toda a população que tenha carências ao nível da habitação recorre a este organismo que sorteia casas, são casas novas. O município de Madrid tem outro organismo público, a Empresa Municipal da Habitação que faz o mesmo, mas exclusivamente na cidade. O IRIS quando realoja uma família e se dá o seu crescimento, há duas soluções, sendo que a segunda é mais utilizada: 1) solicita-se uma habitação pública a estes dois organismos; 2) constrói-se uma barraca. O IRIS está a estudar a possibilidade de não realojar segundas e terceiras gerações, porque têm que recorrer à via normal para obter uma casa.

Relativamente ao contrato social, este tem a mesma validade que o contrato de arrendamento, mas existe um pequeno problema jurídico: quando tentamos tirar uma família por incumprimento do contrato social, deparamo-nos com problemas jurídicos para poder fazê-lo. Se existe o não pagamento da renda, associado a um conflito generalizado utilizamos a via penal para despejar a família.



Didier Botton

Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du Voyage

Relativamente à questão colocada sobre a forma de convencer ou obrigar as entidades responsáveis de tomar atitudes para solucionar determinados problemas. É uma resposta francesa a uma questão portuguesa... Como se convence os eleitos a agir? É uma questão de tática e estratégia. Se existe preocupação é já um recurso positivo, depois é possível fazer ver aos eleitos que existe um interesse em agir. Em França chamamos a boa governança, as experiências são numerosas. Um eleito já com uma certa idade e no seu último mandato, fez um ponto de honra de regularizar a instalação de ciganos, melhorando as suas condições de vida: *“como não me voltarei a candidatar pouco importa se o meu lugar está comprometido”*. Este homem foi reeleito. Depois das eleições municipais constatámos que todos os municípios que agiram no sentido de melhorar as condições de vida dos ciganos foram reeleitos. Não existe uma correlação directa demonstrada entre interesse em agir e o facto de não ser reeleito. As eleições do mês passado vieram demonstrar esta situação. É preciso, contudo, reanimar as parcerias locais que se apoiam sobre recursos mobilizáveis, associativos, é preciso que os eleitos sejam acompanhados a outros lugares, encontrar outros eleitos que agiram e que podem fazer a demonstração concreta do que deu como resultado. Tenho hábito de levar comigo um eleito da região parisiense, da cidade de Taverny que se envolveu em operações de habitat para os viajantes residentes e que obteve um prémio de comunicação das colectividades territoriais. São boas práticas que devem ser comunicadas de eleito para eleito. Convidovos a vir a França conhecer a experiência de certos eleitos.

André Correia

Centro de Estudos Territoriais

Queria deixar um estímulo à plateia, há pouco quando a Laura Fantone falava do conflito aberto com a comunidade, ouvi reacções do público que diziam, *“são os ciganos, são eles que se isolam”*, mais tarde ouvi: *“se eles dissessem que te matavam”*, *“precisavas era de lá estar para ver”*, era importante receber agora neste debate este tipo de reacções e que não as guardassem.

PAINEL 2

Formas diferenciadas de acolhimento e realojamento no contexto português

Necessidades Habitacionais sentidas pela Comunidade Cigana residente no concelho de Aveiro

101

Carla Fernandes¹
Maria Irene Bártolo²

Conhecer para melhor intervir....

“Senda Gitana – Retrato Social da Comunidade cigana no Concelho de Aveiro”

«Senda Gitana – Retrato social da Comunidade Cigana» é uma acção específica de diagnóstico / investigação no terreno do projecto Novas Sendas (Medida 5.1. do Eixo 5 do POEFDS – Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social) que tem como entidade promotora a Cáritas Diocesana de Aveiro e como entidades parceiras: Câmara Municipal de Aveiro; Centro de Emprego de Aveiro; Centro de Saúde de Aveiro; Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Aveiro; Centro Universitário de Fé e Cultura de Aveiro; Coordenação Concelhia do Ensino Recorrente de Aveiro (extinta em 2006); Equipa do Instituto de Reinserção Social de Aveiro; Florinhas do Vouga; Junta de Freguesia de Cacia; Junta de Freguesia de Esgueira; Núcleo Executivo do Agrupamento de Escolas de Esgueira; Pastoral Diocesana dos Ciganos.

O principal instrumento de investigação utilizado para este estudo foi um inquérito por questionário aplicado ao universo de 206 pessoas, 58 agregados de etnia cigana residentes em 9 acampamentos³, identificados e localizados no concelho de Aveiro. A complementar esta informação, foi possível pormenorizar um ou outro ponto através de uma entrevista aplicada a 3 elementos dos acampamentos. Com este trabalho foram abordadas as principais áreas de inserção social, entre as quais a habitação, a escolarização, o emprego, a saúde, a protecção social e a justiça.

Em plena articulação com a Rede Social de Aveiro, este estudo contou, em vários momentos da sua realização, com as sugestões e o levantamento das necessidades de

¹ Socióloga da Cáritas Diocesana de Aveiro

² Chefe de Divisão de Habitação Social da Câmara Municipal de Aveiro

³ O conceito de acampamento, mediante a colaboração do Serviço de Habitação Social da Câmara Municipal de Aveiro e em referência ao Instituto Nacional de Habitação, define-se como o espaço onde se localiza um conjunto de habitações com poucas condições de habitabilidade, marcadas pela escassez e/ou ausência de infra-estruturas básicas, alheio ao momento, de qualquer processo ou medida de realojamento habitacional.

investigação, assim como o conhecimento, de alguns agentes sociais no meio e representantes das respectivas áreas de estudo (nomeadamente a Divisão de Habitação Social da Câmara Municipal de Aveiro).

Em notas de estudo, para uma análise fidedigna da realidade em investigação, realça-se o facto de este diagnóstico ser baseado em discursos (dos próprios inquiridos), podendo ou não corresponder a práticas reais do quotidiano. Por outro lado, e em conformidade com o título desta apresentação, contam apenas para estes resultados, as necessidades sentidas pela população universo, sem teor de uma observação, confrontação ou parecer de outros actores ou agentes do meio.

Figura 1 - Distribuição da população por acampamento e freguesia

Acampamento	N.º indivíduos	N.º agregados	N.º alojamentos	Freguesia
Avenida Nova	8	1	1	Vera Cruz
N.ª Sr.ª Necessidades	8	4	2	Esgueira
Dankal	15	4	4	Aradas
Barrocas	5	2	1	Vera Cruz
S. Bernardo	28	6	6	S. Bernardo
Mamodeiro	25	7	6	N.ª S.ª Fátima
1.º Ervideiros	35	12	11	Esgueira
2.º Ervideiros	25	7	6	Esgueira
3.º Ervideiros	57	15	13	Esgueira
Total	206	58	50	

A maioria dos indivíduos concentra-se no conjunto dos 3 acampamentos de Ervideiros, totalizando 117 pessoas, correspondendo a 56,8% do total da população de etnia cigana a residir em acampamentos no concelho. O acampamento mais populoso é o 3.º “bairro” em Ervideiros, com 57 indivíduos, tendo também consequentemente um maior número de agregados (15) e alojamentos (13).

Tendo em conta a distribuição territorial por freguesia, verifica-se que Esgueira concentra cerca de 61% da população de etnia cigana a residir em acampamentos. Em menor escala, surge S. Bernardo, com um acampamento com 28 indivíduos e N.ª Sr.ª Fátima (Mamodeiro) com 25 residentes em 6 alojamentos. Vera Cruz, freguesia que constitui o principal núcleo da cidade, concentra dois acampamentos, com 1 alojamento cada, com um

total de 13 pessoas. Aradas, bem próxima do centro da cidade, regista um acampamento (Dankal – o acampamento mais antigo do concelho) com 15 elementos a habitar em 4 alojamentos, um para cada agregado residente).

Segundo diversos autores, a forma como os indivíduos estão distribuídos no território, assume uma importância acentuada na dinâmica da própria exclusão social, atendendo ao facto de potenciar vários processos de vulnerabilização e segregação espaço-sociais (Blanquart, 1997; Tebib, 1996; Viellard – Baron, 1996; Delarue, 1991).

A completar a reflexão anterior, observe-se os tipos de alojamento existentes nos “bairros”: construções tipo anexas (16), barracas de alvenaria (14), tendas feitas de materiais improvisados (13), barracas de madeira (6) e 1 construção clássica antiga.

As tendas concentram-se nos acampamentos da Dankal (com 4 situações, equivalentes ao total de alojamentos aí existentes), na Avenida Nova (1 e único alojamento aí existente), S. Bernardo (3 situações) e no primeiro acampamento de Ervideiros.

Mobilidade

Constata-se uma escala relativamente ao tempo de residência que vai até aos 15 ou mais anos, podendo mesmo referir-se que existem situações com 30 e poucos anos de permanência no “bairro”¹. É o caso do acampamento da Dankal, em Aradas, onde se regista um agregado com cerca de 32 anos de residência naquele espaço. Na maioria dos acampamentos, verifica-se a existência de agregados com um tempo de residência superior a 3 anos, variando até aos 14 anos de permanência.

Ao mesmo tempo, são ainda 17 os agregados que residem no “bairro” há menos de 2 anos, podendo corresponder a situações de mobilidade de distrito para distrito, situações que se verificam, igualmente, ao nível de alguns casais jovens que transitam de bairro para bairro.

Naturalidade

Atendendo apenas à naturalidade dos representantes dos 58 agregados, a maioria (29 respostas) tem a sua origem no próprio distrito, ainda que em concelho diferente de Aveiro,

¹ Bairro é a designação dada pelas próprias comunidades que aí residem, sendo o termo acampamento pouco aceite pelos residentes.

seguem-se 14 elementos naturais do próprio concelho. As situações correspondentes à naturalidade em outros distritos, somam na sua totalidade, 13 situações.

Aspectos Demográficos

Confirma-se pelo desenho da pirâmide etária o rejuvenescimento populacional destas comunidades, assim como a elevada percentagem de população em idade activa (46,12%). Acrescenta-se ainda a esta leitura, um índice de dependência jovem acima dos 100 (112,63) em contraposição a um índice de envelhecimento que não chega aos 4 (3,74). Este rejuvenescimento populacional deve-se por um lado, à idade de casamento nas comunidades ciganas estudadas e à idade de ter o primeiro filho. Estamos assim, perante uma estrutura e dinâmica demográfica, tendencialmente contrária ao que se verifica na população em geral, nos países ditos desenvolvidos.

Figura 2 – Pirâmide Etária

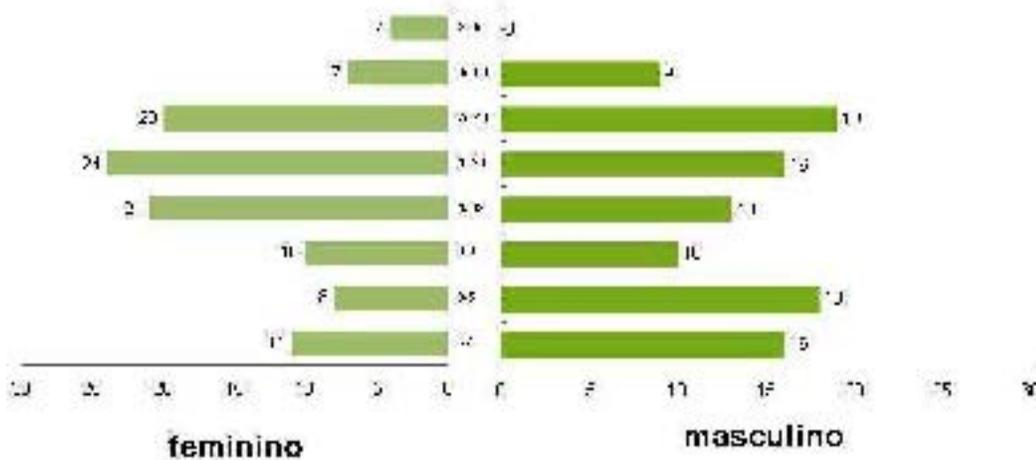


Figura 3 – Indicadores Demográficos

Índice de envelhecimento	3,74
Índice de dependência total	116,84
Índice de dependência jovem	112,63
Índice de dependência idosos	4,21
% pop idade activa	46,12%
% pop em idade escolar	26,21%

Aproveitando o peso das camadas mais jovens, qualquer intervenção futura (sem cair em processos de aculturação ou assimilação) terá como potencialidade uma maior abertura cultural (em termos de atitudes e comportamentos), própria da irreverência dos mais novos. Outro aspecto importante a referir, é a elevada percentagem da população em idade activa que, em leitura sequencial, daria (pelo modelo ocidental e representações sociais dominantes) fruto a uma elevada percentagem de elementos disponíveis para emprego / trabalho.¹

No universo dos 58 representantes de agregado, prevalecem as uniões de facto (57 situações), ou melhor, o casamento, cigano dito “casamento natural” sem registo civil ou legalização.

Do total das 58 famílias, destacam-se 29 situações de casais com filhos. Com 11 situações registam-se as famílias monoparentais, correspondendo a situações de ausência do cônjuge, por motivos de reclusão, “fuga” às autoridades, problemas judiciais, ou devido a desistência do casamento e processos de infidelidade.

Figura 4 - Número de filhos

Escalões etários	N.º de filhos							Total
	0	1	2	3	4	5	6	
<=15	1	2	0	0	0	0	0	3

¹ Condição não observada no universo em estudo, conforme se poderá concluir no capítulo *Percurso e Situação profissional*.

16-24	4	7	5	3	0	0	0	19
25-44	3	2	6	6	2	2	2	23
45-64	7	1	1	0	0	0	1	10
>=65	2	0	0	0	1	0	0	3
Total	17	12	12	9	3	2	3	58

De referir que o número de filhos registado corresponde ao número de filhos dependentes do agregado e em regime de coabitação, sendo visível o facto de se observar um número de filhos não tão elevado como de esperar e tipicamente comum nas comunidades ciganas. Por outro lado, é de referir que estamos perante casais maioritariamente jovens (por exemplo, entre os 16 e 24 anos) em que o número de filhos será uma pouco menor em relação ao que se verifica nos casais de escalões etários superiores, por si também já reduzidos.

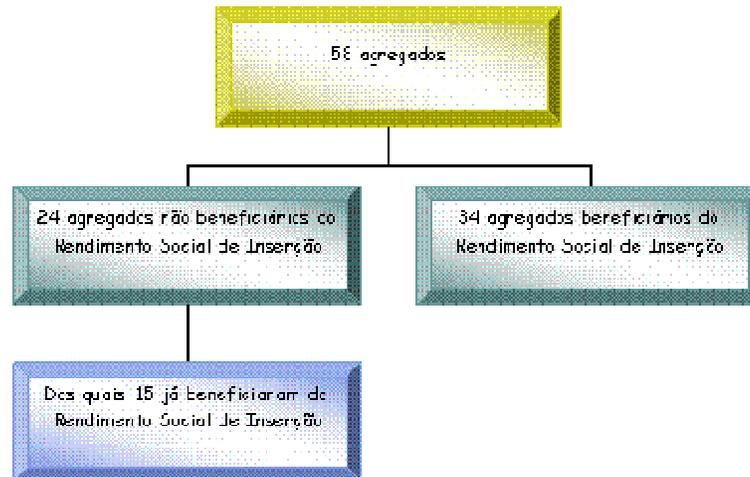
Situação socioeconómica

Uma das questões aplicadas em inquérito, aos representantes de cada agregado, foi relacionada com o tipo de rendimentos do agregado. Num conjunto de opções, foram assinaladas aquelas que correspondiam à realidade da família. Desse levantamento, registaram-se como fontes de rendimento e com elevado número de respostas o abono de família (41,1%) e o rendimento social de inserção (35,8%). Do total das 58 famílias, 32 revelaram que a origem de rendimentos “*da qual vem mais dinheiro*” é o rendimento social de inserção e 12 referiram o abono de família como sendo a principal fonte de rendimentos.

De acordo com a figura seguinte, e somando os agregados beneficiários do rendimento social de inserção com os agregados, que no passado já foram abrangidos pela medida, obtém-se um total de 49 agregados (num universo de 58 famílias) com histórico de RSI. Conclui-se, assim, a forte incidência desta política / medida social nas comunidades em estudo¹. Quanto aos 15 agregados que já beneficiaram da medida, e que à data não estavam abrangidos, tal situação deve-se ao incumprimento de acções.

¹ Relativamente ao impacto do RSI nas diferentes áreas de intervenção, tal facto é contemplado noutra capítulo do estudo “*Senda Gitana – retrato social da comunidade cigana em Aveiro*” – consultável no site da Cáritas de Aveiro: www.caritas.pt/aveiro.

Figura 5 - Incidência do Rendimento Social de Inserção¹



Avaliação da situação socio-económica

Com o objectivo de recolher mais alguns dados relativamente à percepção destas comunidades no que diz respeito à sua situação socio-económica, foi colocada directamente, aos representantes de cada agregado, a questão “ *Como considera a situação socio-económica do seu agregado?*” Dos 58 respondentes (representantes dos agregados), 35 consideraram a situação do agregado má ou muito má em termos socio-económicos. Contudo, destes 35, apenas 7 indivíduos sentem-se capazes de tomar algumas medidas para melhorar tal situação, entre as quais:

Figura 6 – Medidas para melhorar a situação socio-económica

Aumento da qualificação	“ <i>aperfeiçoar a cestaria</i> ” “ <i>frequentar cursos de formação</i> ”
Trabalho	“ <i>vender cestos</i> ” “ <i>biscatada</i> ” ²

¹ O rendimento social de inserção consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade no âmbito do sistema público de Segurança Social, e num programa de inserção, de modo a conferir aos indivíduos e seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, contribuindo para a satisfação das suas necessidades essenciais / básicas e promovendo a progressiva inserção laboral, social e comunitária. Todos os indivíduos e famílias em situação de grave carência económica e com condições para atribuição, podem requerer o RSI.

² Trabalho precário, informal e irregular sem qualquer vínculo contratual e inseguro na obtenção de rendimento.

	<i>“procurar trabalho”</i>
Organizar a vida familiar	<i>“pôr as crianças na creche”</i> <i>“alugar uma casa”</i>

Habitação, habitat e comunidade(s)

A situação das comunidades de etnia cigana face à habitação é ainda pouco conhecida. No entanto, alguns estudos revelam que um terço da população cigana do país, vive ainda em condições precárias de habitação (Farinha, 2005).

Relativamente às comunidades em estudo, estamos perante uma população que reside em acampamentos, nos quais predominam barracas e tendas, e cujas condições de habitação, em relação às infra-estruturas existentes (conforme se poderá verificar mais à frente), deixam estes agregados numa situação plena de vulnerabilidade em termos habitacionais.

À medida que o seu tempo de permanência nos “bairros” foi aumentando, foram reconhecendo determinados espaços como sendo seus, criando uma identidade espacial, construindo desse modo o seu habitat.

Por outro lado, não devemos esquecer, que apesar de pertencerem a um grupo étnico, com uma história e uma cultura comum, as comunidades ciganas não deixam de revelar as suas diferenças, visíveis também na sua localização e distribuição no território, no modo de apropriação do “bairro”, nas suas relações de vizinhança, sem falar na sua condição socio-económica.

Condições de habitabilidade

Conforme já havia sido referido, predominam nestes 9 acampamentos, as construções e as barracas de alvenaria (somando 30 alojamentos), as tendas feitas com materiais improvisados (13) e as barracas de madeira (6). Para além deste tipo de alojamento, existe ainda uma construção clássica antiga.

Tendo em conta os dados obtidos ao nível do regime de propriedade, verificamos que do total dos 50 alojamentos, 39 são do próprio agregado que os habita, 7 alojamentos são cedidos e 2 são ocupados.

Relativamente ao estado de legalidade, dos 50 alojamentos apenas 1 é uma construção legal, correspondendo à construção clássica antiga, que, aquando da aplicação do inquérito estava a ser “ocupada” (ocupação ilegal) pelos seus habitantes.

Se considerarmos a privacidade como uma plataforma pertinente do desenvolvimento harmonioso do indivíduo, quer em termos pessoais, como familiares, é bem visível a não correspondência de tal facto, visto que o número de alojamentos, nos quais predominam situações com uma só divisão, é elevado (28 situações).

No quadro seguinte, estão expostas as infra-estruturas básicas que qualquer alojamento deveria possuir de modo a reunir as condições mínimas de habitabilidade. De acordo com os dados apresentados, constata-se a ausência total de saneamento em qualquer um dos alojamentos. Segue-se a ausência de água canalizada em 43 dos 50 alojamentos. De referir, ainda as situações de carência de WC interno, banheiro/chuveiro, cozinha e sistema de escoamentos (fossas). Relativamente aos alojamentos que possuem electricidade, verifica-se que apesar de a proporção ser mais elevada, as instalações são clandestinas, ou seja, não se procede à requisição formal de tal serviço.

Figura 7 - Infra-estruturas em falha por alojamento

Infra-estruturas	N.º de alojamentos
Saneamento	50
Água canalizada	43
Fossa	41
Banheiro / chuveiro interno	41
WC interno	40
Cozinha	36
Electricidade	18

Dos 50 alojamentos, 17 são considerados desprovidos de qualquer infra-estrutura. Reavivando a análise, o facto de nos alojamentos residirem maioritariamente casais jovens com filhos ou famílias monoparentais, pode-se significar que estamos perante situações precárias que exigem respostas urgentes relativamente a necessidades básicas, cuidados a ter com as crianças, saúde e higiene. Ressalta, assim, a emergência das condições habitacionais para o cumprimento das diferentes áreas indispensáveis ao desenvolvimento do indivíduo.

Paralelamente, verifica-se que 48 dos 58 agregados enunciam problemas de habitabilidade no alojamento, focando três áreas fundamentais: a ausência de condições de habitabilidade, a necessidade de reparações e a falta de privacidade.

Figura 8 - Principais problemas de habitabilidade

Principais problemas		% de respostas
Ausência de condições de habitabilidade	Falta de infra-estruturas, casa em ruínas	36,4
Necessidade de reparações	Mau isolamento, falta de pintura, humidades, telhado	39,8
Falta de privacidade	Poucas divisões ou nenhuma, falta de portas e janelas, “ <i>alojamento pequeno para o agregado</i> ”	20,3

“Bairro”

Analisando os dados dos inquiridos relativos ao estado de conservação do “bairro”, verificamos que, a maioria dos agregados familiares (43) considera o estado de conservação do “bairro” como “*bom*” (34,5%) e “*aceitável*” (39,7%). Esta percepção, inversa relativamente ao seu parecer no que diz respeito ao estado de conservação do alojamento, relaciona-se provavelmente com o sentimento de pertença ao bairro e às relações familiares vincadas, já que 56 dos 58 agregados familiares residem com outros familiares no bairro.

Do total dos 58 agregados, 17 apresentam sugestões para melhorar o estado de conservação do “bairro” / acampamento, as quais passam pela criação de condições sanitárias, de acessibilidade ao bairro, assim como pela criação e implementação de alguns benefícios ao meio envolvente deste.

Figura 9 - Sugestões para melhorar o estado de conservação do “bairro”

Criação de condições de acessibilidade	“ <i>Alcatroar o caminho de acesso ao bairro</i> ”
	“ <i>Colocar passadeiras na estrada junto ao bairro</i> ”
	“ <i>Fazer passar os transportes perto do bairro</i> ”
Criação de condições sanitárias	“ <i>...um sanitário no bairro</i> ”
	“ <i>...colocar luz e água no bairro</i> ”
	“ <i>Limpar o mato</i> ”

Beneficiar o meio envolvente do bairro

"Fazer um jardim..."

"Fazer obras..."



Relativamente à existência de problemas no "bairro", constata-se que, do total dos agregados familiares, 34 registam problemas no "bairro". Dos vários tipos de problemas citados pelos agregados ressalta a falta de limpeza (com 25,3% das respostas), os poucos e maus acessos ao acampamento e a ausência de transportes públicos (17,3%), a distância dos serviços (13,3%) e a falta de segurança (9,3%). Curiosamente, sabendo que a ausência de bens essenciais como a falta de electricidade e de água afecta a maioria destes agregados, apenas 2 agregados (correspondendo a 27% das respostas) ressaltaram este tipo de problema.

"Gosta de viver no 'bairro' onde reside?"

Dos 56 representantes dos agregados que responderam a esta questão, 39 dizem gostar de viver no "bairro" onde residem e 17 assumem não gostar. Se cruzarmos o tempo de residência nos bairros com o gosto por viver no "bairro", observa-se que à medida que o tempo de residência vai aumentando, aumentam também as respostas afirmativas.

Dos 39 elementos que responderam (em representação do seu agregado) gostar de viver no "bairro", 36 apresentaram as suas razões, das quais se destacam as relações familiares vincadas, com 17 respostas. Não menos importante e com algum peso nas respostas dadas, aparece a boa localização/perto dos serviços (9), o forte sentimento de pertença (8), as boas relações de vizinhança, a tranquilidade no bairro e por último o gosto pelo ar livre¹.

Dos 17 elementos que responderam não gostar de viver no "bairro", 15 enunciaram os principais motivos da sua resposta. Evidencia-se, assim, a falta de segurança/conflitos sociais (10 respostas), seguida do sentimento de não pertença em relação ao bairro (7), das más condições do bairro (6), do isolamento social (4) e da falta de condições de acessibilidade.

¹ O espaço exterior assume um forte valor simbólico para estas comunidades que vivem em acampamentos. Tipicamente a casa cigana (de acampamento) tem sempre a porta aberta e, em termos de organização interior da mesma, não existem corredores. Dá-se maior importância a um espaço amplo, de acesso directo ao exterior, o qual muitas vezes funciona como cozinha e sala: é aí que as mulheres cozinham e tratam da roupa, as crianças brincam ou estudam e os homens conversam. Esse mesmo espaço serve para receber os familiares em dias de festa, quando não é possível recebe-los no exterior, ao ar livre, tendo como ponto central a fogueira.

Perante a oportunidade de mudar de residência e de alojamento, 45 representantes dos agregados familiares, responderam que “sim”, em detrimento de 13 que responderam “não”. Do total desses elementos que gostaria de mudar de residência e de alojamento, a maioria (41) gostaria de mudar para uma casa unifamiliar, sendo 4 os que preferem morar em “apartamento”. O concelho de Aveiro, foi a localidade eleita por 42 dos agregados familiares para viver. Nestes dados destacam-se três pontos de reflexão: o facto de a maioria dos agregados preferir mudar de alojamento (tendo oportunidade para tal), no sentido de obter melhores condições de habitabilidade; por outro lado, as preferências na mudança assumem e demonstram o valor dado ao espaço exterior, por opção a uma casa unifamiliar, e ao mesmo tempo, os laços criados no próprio concelho, fruto do tempo de permanência nessa localidade.

Um terceiro ponto tem a ver com as 13 respostas ditas “resistentes”, ou seja, os 13 elementos que tendo possibilidade de mudar de alojamento ou residência, não mudariam. As razões enunciadas vão de encontro com as registadas pelos agregados que gostam de viver no “bairro”: o forte sentimento de pertença, as boas relações de vizinhança, o gosto pelo ar livre, as relações familiares de vizinhança e a acessibilidade aos serviços

Intervir para solucionar.... Habitação, uma resposta de responsabilidade partilhada

A Câmara Municipal de Aveiro, ao longo dos últimos anos, tem dado um contributo no que se refere à integração social de famílias de etnia cigana, através do realojamento, entre 1990 e 2008, de 26 famílias de etnia cigana, sendo na Urbanização de Santiago que se concentra o maior número de alojamentos.

No que à metodologia de realojamento diz respeito e, centrando a intervenção no maior empreendimento de habitação social implantado no concelho de Aveiro, freguesia da Glória, designado de Urbanização de Santiago constituída por 784 fogos, (dos quais 443 são de arrendamento que correspondem a 22 blocos, sendo que cada um é constituído por 24 fracções), é de referir que tem sido adoptada como prática realojar apenas uma família de etnia cigana por cada bloco.

Esta metodologia decorreu de uma proposta apresentada pelas próprias famílias, pretensão que a autarquia, através dos Serviços da Divisão de Habitação Social tem vindo a dar cumprimento.

Sempre que possível e, de acordo com a prévia negociação com as famílias procede-se ao desmembramento de núcleos familiares, que vivam em regime de coabitação familiar e cuja acção de realojamento ocorre nos blocos onde residem os respectivos familiares. É um procedimento que, por um lado, permite à autarquia proceder ao realojamento de um maior número de famílias sem gerar tensões ao nível das relações de vizinhança. Por outro lado, permite a manutenção de redes de sociabilidade já estabelecidas.

De acordo com a experiência obtida a apropriação do espaço da casa, dos espaços comuns, no sentido de pertença a determinado bloco, e, também, no que se refere ao cumprimento de deveres e obrigações na qualidade de morador, processa-se sem constrangimentos quer por parte das famílias de etnia cigana, quer por parte das restantes famílias.

A necessidade de manutenção desta metodologia de realojamento é, continuamente, reforçada, tanto pelas famílias de etnia cigana, como pelas restantes famílias residentes em habitação social, junto dos técnicos que integram o Serviço de Atendimento da Divisão de Habitação Social e, junto do executivo camarário, sobretudo, do Vereador do Pelouro da Habitação Social.

Em tempo, houve necessidade de contrariar esta tendência e, efectuámos a experiência num bloco, onde já residia uma família de etnia cigana, de realojar outra com quem não havia relações de parentesco ou outro tipo de afinidades e a situação originou conflitos vários que, em determinada altura, extrapolou para um clima de mal-estar face à restante população residente nesse mesmo bloco. Foi uma experiência que a autarquia implementou no sentido de reduzir as situações de grave carência habitacional mas que, efectivamente, não produziu os efeitos esperados. Posteriormente, repôs-se a situação tendo por base a metodologia de realojamento de uma família de etnia cigana por cada bloco.

O facto de, apenas, se proceder ao realojamento de uma família por bloco restringe o âmbito de intervenção no que se refere ao realojamento de um maior número de famílias, pois se considerarmos que a Urbanização de Santiago, o empreendimento de habitação social de maior dimensão no Concelho de Aveiro, que concentra o maior número de famílias, em que na maior parte dos blocos já residem famílias de etnia cigana, restam poucas possibilidades de dar continuidade ao realojamento de famílias naquela Urbanização. Assim, esta metodologia se, por um lado, preconiza a desconcentração de



um elevado número de famílias num mesmo empreendimento de habitação social, de modo a minimizar os problemas de inserção social daí decorrentes, por outro lado, reduz a possibilidade de resolver um maior número de situações de carência habitacional.

Para além da Urbanização de Santiago, existem outros empreendimentos de habitação social, entre os quais de habitações unifamiliares, onde vivem famílias de etnia cigana, nomeadamente:

- Bairro da Cova do Ouro, implantado na freguesia de Santa Joana que integra 6 habitações unifamiliares, das quais 3 estão arrendadas por famílias de etnia cigana.
- Bairro Social da Quinta do Griné, na freguesia de Santa Joana, propriedade do IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, no qual a Câmara Municipal é proprietária de quatro fracções, atribuídas em regime de arrendamento. Destas, duas estão arrendadas por famílias de etnia cigana.
- Bairro Social de Eixo, freguesia de Eixo, constituído por 6 habitações unifamiliares, uma das quais arrendada a uma família de etnia cigana.
- Monoblocos das Agrads do Norte, surgiram como resposta de carácter provisório, por parte da Câmara Municipal de Aveiro, através da implantação de 3 construções pré-fabricadas, no lugar de Agrads do Norte, freguesia de Esgueira, em terreno, propriedade da autarquia, para se proporcionar o alojamento de 3 famílias que residiam em construções abarracadas sem o mínimo de condições num bairro de génese ilegal.

Estas 3 famílias, actualmente, integram 6 núcleos familiares e aguardam por uma resposta definitiva que efective melhor as condições, quer no que se refere à qualidade do alojamento, como no que ao equilíbrio da distribuição do espaço diz respeito, dado que subsiste o problema de sobreocupação.

Assim, nos vários empreendimentos de habitação social, propriedade da autarquia, residem 26 famílias ciganas, correspondendo a cerca de 150 elementos que usufruem do mínimo de condições de habitabilidade, o que se revela estruturante no seu processo de socialização.

Importa referir, também, que ao nível da Gestão Social os Serviços têm um Gabinete de Intervenção Local na Urbanização de Santiago e, brevemente, entrará outro em funcionamento no Bairro do Caião. São extensões da Divisão de Habitação Social, através das quais é possível estabelecer relações de proximidade entre técnicos e população e dar prosseguimento às actividades que vêm sendo desenvolvidas, as quais são direccionadas face aos seus reais interesses, necessidades e expectativas, preconizando, deste modo, estratégias metodológicas para, entre outros objectivos, elevar os níveis de escolaridade e de formação profissional e contrariar mecanismos de exclusão e auto-exclusão social. Estas estruturas de proximidade têm ainda a vantagem de potenciar o desenvolvimento de boas relações de vizinhança e redes de sociabilidade que permitem o fortalecimento de laços comunitários entre a população.

De elencar os principais projectos que a Divisão de Habitação Social dinamiza junto da população residente nos empreendimentos de habitação social. Estes projectos integram o *Programa Integrado de Valorização de Bairros*, sendo o financiamento suportado, integralmente, pela autarquia. São “desenhados” pela equipa técnica da Divisão de Habitação Social e surgem para dar resposta a um conjunto de problemáticas sociais identificadas pelos técnicos que intervêm nos bairros. Reflectem, portanto, um trabalho de proximidade entre técnicos e população com vista a minimizar e facilitar a integração das famílias no espaço-bairro e na cidade.

- Projecto “Educar pr’habitar” – Integra um vasto conjunto de acções conducentes ao desenvolvimento pessoal, social, cultural e social das famílias residentes em habitação social com uma componente pedagógica e lúdica mas também formativa e informativa, com especial enfoque para acções de formação sobre “Vivências e Boas Práticas Domésticas”.
- Projecto “Crescer” – Este projecto preconiza um conjunto de acções dirigidas à população infantil e juvenil. O investimento junto desta faixa etária representa, sem dúvida, a elevação dos níveis de auto-estima e valorização pessoal que os motivem para a adopção de comportamentos conducentes a melhores projectos de vida, incluindo a sua participação activa em meio escolar e no exercício da cidadania. Por assim dizer, facilitará comportamentos mais assertivos, quer no grupo de pares, quer junto da família ou comunidade. Um contributo para a prevenção de comportamentos de risco.

- Projecto “(Re) Viver” - A promoção de actividades dirigidas a idosos também não é negligenciada, dado que se trata de uma categoria social com tendência ao isolamento e a vivências reduzidas ao espaço doméstico, pelo que algumas actividades proporcionam-lhes momentos recreativos, de convívio e de lazer para além das vantagens que advêm das dinâmicas intergeracionais que se estabelecem entre as diferentes categorias sociais.
- Projecto “Viver...com Sabedoria” – Preconiza um conjunto de medidas para sensibilizar a população para a apreensão de conceitos básicos ao nível da segurança, prevenção de acidentes de riscos no interior das habitações e espaços comuns e de comportamentos de risco para a saúde.
- Dinamização das Administrações de Condomínio – Para uma gestão mais eficiente dos espaços comuns é fundamental o envolvimento da população em torno de um objectivo comum – gestão partilhada das questões transversais a todos os condóminos. Neste âmbito, têm sido dinamizados Concursos de Melhores Administrações de Condomínio, nos blocos atribuídos em regime de arrendamento, o qual integra duas componentes fundamentais para a vivência em propriedade horizontal - boas relações de vizinhança/boas relações interpessoais.

Mas não podemos esquecer as 58 famílias que vivem no Concelho de Aveiro, em alojamentos precários que não oferecem o mínimo de condições de habitabilidade, tal como nos apresenta o estudo elaborado pela Cáritas Diocesana de Aveiro, em parceria com a Câmara Municipal. Das 58 famílias identificadas, todas estão recenseadas pelos Serviços da Divisão de Habitação Social, impondo-se a necessidade de um conjunto de respostas articuladas e conducentes a melhores condições de vida.

Neste sentido, o realojamento deve ponderar as características de cada núcleo familiar, do percurso efectuado e trajectórias face à apropriação do espaço onde residem e tendo, por base, os seus valores culturais, crenças e rituais étnicos, face aos seus *modus vivendi* e similitudes que, por um lado, as fazem pertencer ao grupo, mas que por outro, também as distingue do grupo. Por assim dizer, é necessário respeitar a diversidade no contexto étnico-cultural.

O problema da falta de habitação e precariedade das condições habitacionais deverá ser objecto de análise num contexto mais alargado, junto do tecido institucional, sociedade civil, poder local e administração central, pois só assim será possível delinear propostas de

intervenção concertadas com vista à integração e socialização destas famílias sem desrespeito pela sua trajectória e identidade cultural.



Efectivamente, a habitação é um marco estruturante no processo de inserção social destas famílias, todavia, está muito longe de, por si só, contrariar mecanismos de exclusão e auto-exclusão social. A política de alojamento destas famílias não pode ser dissociada de outras áreas de intervenção que preconizam a inserção social dos grupos sociais mais vulneráveis, nomeadamente, educação, emprego, formação profissional, saúde, protecção e solidariedade social, entre outras.

O Projecto “Novas Sendas” ao ser direccionado para uma intervenção de proximidade junto da comunidade residente nos Ervideiros – 3 bairros de génese ilegal, cujos resultados foram muito positivos, revelou-se, obviamente, um contributo no que se refere aos percursos de socialização destas famílias, exemplo de boas práticas, conducentes a uma melhor consciencialização para a necessidade de:

- Escolarização;
- Hábitos de higiene e cuidados básicos ao nível da saúde;
- Organização do espaço habitacional e gestão doméstica;
- Formação profissional como complemento de valorização pessoal e social e possível exercício de actividade profissional.

A Câmara Municipal, em parceria, com o Projecto, entre outros contributos, proporcionou a melhoria das condições de higiene daquelas famílias, através da colocação de sanitários em 2 dos 3 bairros dos Ervideiros, o que permitiu à comunidade desenvolver o sentido de partilha - uma forma de consciencializar para a importância da gestão comunitária de um bem que serve as necessidades individuais e que se assume como resposta colectiva.

Com o término do Projecto Novas Sendas, os Serviços de Habitação e Acção Social da Câmara Municipal, estão a dar apoio à comunidade na gestão desses equipamentos. Ao mesmo tempo e no âmbito da parceria estabelecida e, mediante a necessidade de intervenção no terreno, a Câmara Municipal de Aveiro, através do Departamento de Habitação e Acção Social, colaborou em diversas fases do diagnóstico realizado sobre as necessidades sentidas pela população de etnia cigana residente em acampamentos, no concelho de Aveiro. Desta forma, foi possível fomentar uma metodologia de



investigação/acção, potenciando mais-valias em todo o trabalho de campo em estreita consonância com a realidade vivida por estas famílias.

Propostas de Intervenção para melhoria das condições habitacionais das famílias de etnia cigana residentes no Concelho de Aveiro

1. Elaborar um estudo que permita avaliar a possibilidade da melhoria dos alojamentos existentes, se de acordo com os instrumentos de planeamento em vigor aplicáveis, com o objectivo de fixar estas famílias nos locais onde se encontram a residir como forma de evitar o seu desenraizamento. A intervenção poderia incidir na autoconstrução ou implantação de estruturas com as necessárias condições de habitabilidade;
2. Na perspectiva da construção e/ ou aquisição de fogos de habitação social, de responsabilidade municipal, definir como prioridade de intervenção o realojamento das famílias de etnia cigana que residam no concelho há mais de 5 anos;
3. Criar um grupo de trabalho intermunicipal para a área temática dos *Ciganos*, que convirja esforços no sentido do envolvimento de todos os actores locais e nacionais, independentemente dos diferentes níveis de intervenção, na delineação de propostas de intervenção social que promovam a integração da comunidade cigana, nas diferentes áreas de actuação: habitação, educação, saúde, formação profissional, emprego e justiça, entre outras.

Referências bibliográficas

BLANQUART, Paul (1997), *Une histoire de la ville*, Paris, La Découvert

DEWLARUE, Jean Marie (1991), *Banlieues en difficulté: la relégation*, Paris, Syros.

FARINHA, Tiago «Habitação e Discriminação em Portugal», in *Boletim Informativo*, Fevereiro 2005, n.º26.

TEBIB, Roges (1996), *Les Exclus*, Paris, Economica.

VIELLARD - Baron, Hervé (1996), *Les banlieues*, Paris, Flammarion.

Agir contra o preconceito na construção de um espaço



Fernando Gomes¹

Os factores de exclusão de uma comunidade cigana levaram a freguesia a que presido a desenvolver um trabalho para a promoção e a correcção de desigualdades. Este esforço institucional pressupõe a tomada de uma consciência colectiva que co-responsabilize e mobilize na defesa da qualidade de vida e incremente a participação da sociedade civil nas preocupações sociais, uma vez que independentemente da cor, raça, origem ou condição social, somos todos cidadãos de plenos direitos. Todavia, só o seremos na verdadeira aceção da palavra, se houver solidariedade em prol da alteração das condições de carência socio-económica, dos deficits educativos, das dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, das deficiências no cuidado de saúde e da qualidade de vida. Elementos que, na conjuntura actual, dificultam a integração da comunidade cigana na sociedade, nomeadamente, numa resposta ao nível da garantia de uma habitação com as condições mínimas de dignidade.

No nosso caso, a solução em encontrar uma habitação é na nossa óptica a prioridade de todas as intervenções necessárias, uma vez que contribui para diminuir os vários hábitos de pobreza adquiridos, possibilitando todo um trabalho de retaguarda e apoio, que não será sustentável e viável sem um local para viver com alguma dignidade. Esta solução pode pôr cobro a uma diversidade de problemas e facilita substancialmente o empenho de todos os intervenientes no processo. Portanto, entendo que nesta solução implementada, haja uma participação activa da comunidade cigana, que acima de tudo queira a mudança e reconheça que o desafio que se lhe coloca, merece a sua aceitação e colaboração. De seguida, com o envolvimento de parceiros, recorre-se a todos os recursos técnicos, humanos, financeiros, bem como imóveis rústicos ou urbanos de que as autarquias dispõem. Esta articulação, como uma medida eficaz e economicamente acessível de acção contribui para que todos os elementos desta comunidade possam aceder a um tratamento sócio cultural adequado e suprimir a existência de um conjunto de opiniões pré-concebidas e generalizadas que influenciam negativamente a integração com a população local.

As fontes de financiamento podem ser operadas através de candidatura em vários projectos do âmbito social – Progride, Pares e Escolhas – que contemplam a problemática

¹ Presidente da Junta de Freguesia de Mondim de Basto

da etnia cigana. Estes projectos assumem várias vertentes, desde rendimentos e subsídios sociais à aquisição de algum mobiliário, viatura, animadores, psicóloga, assistente social, obras, entre outros. É fundamental que exista uma boa colaboração da Rede Social (CLAS) e a Santa Casa da Misericórdia. Esta colaboração ajuda muito na evolução das melhorias habitacionais, como processo construtivo.

Os desafios do processo de operacionalização podem passar por algumas destas medidas:

- necessidade de envolver todas as instituições directamente ou indirectamente responsáveis;
- encarar o problema de forma sustentada, desenvolvido de forma parcelar, primando por elos de sensatez e positividade;
- executar pequenas acções concretas, para que haja a percepção que o projecto será concretizado;
- desenvolver algumas actividades com as famílias, envolvendo-as na limpeza do seu próprio espaço;
- incrementar hábitos de higiene pessoal tendentes a uma integração plena com a comunidade, sendo de destacar a inserção das crianças na escola, pelo que importa promover determinados actos que facilitem a prática de higiene pessoal;
- incorporar alguns dos elementos aptos para o trabalho em pequenas equipas de forma a ganhar hábitos de trabalho, responsabilidade e cumprimento de horários;
- envolver instituições na admissão de pequenos trabalhos que possam realizar, facilitando a sua realização como elementos colaborantes e úteis;
- estabelecer uma parceria do Município e da Freguesia no agilizar de uma solução viável relativamente a um espaço e infra-estruturas de alojamento, aspecto essencial para que haja correspondência neste desafio e confiança no plano estabelecido.

Devemos encarar este desafio com consciência de um problema social, que obriga à tomada de decisões políticas, independentemente dos contornos e interesses políticos que se possam girar em torno de eventuais interpretações. Resta-nos contribuir para uma acção séria em prol deste problema, que deve preocupar todos, como imperativo de intervenção e não fechar os olhos ou assobiar para o lado, gerando políticas sociais activas.

Temos plena consciência que a mentalidade cultural enraizada nos seus hábitos torna esta tarefa bastante difícil, mas tal concepção não nos pode retirar o ânimo, antes sim, fortalecer os nossos objectivos. Acredito que a esperança nasce de pequenos gestos e acções que se vão disseminando para uma cultura de maior justiça, solidariedade e respeito para com o nosso semelhante.

Centro de Estágio Habitacional de Coimbra.

Do realojamento ao modelo integrado de actuação

Jorge Gouveia Monteiro¹

O Município de Coimbra criou e pôs em funcionamento em Fevereiro de 2004 um Centro de Estágio Habitacional, contratando os serviços técnicos de várias ordens da Associação Fernão Mendes Pinto para trabalhar com famílias de cultura cigana. Dotado de 11 casas e um Centro de Apoio Social, este equipamento tem permitido, ao longo dos seus 4 anos de existência, uma aprendizagem recíproca cuja importância vai muito para além da questão habitacional, estendendo-se a quase todos os domínios da vida numa Cidade portuguesa dos nossos tempos. É esta experiência que passo a apresentar, partindo de duas ideias-força:

Sem habitação não há cidadania

As condições físicas de alojamento e conforto são elementos essenciais de dignidade e estabilidade, a partir dos quais é possível estabelecer gradualmente confiança nas instituições e partir para a abordagem de outras experiências e projectos de vida.

O Centro de Estágio Habitacional de Coimbra – ou Parque de Nómadas como foi chamado à época – é uma solução habitacional por antítese à solução tradicional do bairro social.

1. Porque é assumida desde a primeira hora como solução transitória, de estágio para a passagem a um realojamento de longo prazo na Cidade;
2. Porque foi intensamente preparada e negociada com as famílias Monteiro, primeiro grupo de famílias utentes do equipamento;
3. Porque assenta num trabalho multidisciplinar quotidiano com as famílias, com objectivos definidos, avaliação permanente e um *ratio* de 3 técnicos para 11 famílias.

A construção do Centro de Estágio custou cerca de 800 mil euros e a aquisição de serviços necessária ao seu funcionamento custa anualmente 50 mil euros. Todo este investimento

¹ Vereador da Habitação, Câmara Municipal de Coimbra

tem sido suportado exclusivamente pelo Município de Coimbra, já que o Instituto Nacional da Habitação definiu que não financia alojamento transitório.

Assim, só temos apoio, via programa Prohabita, na comparticipação do arrendamento das habitações onde as famílias são realojadas depois do estágio. Mas não temos qualquer apoio naquilo em que a nossa prática é verdadeiramente inovadora, que é o estágio em si e que muitas Câmaras têm mostrado vontade de reproduzir nos seus territórios e realidades próprias. Trata-se de uma limitação grave e absurda que urge resolver.

Cidadania é bem mais que habitação

Um estágio habitacional pode e deve compreender um percurso formativo, individual e familiar, que compreende os domínios da saúde, da escola, da economia doméstica, da pré-formação e do emprego, das relações com os sistemas policial e judicial, da identidade cultural do povo cigano e os direitos fundamentais dos seus membros.

O trabalho realizado no Centro de Apoio Social por técnicos da Associação Fernão Mendes Pinto, em estreita articulação com os técnicos e os responsáveis da Câmara, abrangeu ao longo destes anos muitos domínios da vida das famílias e dos indivíduos em estágio, dos quais quero destacar:

1. A frequência das escolas pelas crianças e adolescentes, começando pela dispersão por várias EB1 do município, com transporte dedicado, até à articulação com várias EB 2,3 e à adesão dos pais a que os seus filhos de menos de 6 anos frequentem os jardins-de-infância.
2. A resolução de problemas de saúde.
3. A articulação com as equipas do RSI, em ordem a uma melhor compreensão sobre a relação entre a prestação auferida e o desempenho no estágio.
4. A pré-formação e a busca de soluções de autonomia económica, valorizando os saberes existentes e ensaiando relações com o mercado de trabalho.
5. Os direitos das mulheres ciganas, trabalhando a compreensão de que identidade cultural não significa transigir com concepções e práticas que oprimem uma parte dos membros da comunidade.

Este trabalho exigiu e permitiu o avanço para o projecto “Coimbra – Cidade de Todos”, financiado pela medida comunitária EQUAL e assente numa vasta parceria de 10 instituições públicas e privadas e com duas parcerias transnacionais.

Esta nova fase caracterizou-se pelo alargamento e aprofundamento do trabalho de formação para mulheres ciganas e homens seus familiares em situação de reclusão; e também pela formação para técnicos de múltiplas instituições da Cidade que lidam com população cigana e que viram reforçada a sua preparação profissional e humana.

Trata-se de um longo processo, que não cabe aqui descrever. Saliento apenas a importância do trabalho simultâneo com os homens reclusos e as mulheres em formação no exterior. Mais, a relevância histórica e pública de três mulheres ciganas terem concluído com êxito o estágio final nas cantinas dos Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra. E a importância de ter uma parceria fortemente empenhada, presente nas reuniões mensais mas também nos bons e nos maus momentos do projecto, sempre que era necessário.

O “produto” deste trabalho que agora entrou na fase de disseminação é o “Modelo Integrado de Actuação com a População Cigana”, onde estão condensadas as experiências, estratégias, avanços, dificuldades, soluções e recomendações. Divulgá-lo, discuti-lo, preparar agentes para a sua implementação onde haja vontade de o aplicar é a nova fase do nosso trabalho, para o qual contamos com uma nova parceria, que inclui, além de parceiros da fase anterior, ainda o Centro de Estudos Territoriais, a Associação Nacional de Municípios e o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI).

Termino convidando todos os interessados para a discussão do nosso Modelo Integrado, a ter lugar no próximo dia 21 de Maio, no Auditório da ANMP, em Coimbra. Cidade de Todos.

Reflexões em torno da Educação e Formação para o Realojamento: O caso da Comunidade da Lejana de Cima, Faro

Patrícia Coelho¹

O Município de Faro desenvolve, desde 2003, o Projecto “*Viver a Aprender para Reaprender a Viver*” numa comunidade cigana, residente na Lejana de Cima, em Faro. Considerado em 2007, pelo site «*Ciga-nos*» do ACIDI, como exemplo de “*Boas Práticas*”, o Projecto depende exclusivamente de financiamento municipal, recorrendo a patrocínios de empresas para a realização de certas actividades, como exposições de fotografia, workshops, comemorações de dias festivos, entre outras.

Em traços gerais, a população-alvo do projecto, num total de 57 indivíduos, é caracterizada pela precariedade dos alojamentos, das condições de higiene e de salubridade. Além de viver em exclusão social, pertence a uma etnia ou grupo étnico distinto da sociedade predominante.

O problema destas famílias - e de quaisquer outras em condições habitacionais precárias - não se finaliza na atribuição de uma habitação.

É muito importante preparar os agregados familiares para a mudança que caracteriza o realojamento. Tal preparação é uma condição determinante para o sucesso deste processo porque mudar apenas os agregados, de local, e colocá-los num “*lindo apartamento*” foi uma estratégia do passado e, como se pode assistir um pouco por todo o país, tem enormes custos sociais, bem como materiais.

O nosso projecto nasceu do entendimento de que a Educação é a base de toda esta preparação. Como era nossa intenção desenvolver *in loco* o Projecto, instalámos um contentor, no seio da própria comunidade.

Este ponto de encontro com a comunidade a realojar é o espaço físico onde são desenvolvidas diariamente as actividades com a comunidade e para a comunidade, num contexto de educação não formal, participativa, onde são respeitados os ritmos de aprendizagem, valorizadas as motivações dos intervenientes e, sobretudo, onde é

¹ Socióloga, Coordenadora da Área Social, Estudos e Projectos do Gabinete de Habitação, Câmara Municipal de Faro.

aprendida a cidadania. Com estas actividades, procura-se desenvolver as competências interpessoais, intrapessoais e comportamentais da população, assim como a consciencialização dos direitos e deveres enquanto cidadãos.

Neste espaço, foi proporcionado à população, sobretudo aos mais novos, um vasto rol de experiências, através dos técnicos, voluntários e estagiários que têm integrado o projecto. Estas experiências consistiram em trabalhos manuais, expressão plástica, introdução à informática, jogos pedagógicos e lúdicos, iniciação à leitura, entre tantos outros e representaram um enorme progresso no desenvolvimento e aprendizagem das crianças e jovens.

Porque as actividades não estão confinadas ao contentor, as crianças e jovens, começaram igualmente, na nossa companhia, e ao longo de todo o ano, a explorar o mundo envolvente, através de visitas a bibliotecas, a museus, a teatros, idas à praia, entre outros sítios.

O Projecto não é destinado exclusivamente à população infantil e juvenil. Também são delineadas actividades onde os adultos possam participar, tais como sessões de formação sobre temáticas variadas, bem como sessões de alfabetização.

Contudo, a população adulta manifesta menor disponibilidade para participar nas actividades, sobretudo os homens, porque precisam de trabalhar. As mulheres que não acompanham os maridos no trabalho ficam em casa, a tratar dos filhos e das lides domésticas.

As sessões de alfabetização chegaram a ser realizadas ao final da tarde, para que os homens pudessem participar. Contudo, não tiveram muita adesão, dado o cansaço dos mesmos, bem como a falta de condições logísticas e recursos humanos para trabalhar num horário pós-laboral, o que levou o Projecto a recuar nesta estratégia de flexibilização de horários.

Todo o nosso trabalho é em prol da comunidade, porque em nosso parecer a valorização da sua qualidade de vida não se resumirá unicamente à entrega futura de uma habitação. O Projecto não pretende com estes *exercícios de cidadania* disciplinar socialmente a comunidade, mas sim disponibilizar conhecimentos que se mostram essenciais num processo de ruptura, transição e adaptação, que será o realojamento.

As questões de cidadania são fulcrais na adaptação ao novo contexto habitacional, o qual será caracterizado por uma grande heterogeneidade de agregados.

Hoje, 5 anos depois, fazemos um balanço positivo do nosso trabalho. Podemos enunciar três grandes progressos registados na comunidade:

- a diminuição do absentismo e insucesso escolar das crianças;
- a participação da família no processo educativo das crianças no meio escolar;
- a melhoria significativa dos hábitos de higiene da comunidade.

Contudo, poderíamos ter feito mais, se não fossem as tradições culturais desta comunidade, as quais muito prezamos, mas que condicionam o desenvolvimento do nosso trabalho. São exemplos: o casamento, o luto e as fortes rivalidades familiares (“juradas de morte”) que levam à fuga do local de residência de membros da família por tempo indeterminado.

Em certos momentos, as tradições da comunidade são autênticos revezes no nosso trabalho, levando-nos a sentir, muitas vezes, que “remamos contra a maré”.

A tradição que mais seriamente compromete o nosso trabalho é a do casamento, porque os ciganos ainda casam muito jovens. Em três dias de casamento, tornam-se adultos. A escola deixa de constar da sua lista de prioridades, assim como não querem mais integrar as actividades do Projecto, dirigidas à faixa etária que frequentavam anteriormente ao enlace.

Nota-se, em muitos casos, que os jovens não faziam planos para casarem tão cedo, mas as pressões familiares são mais fortes.

Como somos um Projecto aberto e flexível, passamos o ano a reformular actividades e estratégias de intervenção, quer devido aos factores que já referi anteriormente, quer devido à intensa dinâmica familiar da comunidade e ao imediatismo das prioridades da sua vida pessoal.

São estas reflexões que gostei de partilhar convosco, fruto da experiência de trabalho no terreno, ao longo destes anos.

Por último, vamos apresentar um vídeo alusivo ao projecto, para o qual agradeço a vossa atenção.

Obrigada!



Debate Painel 2:

Formas diferenciadas

de acolhimento e realojamento

no contexto português

Maria João Freitas (moderadora)

Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

Esta primeira ronda de troca de experiências foi muito interessante, não só pela diversidade, mas também pelas soluções que trouxeram, mais provisórias ou mais sistémicas em termos de intervenção. Trata-se de situações bem concretas que acontecem, que já aconteceram, que estão a acontecer, que já permitem reflexão, que já permitem aprendizagem como foi aqui dito, mas sobretudo que espicaçam relativamente à forma de se abordar a problemática dos ciganos, espicaçam pela exigência que todas elas acabaram por revelar, quer em termos de trabalho em rede, quer em termos da necessidade de haver alguma perspectiva mais estratégica em termos da abordagem, mas também pela atenção que é necessária para olhar para a especificidade das comunidades, numa estratégia de cerzadura com soluções muito específicas, com soluções muito concretas e com alguma imaginação em termos de aproveitamento de recursos. Penso que as experiências foram bastante elucidativas, provocadoras também. Passava rapidamente a palavra ao público.

Bruno Gonçalves

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, IP – Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas [inaudível 1ª parte da intervenção, feita sem microfone]

Muitas das técnicas têm boa vontade. Informam certamente os presidentes de câmara e seus auxiliares de forma correcta, são sensíveis aos problemas e a estas temáticas, mas os políticos têm de estar presentes, não podem vir e sair. É nos decisores políticos que está a mudança para podermos minimizar, para podermos percorrer esse caminho juntos, eles têm de estar presentes. Obrigado.

Jessy Cerqueira

Directora do Gabinete de Habitação da Câmara Municipal de Faro

No caso de Faro, posso falar pela minha câmara, penso que o nosso presidente estar aqui ou não é igual, pois se ele não estivesse envolvido no projecto ele não existiria, porque a câmara financia a 100% todo o projecto, e todo o realojamento é feito, porque a câmara o quer fazer. Penso que o mais importante para reflectirmos em conjunto é que uma habitação não resolve o problema da população, há que fazer um trabalho em rede, há que dotar as escolas de meios para integrar a população cigana, porque as crianças ciganas sentem-se excluídas nas escolas. Se o projecto não existisse aquelas crianças não teriam

aprendido nada, porque não há um controlo. Tem de haver um apoio pós-escolar a estas crianças porque os seus pais não têm formação para os apoiar nos trabalhos escolares. Há toda uma dinâmica que tem de ser desenvolvida com os vários agentes económicos e políticos do país para fazer um trabalho em parceria que envolva a saúde e principalmente a educação, porque sem a educação não há formação profissional e as pessoas não podem inserir-se no mercado de trabalho seja ele qual for. Num mercado globalizado como o nosso não há integração se não houver educação. Esta é a principal reflexão que eu deixo aqui para todos nós fazermos, porque é fundamental.

José Falcão

SOS Racismo

Eu, ao contrário do Bruno, continuo muito crítico em relação ao parque nómada, porque aquilo não é um parque nómada, ele sabe, pois foi um dos autores da ideia. O parque nómada era para as pessoas que tinham de ir ao hospital ou tinham de ir à prisão acompanhar os seus familiares e, portanto, é nómada porque é temporário. Isto poderá ter outro nome, mas sobretudo é o tom que tem estado aqui, que é o tom de que a comunidade cigana tem de aprender a estar connosco: higiene pessoal, limpeza, será que se fazem também sessões de educação para a população que vive no centro de Coimbra para manter as ruas limpas, porque o tom que é dado: *“eles estão a aprender a limpar a área envolvente das suas casas”*. Porquê? Porque não vai lá o lixo buscar? No centro das cidades as pessoas tratam bem os centros das cidades? As pessoas são limpas, educadas, cívicas? Eu parece-me que também não, mas aqui é: *“eles têm de aprender como nós”*. Eu espero que eles não aprendam como nós, pois quem vai a uma casa cigana, as casas estão um brinco, como não estão as nossas casas. Este tom paternalista parece-me mal! Evidentemente que há muitas boas vontades. Em Faro passou-se da expulsão dos ciganos, como houve um decreto dois anos antes para o trabalho que está a ser feito. Muito bem, mas então aproveitemo-lo ao máximo, e então é como o Bruno diz: *“tem de ser feito com a comunidade cigana”*. Tem de ser feito e não pode ser feito para a comunidade cigana e nós continuamos a fazer para a comunidade cigana. Por exemplo, é preciso empregos, mas os mediadores que há em Coimbra estão empregados? Não estão, mas vão-se buscar outros, mas aqueles que estão formados e têm provas dadas estão desempregados, mas quem diz Coimbra, diz Lisboa, diz outras coisas quaisquer. Há ideias brilhantes da comunidade cigana, está aqui o Adérito, a oficina Romani tinha 100 pessoas a trabalhar, a aprender, a procurar profissões e por misérias de verbas, porque são misérias, a escola encerrou, porque funcionou durante anos e porque é que encerrou? Porque eram

ciganos que estavam à frente e era uma chatice. Não posso entrar agora em todos os tipos de discriminação. Água! Como é que as pessoas podem ter higiene pessoal se não têm bicas de água, se a câmara ou a junta de freguesia se recusa a meter lá uma bica de água, mas dá aos touros e dá aos porcos que estão à volta dos acampamentos. Electricidade, recusa-lhes electricidade, mas a praça de touros do Sobral de Adiça tem um pólo de água e de electricidade. A água passa pelo acampamento cigano, mas os ciganos não têm há 50 anos água, mas têm uma lixeira que foi mandada encerrar, mas que não encerram porque é preciso correr com eles dali. Já morreu uma criança no bairro do Açude, pois morreu uma criança e então já não estão lá.

Miguel Costa

Gebalis, EM

Fala-se muito pelo respeito da especificidade cultural dos ciganos, contudo esta especificidade parece apenas existir quando falamos de direitos elegíveis que esta comunidade tem, pois quando se trata de direitos: receber dinheiro do Estado, o RSI, os abonos, a habitação social, não vejo qualquer entrave por parte dos mesmos. Desta forma, para quando se exigir que os ciganos cumpram uma série de deveres e caso não o façam ter coragem para impor punições. Afinal, na minha opinião a pior forma de racismo é a discriminação positiva quando esta é feita de uma forma constante. Acho que têm de haver medidas concretas, como por exemplo cortar o RSI aos ciganos que se fazem transportar de Mercedes SLK e todos nós técnicos no terreno sabemos isso, desocupar aqueles que não pagam rendas, e penalizar aqueles que exercem violência contra os técnicos que estão no terreno. Os ciganos parecem sempre os coitadinhos, mas não é bem assim.

André Correia

Centro de Estudos Territoriais e Centro de Estudos de Migrações e Minorias Étnicas

Eu gostava de fazer uma pergunta a Aveiro, a Dr.^a Carla Fernandes, há pouco falou e focou a questão do RSI e de que era uma fatia do rendimento, 38,5%, porque não falou dos restantes 67,5% e no final da apresentação a Dr.^a Maria Irene disse que a maior parte deles é beneficiária do RSI. Se são 38,5% não é a maior parte. Era só para explicar.

José Gabriel Pereira Bastos

Centro de Estudos das Migrações e Minorias Étnicas

Chamo-me José Gabriel Pereira Bastos. Sou um cientista social, queria agradecer ao Dr. Miguel Costa, não sei se hei-de de tratar por doutor, porque sem a presença de uma

— pessoa que fizesse uma comunicação como ele fez, esta sessão ficava completamente incompleta, porque sem uma compreensão séria do que é a ciganofobia em Portugal e em toda a Europa, nós não podemos perceber nada do que estamos a dizer e a falar aqui. Ainda bem que há um ciganófabo que se expressa em nome duma maioria da população portuguesa e dá a voz aqui à maioria. Eu que faço parte da minoria, queria dar os parabéns ao Dr. Jorge Monteiro, porque eu também tive uma enorme desconfiança e quase fobia à ideia da criação de parques nómadas seja onde for, acho um disparate enorme andarmos a aprender com franceses e ingleses os disparates deles sobre *travellers* e *gens du voyage*. Acho que era bom, e tenho pena que aqui não haja, um espaço para se falar da história de repressão dos portugueses ciganos em Portugal e dos outros ciganos em toda a Europa e das medidas que foram activadas, em Portugal a pena de morte só por ser cigano, nalguns países da Europa onde hoje praticamente não há ciganos, é o caso da Holanda ou da Suíça. A caça ao homem paga à peça como se fossem ursos ou lobos, a tiro! Quem não conhece a história tem direito à ignorância. A história de Portugal continua na situação socio-económica dos portugueses. Eu não falo de ciganos, não conheço nada sobre ciganos, mas sei alguma coisa sobre alguns portugueses, 50 mil portugueses que curiosamente também são ciganos. Há os portugueses do Benfica, há os portugueses católicos, há os portugueses ciganos. Só sei falar dos portugueses que são ciganos do resto dos ciganos não sei o que é, não estudei, não conheço, não fui lá, não vi, não fui à Roménia, não sei nada dos outros. Portugal está numa óptima situação que Itália não está, não levámos com a invasão de ciganos da Alemanha, de ciganos da Roménia. Estamos a começar a levar, mas por enquanto ainda podemos tratar dum problema entre nós, que é um problema entre portugueses. Que é saber se alguns portugueses têm de ter menos de 15 anos de esperança de vida do que os outros e quem é que faz isso? E qual é a produção cultural dessa realidade? Qual é a produção política dessa realidade? O nosso amigo, entre aspas, Miguel Costa, fixei-lhe o nome e vou tentando fixar o nome, não lhe importa que os portugueses como ele que são ciganos tenham direito a menos 15 anos de média de vida. Nós estudámos, a minha equipa, os portugueses ciganos em Sintra, acho que foi a primeira vez que se cobriu, pela primeira vez um concelho, directamente casa a casa, todos os ciganos de Sintra, e curiosamente encontrámos números muito parecidos, ou seja, a grande maioria eram crianças até aos 20 anos, muito mais do que o resto da população portuguesa o que quer dizer que eu como português agradeço aos portugueses ciganos que fazem tantas crianças, já que os portugueses *gadjé* não fazem bebés e o saldo demográfico é negativo. Graças aos portugueses ciganos nós temos um certo número de crianças que revitalizam a população portuguesa. Eu gostaria é que elas não tivessem de

ser analfabetas, doentes... quando com a ajuda do André Clarezza Correia visito portugueses ciganos nómadas, uma invenção extraordinária, nómadas! Uma invenção extraordinária a ideia de nómadas, muito obrigada por terem acabado com a ideia de parque nómada. Quando eu os visito, o que eu vejo são crianças portuguesas que não tem direito a ser crianças como as vossas, ok? O meu problema é com crianças, não tem nada a ver com ciganos, mas tem a ver com crianças. Vocês estão dispostos a deixar que várias gerações de crianças portuguesas vivam naquelas condições? Essa é a pergunta. O que eu encontro é uma coisa extraordinariamente simples, nenhum partido português de leque parlamentar levantou até agora este problema. O José Falcão, meu grande amigo do Bloco de Esquerda não levantou, o Partido Comunista Português não levantou, o PS não levantou, o PSD não levantou, o CDS não levantou e eu estive na Pastoral dos Ciganos em Coimbra e perguntei quando é que os bispos portugueses iam falar sobre este assunto. Os bispos portugueses não falam, os partidos políticos não falam, o problema é com as câmaras municipais. Estão-vos a passar para cima um problema. Como as câmaras municipais são 304, ou 305 ou 306, não sei, há umas câmaras municipais que fazem assim estas coisas ótimas, e as outras 300, fazem o quê? No Alentejo, a taxa de passagem dos ciganos, no meu livro com os dados que eu tive da base de dados Entreculturas, era uma taxa de passagem de 20%, em Coimbra era de 80%. Os ciganos do Alentejo são piores do que Coimbra? Ou os alentejanos são mais racistas. Quando se fala com os vereadores das câmaras do Alentejo e se pergunta, eu sei isto pelo André, o que é que vocês fazem quando chegam cá os ciganos e o vereador diz, "*a gente chuta-os!*", "*E quando voltam outra vez?*" "*A gente chuta-os outra vez*". Então, nós temos uma parte da população portuguesa chutada, não há nómadas em Portugal, não há nenhum nomadismo, eu que sou antropólogo diria, por amor de Deus, nomadismo nem sequer é um conceito em antropologia, era em 1910, em 1880, são conceitos do evolucionismo, não fazem parte de qualquer ciência social, não há nomadismo coisa nenhuma, a não ser que queiram estudar também os camionistas dos camiões TIR, também querem? Também são nómadas. A minha questão era agradecer, primeiro a extinção da ideia absurda de falar de parques nómadas. A segunda é se não é um parque nómada porque estão lá só ciganos? Não há outras famílias para reeducar em Coimbra? São só ciganos? Depois fiquei angustiadíssimo quando a nossa colega Patrícia Coelho de Faro disse que a grande derrota das assistentes sociais de Faro eram os costumes ciganos: o casamento, o luto, e os contrários. Eu fiquei muito preocupado: tencionam que os portugueses ciganos sejam só portugueses e deixei também de ser ciganos? E os benfiquistas tencionam que deixem de ser benfiquistas?

Orquídea Adrião

Falou-se na questão da educação, o agrupamento da Vialonga tem investido muito na educação, tem uma grande parte da comunidade cigana a frequentar a escola em conjunto com outros alunos mas falta o apoio municipal no sentido de haver um empenho ao nível do emprego e da habitabilidade, porque trabalhamos com as famílias, trabalhamos com os jovens a inseri-los no contexto social, mas é impossível o sucesso sem este apoio.

Patrícia Coelho

Câmara Municipal de Faro

Em relação à questão que o senhor José Falcão endereçou sobre a higiene pessoal tenho de referir que esta temática é tratada com a população cigana como seria com qualquer outro público-alvo que vivesse em condições habitacionais precárias, por isso não há qualquer discriminação nesta área por eles serem ciganos. E digo-lhe uma coisa, as mulheres ciganas ficaram todas contentes quando nós lhes ensinamos como melhorar os cuidados de higiene, sobretudo, por ter havido uma valorização positiva na sua qualidade de vida, porque nós fizemos imensas coisas, como por exemplo, em termos da higiene oral tivemos um progresso enorme e acho que não é de lamentar que nós trabalhemos para melhorar a higiene pessoal das populações que vivem nestas condições. Em relação aqui ao senhor antropólogo Bastos, é só para dizer, o senhor ouviu mal, ouviu mal porque eu não falei nas assistentes sociais de Faro, são duas educadoras sociais e eu sou socióloga, neste projecto não existem assistentes sociais e o que eu quis dizer é que nós gostamos muito dos ciganos e eles gostam muito de nós e o que eu quero dizer é que muitas das vezes as tradições condicionam o trabalho, nós respeitamo-las, nós não influenciámos qualquer decisão, quando eles estão de luto e não podem sair para uma visita de estudo nós não saímos, quando há um casamento durante uma semana e eles estão a festejar, nós não abrimos o projecto, quando eles vão visitar familiares ou vão para a apanha da alfarroba ou vão para Espanha, nós não trabalhamos, por isso é que eu acho que é um projecto aberto e flexível.

Maria João Freitas (Moderadora)

Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

É muito importante que realmente se possam confrontar estas diferentes perspectivas de abordagem porque independentemente de muitas vezes utilizarmos palavras muito bonitas e consensuais em que pensamos que estamos todos a dizer a mesma coisa, penso que é de facto para todos os efeitos uma oportunidade de termos casos muito concretos em que

estas diferenças de abordagem, de entendimento podem efectivamente ser discutidas e acho que é de uma enorme coragem, e aproveito para dar os parabéns ao CET que ainda não tinha dado, a promoção deste encontro, onde efectivamente este debate está a ser possível, este debate que é tão necessário em termos de orientações quer em termos de orientações estratégicas, quer em termos de especificidades de intervenção local. O facto de agora estarmos a ter esta discussão tal como a estamos a ter, é prova provada de que, deixo o repto não sei como, não sei quando, de que este debate necessita efectivamente de continuar a ser feito, de ser aprofundado e de ser especificado nas suas particularidades e penso que isto também será um bom contributo para a mobilização dos decisores políticos. Eu não estou de acordo que a ausência, aqui, de decisores políticos seja a causa de todos os males na abordagem deste tema ou de outro qualquer. Penso que de qualquer maneira este debate se faça, precisamente também para quando houver propostas à decisão política elas também possam ir nas suas diferenças, nas suas diversidades.

Fernando Gomes

Junta de Freguesia de Mondim de Bastos

A questão colocada pelo senhor Bruno para mim tem todo o sentido. O trabalho que nós fizemos em Mondim foi um trabalho gradual, em que nós contactámos todas as entidades responsáveis, desde escolas, mulheres, CPCJ..., tivemos uma grande ajuda do ACIDI, do Dr. André Jorge e do Dr. Luís Pascoal, estamos muito agradecidos por essa colaboração deles e todas as entidades em Mondim estão a ajudar a comunidade cigana, todas. Já há uma criança na escola, teve uma adaptação maravilhosa, os professores estão contentes com o desenvolvimento dessa criança, têm o trabalho do centro de saúde, estão com as vacinas em dia, já se conseguiu colocá-los a trabalhar. Todas as entidades estão preocupadas e estão a tentar resolver como ficou comprometido com uma reunião que houve em Mondim de Bastos com todas essas entidades, só a autarquia é que recuou e isso é lamentável, é lamentável que a tal decisão política, como a dos licenciamentos que é a autarquia que tem de dar e por isso é importante que as autarquias tenham de resolver esses problemas, passa por eles a parte de execução. Falou-se aqui nos deveres dos ciganos e acho muito bem, eu acho que os ciganos têm os seus deveres a cumprir, mas é preciso dar-lhes aquilo que nós temos, é preciso dar-lhes casa, acesso à educação, ao centro de saúde para depois obrigá-los a cumprir os deveres. Eles também cumprem. A minha cabeça está quase na corda, mas há uma questão que eu coloco que é a seguinte: apontem-me um defeito que a comunidade cigana tem que não exista na nossa sociedade?

Jorge Gouveia Monteiro

Câmara Municipal de Coimbra

Eu não subestimaria a importância de um conjunto muito valioso de técnicos, muito responsáveis, ganharem informação, pensamento e capacidade de proposta. Primeiro porque conheço o poder dos técnicos e não sonho que todo o poder resida nos vereadores e nos presidentes, não me engano com isso. Portanto, ter técnicos qualificados, bem informados, com vontade de fazer bons projectos para as comunidades ciganas é muitíssimo importante e depois porque os vereadores e os presidentes passam em círculos curtos. Daí eu achar que esta discussão é muito importante, nem que estivesse só aqui um ou dois vereadores, porque é um caminho e é um caminho que vai ser longo. Em segundo lugar, a questão do paternalismo, peço desculpa, apesar de tudo prefiro ser criticado pelo tom do que pelo conteúdo das palavras, mas creio que ele está de facto fora da nossa prática, mas também não haja dúvidas de que há dificuldades de representação, uma das dificuldades maiores que temos no projecto em Coimbra é que o conjunto de famílias ciganas que foram os primeiros utentes do nosso centro de estágio, não tinha ligação com a associação, não tinha experiência associativa e nós não fomos suficientemente capazes, possivelmente, de fazer despertar essa experiência associativa de maneira a que eles também se envolvessem mais no desenho de algumas das soluções, das acções de formação, etc. Mas temos feito tudo para que isso aconteça e contamos que a associação cigana que está em franco desenvolvimento em Coimbra tenha mais ligação com os futuros utentes, com os actuais utentes e portanto haja mais força de lá para cá para até nos dizer que estamos errados aqui ou acolá. Eu não confundo isto com as coisas que é preciso ensinar. Se a prática nos demonstra que há aparelhos domésticos que avariam se não forem correctamente utilizados, a responsabilidade da câmara e dos técnicos é ensinar a utilizar bem aquilo que é do povo, que foi para isso que nós gastámos o dinheiro a construir. Por isso aqui não há paternalismo, peço imensa desculpa. Eu não usei a expressão higienização, só higienização a propósito da lavandaria e fazendo algum humor com estas palavras modernas: lavagem de roupa hoje chama-se higienização de roupa, mas há coisas que devemos ensinar, temos não só o direito, como o dever de ensinar, pois ao ensinar estamos a transmitir poder a essas pessoas, saberem dominar técnicas, aparelhos, coisas que não sabiam antes e, sem paternalismo acho que devemos ensinar, porque as pessoas ficam com mais poder quando aprendem. Finalmente tem sido dada toda a prioridade ao centro de estágio habitacional a famílias ciganas, por duas razões: uma simples e outra controversa. Uma fundamentalmente de urgência, porque os casos mais penosos que tínhamos em termos de condições de vida, em abarracamentos, em

caravanas, eram de famílias ciganas, era delas que se tratava e não de outras. E quando as primeiras famílias foram realojadas, e este é o segundo motivo, mesmo assim havia famílias de outro grupo de famílias ciganas que não queria misturar-se com o primeiro grupo que lá estava. Nós tivemos de ser pacientes, tínhamos duas, três casas vagas, faziamos muita impressão ter casas vagas, ter os técnicos, ter o apoio, mas pacientemente houve famílias ciganas que finalmente aceitaram misturar-se com o primeiro grupo. Este é um caminho que a própria comunidade vai fazer, isto é, eu julgo que no dia em que para além de famílias ciganas no centro de estágio tenhamos a primeira, a segunda ou terceira família não cigana a conviver lado a lado, a participar nas iniciativas, etc., a aposta estará mais ganha, e aí estarei inteiramente de apoio consigo, um centro de estágio não é só para famílias de cultura cigana, é para aquelas famílias que precisarem de passar por ali, para depois poderem de facto ter uma vida mais feliz.

Assistência

Queria dar os parabéns ao meu colega, porque de certa forma ele manifestou aquilo que muitos técnicos sentem e como técnica, como socióloga, como membro duma associação, acho triste, mas acima de tudo representa aquilo que foi a criação de uma relação de assistencialismo entre as pessoas, não só ciganos, entre as pessoas na forma como o Estado e como as autoridades se relacionam com as pessoas e com as pessoas que recebem assistência e a forma como se cria uma relação. Essa relação não é de um lado, é de dois lados e não esqueçamos que o Rendimento Social de Inserção, metade das pessoas que o recebem são pessoas que trabalham e que têm outro meio de rendimento e que trabalham com contratos e que mesmo assim não conseguem receber dinheiro suficiente para terem condições dignas de vida. Isto é a realidade portuguesa, a realidade do absentismo escolar, do insucesso escolar, não é uma realidade só da população cigana e digamos que em termos de estatísticas estamos muito tristes, pois há uma coisa que não aprendemos nos últimos anos, que é a questão de trabalhar com, não se percebe como é que durante anos estivemos a formar mediadores socioculturais ou mediadores de saúde e como é que neste momento estes mediadores não trabalham. Eu trabalho com ciganos que tiveram 15 anos em escolas ou 10 anos em escola e neste momento a única coisa que posso dizer é que não há ninguém no bairro onde eu trabalho que esteja colocado, portanto, a única reacção que a maior parte dos jovens do bairro dizem é: porque é que os meus estiveram a estudar, estiveram integrados durante dois anos em escolas e depois também lhes disseram adeus e tiveram de voltar para as feiras, porque isto é uma relação que nós vamos criando e o papel das associações ciganas e dos mediadores ciganos foi

sempre, sempre deixado para trás, porque nós nunca quisemos trabalhar com os ciganos, nós quisemos sempre trabalhar para os ciganos, porque é uma realidade que vem nos jornais e porque as câmaras são obrigadas a reagir e o que é escandaloso, escandaloso é visitar os acampamentos ciganos em Portugal. Escandaloso! E não é por acaso que todos os relatórios relacionados com direitos humanos visam Portugal, por exemplo, de acampamentos que nem sequer têm água, não têm electricidade e a única coisa que se vê dentro das casas são ratos, são situações inacreditáveis. Relativamente à questão de ensinar, eu só gostava de saber se alguma câmara ensina pessoas em processo de realojamento que não sejam ciganos, porque no realojamento a maioria nem é população cigana. Quando falamos em população cigana nem sequer é a maioria de processos de realojamento e, não me lembro dos anos todos em que trabalho na cidade de Lisboa de haver cursos para ensinar a trabalhar em casas, não me lembro.

Paula

Aquilo que tenho pena e estava à espera de encontrar um pouco aqui, não encontrei infelizmente. Nós falamos muito, como diz o colega antropólogo, nós portugueses não ciganos falamos muito do que é que os portugueses ciganos devem ser, mas eu esperava mais, nomeadamente ter também aqui um painel em que estivessem desse lado sentados a dizer as suas experiências quer no que lhes aconteceu durante os realojamentos, as suas integrações nas escolas, se foram ou não foram admitidos nos empregos, aquilo que falámos aqui um pouco, mas a experiência deles, a sua prática e como é que viam a sua própria possibilidade de alterar a forma de estar e de viver.

Amana Ferro

Centro de Estudos de Migrações e Minorias Étnicas

É ótimo o seminário, gostei muito de estar cá, disseram-se ótimas coisas sobre ótimos projectos, mas onde estão os ciganos? Não se ouviram os ciganos o dia todo, não se viu o cigano o dia todo? Porque é que não estão do outro lado? E queria perguntar às câmaras que estão aqui representadas até que ponto os membros das comunidades são envolvidos na fase inicial da articulação dos projectos, no *design* mesmo dos projectos, não é na implementação.

Marino Maia

Mediador sócio-cultural

Sou mediador sócio-cultural há 10 anos. Trabalhei um ano no projecto do vereador Gouveia Monteiro em Coimbra e fico satisfeito por ver o senhor vereador com um projecto destes, pois se houvesse em todas as cidades do país... Integrar os ciganos é mete-los ao pé das nossas ciganas, muita gente fala de ciganos, mas não gosta de os ter ao pé, não gostam dos ciganos. Conviver uns com os outros é importante para as pessoas se irem habituando uns com os outros, aprendermos uns com os outros, eu aprendo com vocês, vocês aprendem com a gente, é nesse aspecto. Em relação ao rendimento mínimo muita gente se preocupa dos ciganos receberem, mas esquecem-se que o trabalho daqueles que andam com Mercedes, SLK, Porsches, mas quem está a trabalhar com os ciganos e não ciganos é que estão a fazer mau trabalho, porque estão a vê-los e não lhes cortam o rendimento. Portanto, se calhar este rendimento que os ciganos recebem é pelos maus-tratos que receberam durante 500 anos. Porque os ciganos sofreram muito e cá em Portugal podiam estar muito melhor, muito melhor se não fossem os maus-tratos que receberam não haveria estes problemas. É só para responder a certas pessoas, eu sei que está muita gente a trabalhar de coração aberto e gosta de trabalhar com a população cigana, mas há coisas que uma pessoa ouve e sente-se, e quem não sente não é filho de boa gente.

PAINEL 2

Formas diferenciadas de acolhimento e realojamento no contexto português

Etnia cigana nos bairros municipais de Lisboa: Recenseamento e Reflexões

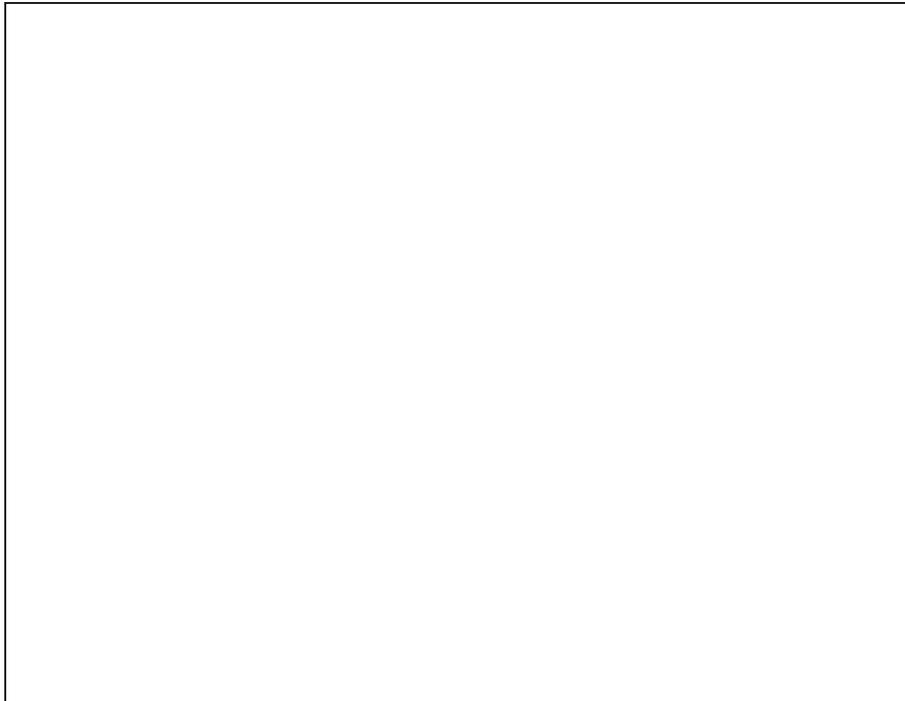
Marta Santos, Margarida Salgueiro Antunes, Ricardo Romano, Lia Cavaleiro¹

Esta apresentação constitui um momento de partilha de alguns dos resultados mais relevantes de um trabalho realizado na GEBALIS, EM, por uma equipa multidisciplinar constituída por Marta Santos, Margarida Salgueiro Antunes, Ricardo Romano e Lia Cavaleiro.

A GEBALIS é uma empresa municipal, criada em 1995, com o principal objectivo de assegurar a gestão dos bairros municipais de Lisboa, que a Câmara Municipal de Lisboa lhe confiar.

A sua missão é a promoção da qualidade de vida, da integração social e da autonomia das populações residentes, tornando os bairros geridos, nas vertentes: social, patrimonial e financeira, em unidades sustentáveis e com forte sentimento de pertença.

Figura 1 – Bairros geridos pela GEBALIS no concelho de Lisboa distribuídos por zonas de gestão



¹ Grupo de Trabalho para o Estudo das Famílias Ciganas – GEBALIS, EM.



Como se pode visualizar no mapa do concelho de Lisboa, a GEBALIS, EM é responsável pela gestão de 67 bairros municipais (três dos quais noutros concelhos), que se encontram distribuídos por toda a cidade, em 19 freguesias, e onde reside uma população que se estima ser de cerca de 80 000 pessoas. A gestão deste imenso parque habitacional é operacionalizada, através de 15 gabinetes locais, numa lógica de proximidade.

Conhecer para melhor intervir: o recenseamento das famílias ciganas

Os fundamentos que conduziram à realização deste levantamento são essencialmente três: O primeiro foi a forte convicção de que o conhecimento aprofundado das realidades sociais dos nossos bairros constitui um factor determinante para o sucesso da gestão.

Outra razão, é que a GEBALIS pode e deve ter uma palavra a dizer enquanto entidade gestora dos bairros municipais, detentora de um importante manancial de informação e com uma proximidade privilegiada com as populações residentes nos bairros.

E por último destacamos a escassez na produção de informação de carácter quantitativo no que diz respeito a esta etnia, facto que foi sublinhado em todas as apresentações realizadas esta manhã.

Foram estes os factores que levaram à criação deste grupo de trabalho que propôs e realizou este recenseamento, cujos resultados vos iremos hoje apresentar.

Esta sociografia, em conjunto com outras abordagens analíticas qualitativas, nomeadamente o estudo do uso e da apropriação do espaço pela população cigana, constituirá uma base para a elaboração de propostas de intervenção ancoradas nesse conhecimento empírico.

Aspectos metodológicos

O universo deste levantamento é constituído pelos 64 bairros geridos pela GEBALIS no concelho de Lisboa.

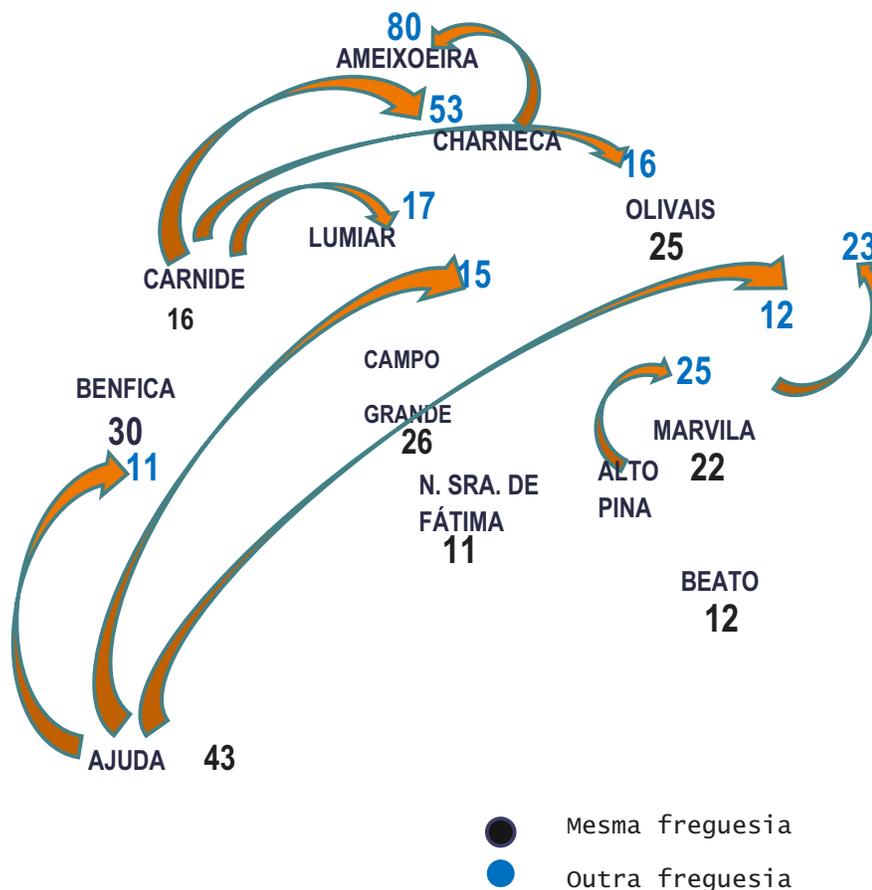
A análise foi extensiva e quantitativa.

É também importante referir que os agregados de etnia cigana foram identificados por quem detém efectivamente o conhecimento de terreno, ou seja, os técnicos de intervenção local dos vários gabinetes de bairro. As fontes utilizadas foram os processos de agregado e outros documentos que permitissem obter informação mais actualizada possível.

O realojamento: distribuição geográfica

Caracterizando a situação habitacional das famílias ciganas começamos pelo princípio: pelo processo de realojamento.

Figura 2 – Distribuição geográfica dos realojamentos das famílias ciganas



Este mapa pretende, numa óptica de análise territorial, representar os realojamentos mais significativos do ponto de vista quantitativo. Os números de cor negra indicam-nos os realojamentos ocorridos no interior da mesma freguesia, e os algarismos em azul referem-se às transferências inter-freguesias em termos de realojamento.

Verificamos então, que as freguesias com o maior número de realojamentos no seu espaço foram Ajuda, Benfica e Campo Grande.

67% dos realojamentos ocorreram no território da mesma freguesia ou da freguesia limítrofe, o que sabemos ter constituído uma escolha estratégica no âmbito da política de realojamento da Câmara Municipal de Lisboa.

Isto significa que para as famílias ciganas, no concelho de Lisboa, o realojamento não se traduziu numa mudança significativa no aspecto territorial (em sentido estrito), uma vez que se mantiveram no interior ou na proximidade da sua freguesia de origem (anterior ao realojamento).

Na análise da distribuição geográfica no âmbito dos processos de realojamento, e apesar de terem sido sinalizados 37 núcleos de origem, localizados em 12 freguesias distintas, observamos que 40% das famílias ciganas realojadas são provenientes de 3 freguesias Carnide, Charneca e Ajuda, que correspondiam respectivamente a 3 núcleos: Vale do Forno, Galinheiras e 2 de Maio.

Outras freguesias relevantes, onde residia um significativo número de famílias ciganas são: Alto Pina (Quinta do Monte Coxo), Marvila (Bairro do Relógio), Ajuda (Travessa do Pardal) e Campo Grande (Quinta das Murtas).

As freguesias que acolheram um maior número de famílias realojadas foram: Ameixoeira, Olivais e Marvila.

O realojamento: distribuição temporal

Figura 3 – Distribuição temporal dos realojamentos

Através deste gráfico destacam-se nitidamente três picos de intensidade no realojamento das famílias ciganas: 1975, 1997, e 2001-2004, sendo este último o mais expressivo (neste período foram atribuídas habitações a 61% das famílias ciganas).

Figura 4 – Anos de realojamento

A grande maioria dos agregados (72,7%) estão realojados há menos de dez anos. Este gráfico é também expressivo do facto de os realojamentos das famílias ciganas no concelho de Lisboa serem uma realidade relativamente recente, razão pela qual as questões que se colocam na gestão dos nossos bairros relacionadas com as famílias ciganas terem hoje uma maior relevância e visibilidade. Apenas 4% das famílias tem um realojamento superior a 33 anos.

População Cigana nos Bairros Municipais de Lisboa

O levantamento realizado identificou 760 famílias residentes constituídas por 3296 indivíduos.

Da totalidade dos bairros constitutivos do universo de estudo – 64 bairros municipais geridos pela GEBALIS, EM, no concelho de Lisboa – foi identificada a existência de famílias ciganas em 38, ou seja, em quase 60%.

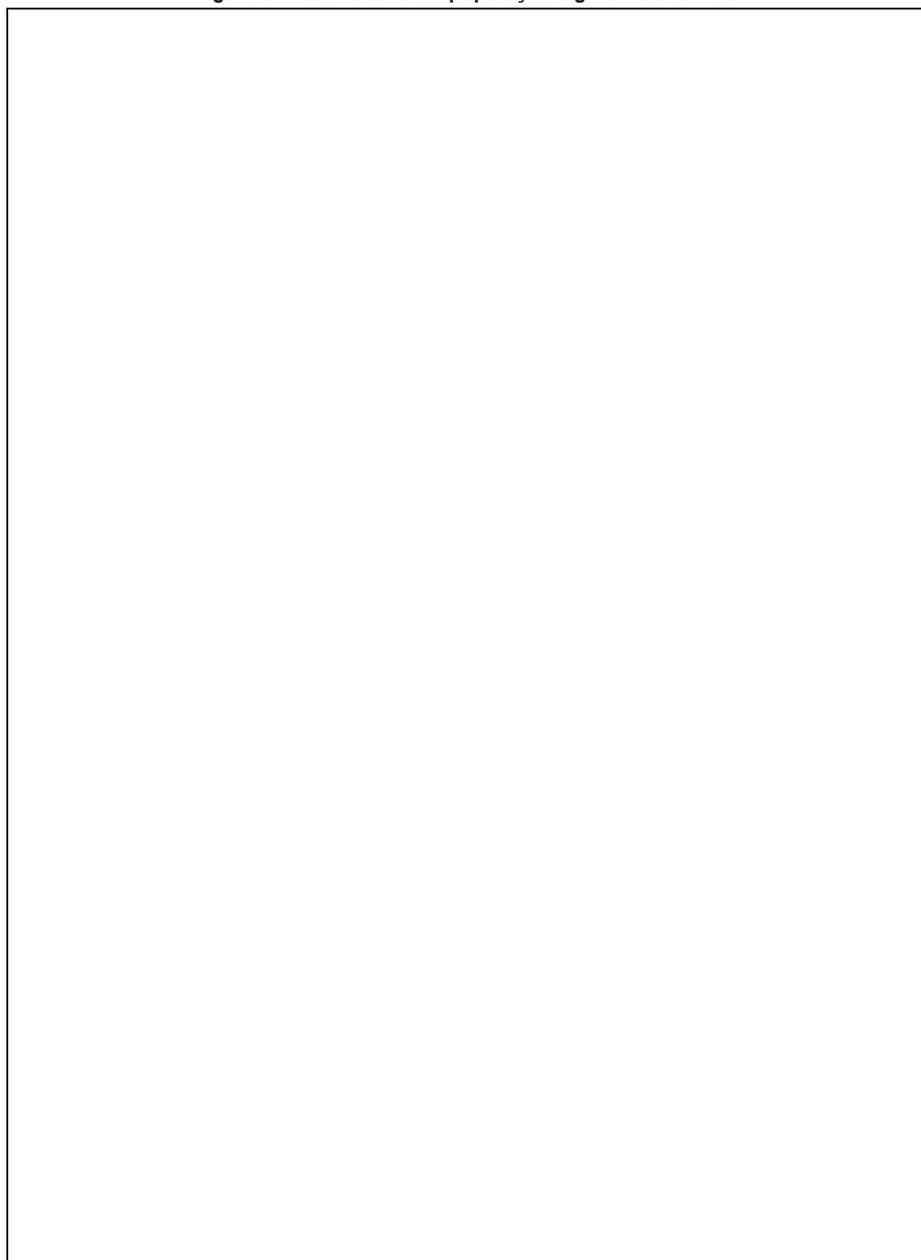
Figura 5 - Distribuição das Famílias Ciganas pelos bairros municipais de Lisboa

Como se pode observar, nos bairros onde foram sinalizadas famílias ciganas, metade tem menos de dez famílias.

O bairro com o maior número de famílias é o Bairro da Ameixoeira (161), seguido do Bairro Alfredo Bensaúde (96). Nestes dois bairros, onde os processos de realojamento ocorreram recentemente (entre 2001 e 2004), reside cerca de 1/3 dos agregados recenseados. Estes dados permitem concluir que o processo de realojamento, recente, conduziu a uma concentração de famílias ciganas nestes locais.

Outros bairros com um número significativo de famílias são: Alta de Lisboa Centro (48), Casalinho da Ajuda (47) e 2 de Maio (42) onde, em conjunto com os bairros Alfredo Bensaúde e Ameixoeira, e de entre o total de 38 bairros, reside metade das famílias ciganas dos bairros municipais de Lisboa.

Figura 6- Peso relativo da população cigana nos bairros



Em termos relativos, verifica-se que esta minoria étnica apenas representa 3.4% das famílias (e 4,3 % de indivíduos) residentes nos nossos bairros, o que constitui um dado surpreendente na medida em que contraria a sua elevada visibilidade social.

No entanto, os bairros municipais têm dimensões muito diversas pelo que a observação do peso relativo das famílias ciganas em cada bairro assume particular relevância.

Os bairros com maior percentagem de população cigana são: o Bairro das Murtas (localizado na freguesia do Campo Grande) e Alfredo Bensaúde (freguesia de Sta.Maria dos Olivais) onde esta constitui 34% da população residente.

Importa ainda referir a existência de um bairro, constituído apenas por dois lotes, cuja população é exclusivamente de etnia cigana – o Bairro Eduardo Bairrada (freguesia da Ajuda).

Destacamos o facto de quando olhamos para o número de indivíduos de etnia cigana residentes nos bairros verificamos que este tem, relativamente ao conjunto da população residente, um peso superior ao do peso dos agregados ciganos. Tal deve-se ao elevado número de elementos que compõem estas famílias, como iremos ver adiante.

Tipo de atribuição dos fogos municipais

Figura 7 – Tipo de atribuição dos fogos municipais

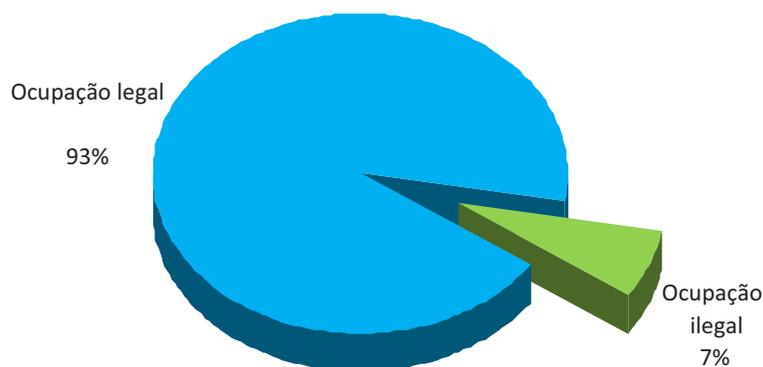
O regime de cedência¹ lidera, com clara maioria, o tipo de atribuições existentes entre as famílias ciganas (incidência de 72.7%).

¹ Os fogos, propriedade do município de Lisboa, são cedidos às famílias, nos termos do Decreto nº35 106, de 6 de Novembro de 1945. Trata-se de uma cedência a título precário (Artigo 1º «A ocupação das habitações (...) será concedida a título precário, mediante licença da entidade proprietária, sob forma de alvará.»)

A atribuição por transferência¹ e a atribuição por desdobramento², também têm representações expressivas, denunciando alguma mobilidade habitacional (incidência de 16.4% no conjunto).

Ocupações ilegais

Figura 8 – Natureza legal/ilegal das ocupações



À margem das atribuições legais, regista-se que cerca de 7% das famílias de etnia cigana residentes nos bairros municipais de Lisboa estão a ocupar fogos ilegalmente.

Os três bairros com um maior número de famílias ciganas (Bairro da Ameixoeira, Bairro Alfredo Bensaúde e Bairro Alta de Lisboa-Centro, respectivamente) são, por esta ordem, os bairros onde ocorrem um maior número de ocupações ilegais. São também bairros de acolhimento dos realojamentos realizados num passado recente.

² Transferência: a atribuição de fogo por transferência consiste na atribuição de um novo fogo municipal a um agregado já residente e titular de outro fogo municipal. As transferências podem ocorrer por solicitação dos moradores, através de apresentação de requerimento.

² Desdobramento: a atribuição de fogo por desdobramento consiste na atribuição de um novo fogo municipal a um núcleo familiar ou coabitante já autorizado e residente em fogo municipal. Nestes casos, o agregado familiar inicial desdobra-se em dois ou mais agregados autónomos.

No entanto, mais de $\frac{1}{4}$ das famílias ciganas (29%) vive em sobreocupação, o que poderá estar associado a uma elevada taxa de natalidade.

Os fogos de tipologia 4 destacam-se das tipologias inferiores uma vez que mais de metade dos fogos estão desadequados ao número de elementos do agregado (53.4%), tanto por sobreocupação como por subocupação.

Os agregados constituídos por indivíduos isolados, e as famílias monoparentais, são os que apresentam maior adequação à tipologia dos fogos em que vivem

As famílias alargadas e as famílias extensas apresentam índices mais elevados de sobreocupação (64% e 58%, respectivamente).

Transferências Habitacionais

Foram registados 210 pedidos de transferência habitacional realizados por 22,4% das famílias¹. O que significa que quase $\frac{1}{4}$ das famílias ciganas residentes efectuou pelo menos um pedido de transferência habitacional.

O motivo mais evocado nos pedidos de transferência é a existência de conflitos intra-étnicos (26.4%). No entanto, os conflitos de vizinhança (20,7%), a existência de sobreocupação na habitação (14.9%) e os motivos de saúde (14.9%) são também fundamentos frequentes do desejo de mudança de habitação.

Figura 11 – Motivos dos pedidos de transferência habitacional

¹ Este número expressa a totalidade dos pedidos de transferência realizados no período compreendido entre a data de realojamento e a data de recolha dos dados do presente levantamento.

Figura 12 – Decisão relativa ao motivo dos pedidos de transferência

Regista-se ainda que 61% dos pedidos de transferência obtêm uma decisão favorável, sendo que o motivo da existência de conflitos inter étnicos fundamentou na maioria das vezes, o deferimento do pedido. Em contraste, os conflitos de vizinhança obtiveram mais despachos negativos (62.1%) do que positivos.

Desdobramentos Habitacionais

Foram realizados pedidos de desdobramento habitacional por cerca de 16% dos agregados recenseados¹.

A sobreocupação constitui a principal razão para a apresentação dos pedidos de atribuição de casa por desdobramento, sendo esta a que regista um valor mais elevado de respostas positivas (56,3%).

A segunda razão mais evocada é a existência de conflitos familiares que regista 52,4% de deferimentos.

¹ Este número expressa a totalidade dos pedidos de desdobramento realizados no período compreendido entre a data de realojamento e a data de recolha dos dados do presente levantamento.

Globalmente, os pedidos de desdobramento acolhem uma percentagem de respostas positivas (55%), ligeiramente superior às negativas (45%).

No caso dos desdobramentos parece existir uma correlação entre o número de agregados que solicitam desdobramento e a antiguidade dos bairros, o que faz sentido com um dos motivos mais evocados: a sobreocupação.

Figura 13- Motivos dos pedidos de desdobramento habitacional

Figura 14 – Decisão por motivos dos pedidos apresentados

Taxas de Ocupação

Registou-se que o valor médio das rendas aplicadas aos agregados ciganos é de 34.77 , cerca de metade do aplicado à generalidade das famílias residentes nos bairros geridos pela GEBALIS – 75.31 .

A grande maioria das famílias ciganas é devedora¹.

Dentro do universo dos devedores, 1/3 apresenta uma dívida muito reduzida (menos de cinco recibos) e só cerca de 1/5 apresenta uma dívida muito avultada (mais de 25 recibos).

Existe tendência para o número de recibos em dívida ser maior nos realojamentos recentes.

Figura 15 – % Famílias devedoras

¹ Entende-se por família devedora aquela que tem pelo menos uma renda mensal em dívida.

Verifica-se que metade das famílias ciganas (53.8%) é do tipo nuclear com filhos.

Destaca-se um número considerável (10.8) de núcleos monoparentais femininos.

Sendo que, cerca de metade (46.9) das situações de monoparentalidade (femininas e masculinas) resulta de separação conjugal.

Somente 4,9% das famílias são constituídas por um só elemento.

Registou-se que 20.2% são famílias extensas e alargadas.

Figura 17 - Dimensão Familiar

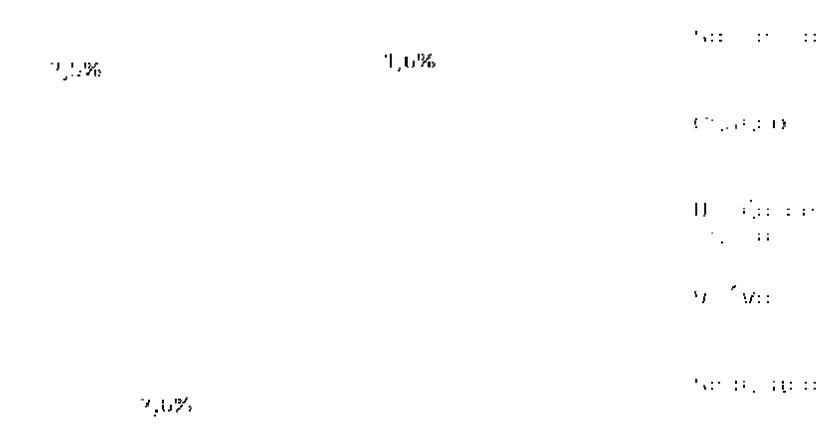
Comparando a dimensão familiar dos agregados ciganos residentes em bairros municipais de Lisboa, com a dimensão familiar dos agregados recenseados pelos Censos de 2001, verifica-se uma enorme disparidade de valores:

- Um número reduzido de agregados ciganos apresenta um e dois elementos, ao contrário do que acontece no concelho de Lisboa, que revela nesta categoria os mais elevados valores percentuais.

- À medida que o número de elementos vai crescendo verifica-se uma clara inversão, que culmina com um número muito elevado de agregados ciganos constituídos por seis ou mais elementos por oposição à população total recenseada em Lisboa, que regista um valor muito baixo de ocorrências nesta categoria.

Esta disparidade tem ainda maior visibilidade quando comparamos a dimensão média dos agregados ciganos residentes nos bairros - 4.3, com a das famílias do concelho de Lisboa - 2.4 (INE: Censos 2001).

Figura 18 – Estado Civil



A endogamia continua a ser a estratégia matrimonial mais difundida entre a comunidade cigana residente nos bairros municipais, sendo o casamento exogâmico uma realidade ainda residual (quase 5%).

Verifica-se que a maioria da população de etnia cigana é solteira (55,1%), caracterizando uma população de etnia cigana muito jovem.

A união de facto é o segundo estado civil mais frequente entre os indivíduos desta etnia, equivalendo ao casamento segundo a “Lei Cigana”. Nesta perspectiva, é expressiva a diminuta percentagem de casamentos civis.

Os casamentos ciganos continuam a efectivar-se em idades muito precoces, 1,3% dos adolescentes com idades compreendidas entre os 10 e os 14 anos já se encontram “casados”, bem como 16,2% dos jovens ciganos que têm entre 15 a 19 anos.

Verifica-se ainda que a partir dos 20 anos de idade, na população de etnia cigana, o estado de “casado” passa a ter supremacia sobre o estado “solteiro”.

Figura 19 - Grupos Funcionais

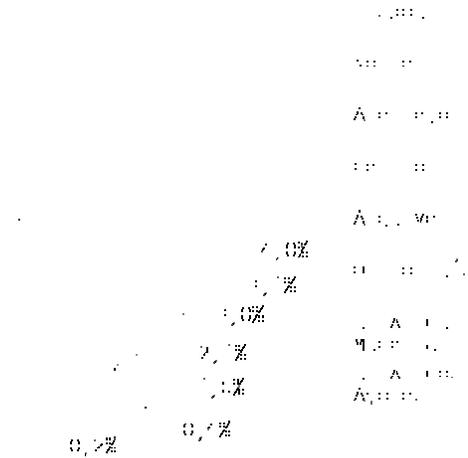
Regista-se uma estrutura populacional que assenta numa elevada proporção de jovens em contraposição ao muito reduzido número de idosos (por cada 100 idosos existem 998 jovens).

A população cigana dos bairros municipais da cidade apresenta um número de jovens 3 vezes superior (e um número de idosos cerca de 7 vezes inferior) ao da população geral (da cidade). Pelo contrário, não existem diferenças entre ciganos e não ciganos relativamente ao número de potencialmente activos (que em ambas as populações constitui o grupo maioritário).

O volume potencial da população que está a entrar em idade activa é 545 vezes superior ao volume potencial da população que está a entrar em idade não activa.

- Índice de Juventude: por cada 100 idosos existem 998 jovens (em Portugal são 90).
- Índice de Envelhecimento: por cada 100 jovens existem 10 idosos (em Portugal são 112 idosos/na Região de Lisboa são 106).
- Índice de Dependência dos Jovens: por cada 100 potencialmente activos existem 52 jovens (em Portugal são 23 jovens).
- Índice de Dependência dos Idosos: por cada 100 potencialmente activos existem 5 idosos (em Portugal são 26 idosos).
- Índice de Dependência Total: por cada 100 potencialmente activos existem 57 dependentes (em Portugal são 49 dependentes).

Figura 20 – Naturalidade



A maioria da população cigana realojada nos bairros municipais de Lisboa é natural da Região de Lisboa (85.6%). A categoria “outro país” reflecte os indivíduos nascidos em Espanha e Brasil.

Situação perante o trabalho/Origem dos Rendimentos

Quase metade da população em idade activa declarou exercer a actividade de venda ambulante (46%).

Mais de ¼ da população em idade activa declarou-se desempregada (27,8%).

Figura 21 – Origem dos rendimentos da população em idade activa

Forte dependência do RSI – 35,9% da população em idade activa recebe as prestações mensais.

A desvinculação do mercado formal de emprego é quase total, existindo apenas índices residuais de trabalho por conta de outrem.

Os rendimentos das famílias provêm maioritariamente do comércio ambulante e do Rendimento Social de Inserção. O somatório do número de beneficiários do RSI com o número dos que apresentam duas fontes de rendimento (RSI+Venda) supera o número de activos que vivem exclusivamente do comércio ambulante.

Mais de metade da população é dependente, sendo que 19,2% da população em idade activa está a cargo da família.

Reflexões Finais

Verifica-se que os agregados ciganos actualmente residentes nos bairros municipais de Lisboa não fogem ao enquadramento amplamente conhecido de marginalização socioeconómica, a que ainda poucos parecem escapar.

Por outro lado, não se regista qualquer tendência de abrandamento na elevada natalidade das famílias ciganas, não obstante os constrangimentos impostos pelo espaço habitacional/apartamento, que não oferece soluções para o crescimento das famílias.

Esta situação aponta para o agravamento de problemas decorrentes da sobreocupação habitacional e para a continuidade da dependência das instituições (neste caso da CML) para a resolução do problema do acesso à habitação.

Sendo este, um bem escasso, é vital encontrar soluções alternativas à cedência de habitações municipais, criando condições adequadas para uma verdadeira resposta às necessidades habitacionais.

Por outro lado, e tendo em conta que o realojamento das famílias ciganas assegurou o seu acesso a um dos bens mais valiosos nas sociedades actuais – a habitação -, é tempo agora de pensar numa melhor integração destas famílias no espaço habitacional e, em última análise, na cidade.

Em face disso, pensamos que a solução passa pela reflexão conjunta e participada no sentido de serem os próprios os motores da sua integração social e da construção do seu futuro.

Nota final: não queríamos deixar de fazer referência ao Dr. Luís Henriques que nos ajudou na 1ª fase deste trabalho, e dar uma palavra de sincero agradecimento aos nossos colegas sem os quais este trabalho não teria sido possível.

O realojamento das comunidades ciganas de Santo Tirso: dos principais desafios às novas oportunidades de vida

691

Rui Santos¹

Notas introdutórias ao desenvolvimento social em Santo Tirso

O concelho de Santo Tirso conta, actualmente, com uma vasta oferta de serviços e respostas sociais, dirigidos a uma pluralidade de grupos particularmente vulneráveis a processos de exclusão social. Desde as crianças e jovens em situação de risco, até aos idosos isolados ou com baixas pensões, passando, por exemplo, pelas famílias sem condições dignas de habitabilidade, pelas (mulheres) vítimas de violência doméstica ou pelos indivíduos dependentes de álcool ou de drogas, estão ao dispor da comunidade tirsense várias instituições e equipamentos sociais que visam minimizar as suas necessidades.

A incontornável cultura de parceria e multidisciplinaridade que, no nosso quotidiano, serve de âncora ao desenvolvimento social de qualquer município, tem também vindo a incrementar-se de uma forma progressiva. Embora o espírito de cooperação institucional advenha já de parcerias como a da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens ou a do Rendimento Social de Inserção (RSI), é desde a implementação da Rede Social, em 2002, que os seus contornos adquirem uma maior visibilidade. A participação e a implicação de todo o tecido institucional concelhio têm, pois, sido decisivas para a inovação alcançada nesta área.

No quadro da acção social, a Câmara Municipal de Santo Tirso, pela sua natureza, assume o protagonismo. As competências legais atribuídas às autarquias nesta área conferem-lhes o dever de intervir em cada uma das esferas que contemplem pessoas em situação de desfavorecimento social. Com efeito, o Município de Santo Tirso tem apostado numa política que conduza estas pessoas a melhores níveis de qualidade de vida, assegurando as condições mínimas de dignidade humana e promovendo a cidadania e coesão social.

¹ Técnico superior de Sociologia da Câmara Municipal de Santo Tirso. Coordenador da Rede Social de Santo Tirso. Investigador do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

O direito à habitação está, como se sabe, consagrado na Constituição Portuguesa e revela-se condição *sine qua non* para o exercício da cidadania e de uma vida condigna. Por esse motivo, esta tem sido uma das fortes apostas municipais, no intuito de eliminar as carências habitacionais, ora através da habitação a custos controlados para arrendamento (Programa Municipal de Realojamento) e para venda (Contratos de Desenvolvimento para Habitação), ora através de uma medida de apoio ao pagamento da renda (Subsídio ao Arrendamento), que abordaremos mais à frente.

É precisamente no quadro da habitação social que surge a intervenção com as comunidades ciganas de Santo Tirso. No entanto, o alcance desta intervenção ultrapassa o processo de realojamento de famílias sem condições dignas de habitabilidade; ela contempla, sobretudo, um trabalho com pessoas numa situação caracterizada por várias manifestações de precarização das suas condições de vida. Este facto, associado a uma identidade muito própria, remete-nos para um fraco grau de participação cívica e de acesso aos recursos concelhios, tornando mais complexa, mas igualmente mais relevante, a intervenção da Autarquia.

Prefiguração das comunidades ciganas de Santo Tirso: elementos para uma breve caracterização

Ao abordarmos a contextualização histórica de uma qualquer comunidade cigana somos remetidos, *stricto sensu*, para alguns indicadores que a caracterizam. Normalmente, “*apresentam mecanismos de empobrecimento e reprodução circular de situações de exclusão social: baixo nível de escolaridade e de qualificação profissional, desemprego, emprego no sector informal da economia, deficiente acesso ao sistema de saúde, de ensino e de segurança social, precariedade ao nível das condições de habitabilidade, entre outros*” (Mendes, 1997: 6).

Em Santo Tirso a situação não é muito diferente, sobretudo se considerarmos o momento em que uma das comunidades ciganas do concelho se instalou na freguesia de Santo Tirso (lugar de Argemil), há cerca de quatro décadas. Apesar de nessa altura se encontrar dividida em três núcleos distintos, existiam, porém, relações fortes de parentesco entre si, tendo-se fixado separadamente por determinação dos respectivos chefes. Falamos em fixação porque a aceitação por parte da população e das autoridades locais favoreceu a inserção desta comunidade no meio envolvente, levando a uma progressiva sedentarização. Aliás, pode dizer-se que “até à presente data não existem registos de

comportamentos racistas ou xenófobos por parte dos tirsenses, que demonstram, assim, ser portadores de uma boa capacidade hospitaleira” (CLAS, 2004: 356-357).

As práticas endogâmicas são frequentes entre os membros dos diferentes núcleos e o aumento significativo do número de membros desta comunidade tem sido, ao longo do tempo, uma constatação, que fica, por isso, a dever-se a este facto e não à fixação de outras comunidades ciganas, oriundas de outros concelhos, em Santo Tirso. A ocorrência do casamento em idades muito jovens (condicionando alguns factores típicos desta etnia, como, por exemplo, a saída precoce da escola, o nascimento de filhos durante a adolescência e conseqüente elevado número de filhos) tem também contribuído para que o crescimento desta comunidade tenha sido uma constante desde a sua chegada ao concelho.

Ainda no âmbito da sua caracterização, destaca-se a prática da mendicidade e ‘leitura da sina’ como forma de sobreviver, aquando da sua instalação. Trata-se, no entanto, de um modo de sobrevivência ultrapassado, porquanto, actualmente, a maioria dos agregados, para além da actividade que exercem nas feiras e na recolha de sucata, é beneficiária de RSI. Neste último capítulo, pode acrescentar-se que, perante a histórica ausência de protecção social aos mais diversos níveis, “o *Rendimento Mínimo Garantido parece representar uma mudança nas condições de protecção das comunidades ciganas em Portugal (embora não seja específica e adaptada às particularidades culturais)*” (Salgado, 2003: 75).

Ao longo dos anos que anteciparam o realojamento desta comunidade, merecem ainda referência outros indicadores: (i) a realização de acções ao nível da educação, saúde, habitação, emprego e formação profissional, ao abrigo do acompanhamento efectuado pela Câmara Municipal no âmbito do RSI. No caso particular da saúde importa salientar as principais alterações processadas – todos os elementos estão inscritos no Centro de Saúde, todos têm médico de família atribuído e todos os jovens com menos de 15 anos cumprem o Plano Nacional de Vacinação; (ii) a operacionalização do projecto “Djibé” – promovido pela Misericórdia de Santo Tirso em parceria com a Câmara Municipal de Santo Tirso e com o Centro de Saúde de Santo Tirso, para prevenção primária da toxicod dependência.

Paralelamente à comunidade cigana que se instalou na freguesia de Santo Tirso, e sensivelmente pela mesma altura, uma outra família alugou uma casa na freguesia de Sequeirô. A viver das feiras que faziam, com o decorrer do tempo esta família sentiu

necessidade de alargar o seu espaço, construindo barracas num terreno que ladeava essa mesma casa, o qual, pelo natural alargamento da família ao longo dos anos e pela chegada de novos membros da família, se transformou numa grande zona de construções abarracadas.

Embora distanciada geograficamente, esta comunidade possui laços de parentesco com a da freguesia de Santo Tirso. Todavia, os seus membros não foram alvo de intervenção dos projectos que mencionamos anteriormente. A intervenção feita junto desta comunidade reporta exclusivamente ao RSI, do qual são, na generalidade, beneficiários. Para além disso, o facto de se encontrarem numa freguesia mais ruralizada tem dificultado o seu desenvolvimento pessoal e social. Tal como se verifica com os ciganos de Argemil, também o comércio ambulante e a recolha de sucata se afiguram, paralelamente, os principais modos de sobrevivência.

Um último apontamento para destacar o aumento exponencial de ambas as comunidades observado nos últimos anos. De facto, dados de 1995 apontam para um total de 115 membros da comunidade de Argemil, distribuídos por 33 agregados familiares. A realidade actual mostra, porém, um total de 202 pessoas, correspondentes a 55 famílias, ou seja, mostra um aumento respectivo de 75,7% e de 66,7%. Quanto à comunidade de Sequeiro, a informação disponível de 1997 aponta um total de 62 pessoas e 13 agregados familiares. Já em 2008, esses números aumentam para 104 e 25, respectivamente, isto é, aumentam 67,7% e 92,3%.

Uma vez mais, este cenário evidencia valores culturais assentes numa alta taxa de fertilidade e na ocorrência de casamento precoce. A título informativo e complementar a esta variação demográfica, importa reter que nos referimos a comunidades bastantes jovens, onde a idade de mais de 80% das pessoas não ultrapassa os 35 anos.

Os desafios do(s) realojamento(s)

Desde a chegada ao concelho de Santo Tirso, as comunidades ciganas que referenciamos permaneceram instaladas em barracas. O seu realojamento efectuou-se ao abrigo do Programa Municipal de Realojamento (PMR), que deu origem à construção de todos os bairros sociais do concelho de Santo Tirso. Embora estejam nos limites de freguesia e confinem com outros concelhos, quer o bairro de Argemil, quer o de Sequeirô, estão situados no perímetro urbano de Santo Tirso.

Na escolha desta localização estiveram algumas condicionantes. Desde logo, um dos objectivos que a Câmara Municipal traçou, a par dos interesses das próprias comunidades, foi o de as realojar nas freguesias onde sempre permaneceram. Essa seria ainda uma forma de prevenir potenciais conflitos entre as populações de outras freguesias do concelho, em caso de deslocalização. Deste objectivo não podemos dissociar a dificuldade observada na escolha do terreno, sobretudo no que toca ao custo por metro quadrado, o que, associado ao facto da Câmara Municipal de Santo Tirso possuir terrenos noutras freguesias do concelho que minimizariam os custos, fazia antever a inevitável deslocalização. Não obstante, prevaleceram as condicionantes sociais, em detrimento das económicas e a opção recaiu sobre a compra de terrenos em locais próximos das construções abarracadas de cada uma das comunidades (entretanto demolidas), e dentro da mesma freguesia.

Foi, portanto, ao nível da habitação que se operaram as principais modificações. Neste ponto iremos ilustrar os procedimentos adoptados, em primeiro lugar, para o realojamento da comunidade cigana da freguesia de Santo Tirso e, em segundo lugar, para o realojamento da comunidade cigana da freguesia de Sequeirô. Por último, abordaremos ainda a política municipal de apoio ao arrendamento, que também tem impulsionado algumas famílias ciganas na procura de uma casa, com vista à sua autonomização.

Até ao final de Agosto de 2000, momento em que se procedeu ao seu realojamento, a comunidade cigana de Santo Tirso residiu em barracas, sem quaisquer condições de habitabilidade. Durante a fase de planeamento foram considerados dois factores fundamentais: o forte conhecimento desta comunidade em termos sócio-demográficos e culturais (obtido através de uma prévia intervenção social de proximidade) e o seu próprio envolvimento, para o que foram devidamente auscultados, tendo sido os próprios a decidir a distribuição das habitações pelos respectivos núcleos familiares.

De uma forma geral, a comunidade cigana considerou que as casas deveriam contemplar uma divisão interna do espaço, não necessariamente de grandes dimensões, com quartos que pudessem separar os rapazes das raparigas e ambos dos seus pais. As mulheres solicitaram que fosse considerado um espaço para estenderem a roupa, bem como um espaço para os filhos brincarem. Considerando que a actividade principal de algumas famílias é o comércio ambulante, referiram ainda a necessidade de se construírem arrumos e uma garagem para guardar o material e as viaturas.

Tal como mencionamos em cima, o conhecimento da comunidade cigana a realojar afigurou-se crucial para a elaboração do projecto habitacional. Por conseguinte, foi com base nas suas tradições que se desenvolveu uma experiência piloto, baseada num projecto de 33 moradias em banda (22 T2 e 11 T3), com base de 7x7m, respeitando as exigências de habitabilidade e jogando com o aumento da área através da colocação de painéis amovíveis para a divisão do espaço, conforme a composição de cada agregado familiar. Em resultado, e a título exemplificativo, um agregado com sete ou mais elementos, que, numa situação normal, beneficiaria de um T4, tem direito a um quarto de casal e dois espaços destinados aos filhos, dividido de acordo com o respectivo número e sexo. Ou seja, o número de divisões mantém-se, aumentando a área dos quartos, em função do número de filhos.

Tal como sugerido pelos próprios interessados, foi ainda contemplado um espaço polivalente, no rés-do-chão, destinado, na maioria dos casos, a arrecadação e guarda das carrinhas utilizadas nas feiras. No total, foram realojados 48 agregados familiares, constituídos por 176 pessoas.

Dois outros aspectos importam realçar, no âmbito de uma parceria efectuada com a Misericórdia. Do primeiro, respeitante a um projecto de luta contra a pobreza e de maior abrangência, resultou um apoio financeiro à construção das infra-estruturas de que falamos nos parágrafos anteriores. No âmbito deste projecto foi ainda construído um ATL, que actualmente é frequentado por crianças e jovens de etnia cigana e que se afigura um exemplo de sucesso de um espaço de convivialidade inter-étnica. O segundo aspecto remete-nos para a fase de preparação para o realojamento, onde foi promovido um curso de Gestão e Organização Habitacional, incluindo os módulos de limpeza do espaço doméstico, de tratamento de roupa, de produção e organização alimentar, de contabilidade e economato e de cuidados humanos.

Quanto à comunidade cigana de Sequeirô, o processo de realojamento decorreu sete anos mais tarde, mas com contornos semelhantes. A principal diferença prende-se com a arquitectura da habitação. Neste caso, e dado o elevado custo do projecto-piloto mencionado anteriormente, foram construídos 16 fogos (8 T2 e 8 T3) num pequeno núcleo habitacional – realojando um total de 19 agregados familiares (77 pessoas) –, em tudo semelhante aos restantes bairros sociais do concelho. Todos os membros desta comunidade foram devidamente auscultados, ainda que o processo de negociação tenha sido diferente do da comunidade de Santo Tirso, uma vez que o que estava em causa era a posição que cada agregado familiar ocuparia no apartamento que lhe havia sido destinado.

Por outras palavras, não estava em discussão a tipologia do apartamento – definida e distribuída previamente pelos técnicos da Autarquia – mas sim a entrada e o respectivo andar que cada agregado iria ocupar.

De referir ainda que, nos primeiros dias após o seu realojamento, o sentimento geral desta comunidade era de estranheza, pelo facto de todas as pessoas terem de entrar pela mesma porta do prédio, o que se justifica pela realidade oposta das construções abarracadas. Do mesmo modo, mostraram-se insatisfeitos com o ruído que este tipo de habitação provoca e que chega a ser perturbador, nomeadamente em ocasiões como a da vivência do luto. Estas são, porém, situações relativamente às quais a comunidade cigana de Sequeirô se tem vindo, progressivamente, a adaptar.

Em paralelo a ambos os processos de realojamento que referimos, a Câmara Municipal de Santo Tirso tem vindo a adoptar uma política social de Subsídio ao Arrendamento. Trata-se de uma medida que visa apoiar financeiramente as famílias mais desfavorecidas, garantindo uma postura de descentralização e possibilitando aos beneficiários deste apoio a escolha da sua própria casa. O cálculo do subsídio atribuído tem em conta as condições sociais de cada agregado familiar, juntamente com a relação entre os rendimentos auferidos e o valor pago pela renda do imóvel. As famílias de etnia cigana não realojadas podem, como qualquer outra família não cigana residente no concelho, candidatar-se, em igualdade de circunstâncias, a este apoio financeiro, o qual poderá ser atribuído em função da reunião das condições necessárias para o efeito, o que, na realidade, já acontece com alguns agregados familiares.

Em suma, é possível afirmar-se que, apesar dos desafios e das dificuldades intrínsecas a todo o processo de realojamento, no concelho de Santo Tirso não existe, actualmente, qualquer agregado familiar de etnia cigana a residir em barracas, as quais foram completamente eliminadas com a atribuição dos apartamentos à comunidade de Sequeirô. No que diz respeito à dimensão residencial, o contraste social entre a etnia cigana e a sociedade tirsense maioritária deixa, portanto, de existir. Aliás, existem famílias não ciganas que ainda aguardam resposta neste campo, pelo facto do PMR ainda não se encontrar concluído.



Intervenções que visam novas oportunidades de vida

O realojamento das comunidades ciganas não se esgota, naturalmente, na atribuição de uma casa. Com ele consegue-se a condição central que permite iniciar o trilho para o pleno exercício de uma cidadania activa: o acesso à habitação. As novas oportunidades de vida que lhes são concedidas exigem muito mais para além dos desafios ultrapassados no processo de realojamento. As três abordagens referidas e que garantem aos ciganos de Santo Tirso um novo habitat, cruzam-se, necessariamente, com a intervenção sócio-educativa que lhes sucede e que tem um objectivo comum – promover a coesão social.

O profundo (re)conhecimento da heterogeneidade de que se revestem as comunidades ciganas mencionadas, obtido pelo permanente contacto estabelecido com as mesmas, desde a sua chegada ao concelho, possibilita a definição de diferentes, mas complementares, estratégias inclusivas, favorecedoras do diálogo intercultural (cuja ausência conduz ao estrangulamento de qualquer iniciativa) e onde a capacitação e o *empowerment* dos ciganos se afigura uma evidência. Actualmente, e após a acção de realojamento, a actuação autárquica, com vista à alteração do *modus vivendi* dos ciganos residentes no concelho de Santo Tirso, contempla duas vertentes: (i) o acompanhamento e apoio sócio-educativo junto das comunidades; (ii) o envolvimento dos ciganos no projecto

“Territórios_IN – Incluir e Incentivar” (doravante “Territórios_IN”), actualmente em execução no âmbito do Programa Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS). É sobre cada uma delas que nos debruçaremos de seguida.



Tal como nos diz Salgado (2005: 225), *“o respeito, a partilha e o empowerment, são talvez caminhos possíveis para construir uma relação aberta e de confiança com as mulheres e homens ciganos – através da qual os próprios se capacitam da responsabilidade de conduzir a sua própria sina”*. Ora, é precisamente nesta base que assenta o trabalho sócio-educativo que os profissionais da Câmara Municipal de Santo Tirso desenvolvem, numa postura de mediação entre as directrizes institucionais e as particularidades de que se reveste a etnia cigana.

Após o realojamento, quer da comunidade cigana da freguesia de Santo Tirso, quer da comunidade cigana da freguesia de Sequeirô, o apelo à sua participação e a agudização do seu dinamismo tem servido de mote para uma intervenção diária de proximidade. Para esse efeito destaca-se o papel da escola, que, habitualmente, exerce um poder simbólico sobre os alunos, em particular aos de minorias étnicas, pelo facto de se desajustarem aos seus valores culturais. Por isso *“as crianças ciganas geralmente não aprendem o que os currículos escolares exigem, ou aprendem mal, não gostam, não se interessam pelo que acontece na escola...”* (Cortesão, 1995: 30).

É precisamente com base na consciência de que *“a intervenção com as crianças e jovens da comunidade cigana é condicionada pelo seu fechamento e pela sua perspectiva cultural da escola”* (Cruz, 2006: 28) e que este condicionalismo é agravado pela *“estrutura rígida, horários fixos, valorização da cultura dominante (...) e professores que possuem baixas ou nenhuma formação académica para as questões da multiculturalidade”* (AAVV, 2003: 11), que a Câmara Municipal de Santo Tirso tem vindo, progressivamente, a efectuar uma mediação técnica entre uns e outros. Com este apoio pretende-se (i) quebrar a resistência que as comunidades ciganas têm na aquisição de valores culturais diferentes dos seus, (ii) alargar os horizontes das crianças ciganas – que estão habituadas *“a uma aprendizagem em que o saber se transmite diariamente, de uma forma espontânea e baseada no aprender fazendo”* (Cruz, 2006: 28) –, (iii) reduzir as altas taxas de analfabetismo, insucesso e abandono escolar que continuam a caracterizam estas populações no nosso país (AAVV: 2003: 11), (iv) evitar a conflitualidade inter-étnica e, conseqüentemente, (v) contribuir para uma comunidade mais plural, incluindo todos no todo.

Entre as vantagens já apontadas da valorização e frequência escolar dos jovens ciganos, existe uma outra, relacionada com o tempo disponibilizado para a intervenção sócio-educativa com os adultos, designadamente no que concerne à aquisição de competências pessoais e sociais básicas e à gestão habitacional. Esta vertente assume um maior grau de importância na comunidade cigana de Sequeirô, onde está a ser implementado um projecto autárquico, designado 'círculo gitano', que, recorrendo ao apoio de técnicos da Câmara Municipal, comporta os seguintes objectivos: (i) transmitir conhecimentos na área da higiene pessoal e doméstica; (ii) criar espaços e tempos para discussão e intercâmbio cultural; (iii) motivar para a mudança de hábitos quotidianos; (iv) dotar o bairro de um espaço para o desenvolvimento de actividades lúdico-formativas; (v) potenciar a interiorização de novos valores, hábitos e conhecimentos; (vi) valorizar a aquisição de competências escolares, como forma de desenvolvimento pessoal e de integração social.

Para além destas iniciativas, o acompanhamento das famílias no âmbito do RSI tem sido, igualmente, uma prática da Câmara Municipal. De resto, as acções do projecto 'círculo gitano' fazem parte integrante do plano anual de actividade daquela medida.

A outra vertente de intervenção remete-nos para o projecto "Territórios_IN", que, actualmente, o município de Santo Tirso integra, a par de outros três municípios do Vale do Ave, a saber: Fafe, Póvoa de Lanhoso e Trofa. De carácter supra-concelhio, este projecto-piloto (ao nível nacional) visa o desenvolvimento e coesão sociais, em quatro eixos de intervenção prioritários: (i) emprego, formação e qualificação; (ii) intervenção familiar e parental; (iii) capacitação da comunidade e das instituições; (iv) informação e acessibilidade. Trata-se, de resto, de uma das tipologias de intervenção inscritas no eixo 6 do Programa Operacional Potencial Humano, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013. Não nos cabe, aqui, aprofundar o projecto que se quer, acima de tudo, que não seja apenas mais um projecto, mas que, ao contrário, apresente resultados com impacto, fundamentais para o bem-estar das populações residentes numa região fortemente industrializada e em depressão; a nossa atenção irá centrar-se unicamente na estratégia levada a cabo com as comunidades ciganas de Santo Tirso.

Ao propormos uma intervenção neste campo, isto é, uma intervenção capaz de contribuir para uma aproximação entre ciganos e não ciganos, tivemos consciência das dificuldades a enfrentar, emergentes da interacção com uns e com outros. Por um lado, sabíamos que os indivíduos dirigem a sua visão sobre o mundo em função da posição que ocupam no espaço social, transformando-o ou conservando-o, levando-nos a afirmar que aquilo que

por eles é percebido não é mais de uma 'uma' realidade (e não 'a' realidade) concebida por essa posição (cf. Bourdieu, 1998: 169).

Por outro lado, sabíamos que, ao longo do caminho a percorrer, não podemos descurar as especificidades que enformam as comunidades ciganas, normalmente peculiares e dissonantes da sociedade envolvente. O fechamento em grupo em defesa da sua identidade traduz-se num processo de marginalização, discriminação e segregação, o qual *“não pode ser dissociado do desconhecimento mútuo que existe entre ciganos e não ciganos. Com efeito, é neste vazio e ignorância recíprocas que se inscrevem a formação de imagens totalizantes e de estereótipos relativamente a uns e outros, sobretudo por parte da maioria relativamente à minoria”* (Mendes, 2005: 18-19)

Para minimizar esse estigma, a estratégia proposta no projecto passa pela concretização de algumas actividades, com vista ao alcance de um maior nível de coesão social. A lógica é a de uma intervenção com 'efeito balança', transmitindo a ciganos e a não ciganos informações que resultem num melhor conhecimento de cada uma das partes relativamente à outra e que conduzam a uma maior aceitação étnica e cultural. O trabalho em parceria constitui-se, igualmente, como factor decisivo para a prossecução dos objectivos definidos, com a Rede Social de Santo Tirso a assumir o papel principal.

Integrado no eixo 3 – capacitação da comunidade e das instituições do projecto “Territórios_IN”, este trabalho de redução das diferenças contempla três momentos fundamentais.

Em primeiro lugar, será criado um grupo de danças ciganas. Com ele capacita-se a comunidade cigana para a participação em grupo e para a importância que ela adquire, no cumprimento de regras, no cumprimento de horários, no saber-estar, no necessário respeito pela diferença, pelos outros e pela opinião dos outros, pelo compromisso, pela punição resultante do incumprimento do compromisso, pela interacção sócio-cultural gerada através da participação em festas, etc.

Um trabalho prévio de sensibilização e auscultação da comunidade cigana do concelho, envolvendo-a, activamente, desde a sua raiz, na criação do referido grupo de dança, a par de um programa de ensaios, feito por um monitor com formação adequada, capaz de dar visibilidade ao trabalho efectuado, é o método utilizado para a execução de uma tarefa que não se prevê fácil. A já mencionada participação em festas, preferencialmente multiculturais, e em dias comemorativos, pretende dar a conhecer um pouco da cultura cigana a não ciganos, também ela capaz de propiciar momentos lúdicos e recreativos,

como qualquer outra cultura dominante. Aliás, esta é já uma prática iniciada pela Câmara Municipal de Santo Tirso, que, em 2007, integrou um grupo de dança da comunidade cigana de Sequeirô num espectáculo multicultural, no âmbito da Semana da Acção Social, alusiva ao Ano Europeu de Igualdade de Oportunidades para Todos.

Em segundo lugar, alguns elementos da comunidade cigana serão integrados em *ateliers* de aquisição de competências pessoais e sociais, conjuntamente com pessoas não ciganas, residentes noutros bairros sociais do concelho e com dificuldades de integração socioprofissional idênticas, pese embora não se deparem com a barreira cultural. Uma vez mais, ao envolvermos a comunidade cigana em actividades que impliquem a interacção com pessoas de outras culturas, fomentamos a aproximação entre ambos e o consequente diálogo inter-cultural, para que no concelho de Santo Tirso se acabe, progressivamente, com o vazio e ignorância citados em cima. Paralelamente, é intenção do projecto pôr em marcha a função de comando que, do nosso ponto de vista, o *empowerment* assume na gestão quotidiana das minorias desfavorecidas.

Em terceiro lugar, e na expectativa de promover a capacitação das comunidades ciganas e respectivo envolvimento no tecido associativo do concelho, criar-se-á uma associação de ciganos. Todo o processo subjacente à sua constituição seguirá, naturalmente, os trâmites normais de qualquer outro organismo de estatuto semelhante. Não obstante, mais importante do que o processo em si é o facto de se pretender que ele seja conduzido pelos próprios interessados, para o que as acções expostas nos parágrafos anteriores se afiguram cruciais. De facto, pretende-se que ao longo dos três anos de projecto as comunidades ciganas de Santo Tirso se apresentem com níveis de capacitação que lhes permitam organizar-se no seio da sociedade civil. Para além disso, esta plataforma associativa poderá servir de trampolim para o (re)conhecimento das diferenças culturais.

No que toca à intervenção com a comunidade cigana, esta será a meta final do projecto "Territórios_IN". Porém, ela constituir-se-á como o ponto de viragem para uma nova e mais inclusiva abordagem dos ciganos em Santo Tirso, que lhes garanta uma vida digna e condicente com os direitos de qualquer outro cidadão. A aquisição de competências pessoais e sociais a que fizemos referência constitui o mote para a prossecução de um objectivo de cariz estratégico: permitir a integração social das gerações futuras destas comunidades sem que por isso percam a sua identidade, favorecendo-lhes, por exemplo, o acesso a uma habitação condigna, através da política municipal de subsídio ao arrendamento, em detrimento da construção de outros bairros sociais.

Referências bibliográficas

AAVV (2003) – *Ensinar e aprender em contextos de diversidade cultural. Orientações e estratégias para as escolas*, Madrid, Fundación Secretariado General Gitano.

AUZIAS, Claire (2001) – *Os ciganos*, Lisboa, Antígua.

BASTOS, José Gabriel Pereira; BASTOS, Susana Pereira (1999) – *Portugal multicultural*, Lisboa, Fim de Século Edições.

BOURDIEU, Pierre (1998) – *La distinción – Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.

– (1997) – *Razões práticas: sobre a teoria da ação*, Oeiras, Celta Editora.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, J. Claude (1971) – *La reproduction*, Paris, Les Edition de Minuit.

COELHO, Adolfo (1995) – *Os ciganos de Portugal*, Lisboa, Dom Quixote.

CLAS – CONSELHO LOCAL DE ACÇÃO SOCIAL DE SANTO TIRSO (2004) – *Diagnóstico Social. Santo Tirso*. Santo Tirso: Câmara Municipal de Santo Tirso. Documento policopiado.

CORTESÃO, Luísa (1995) – “Reflexões críticas sobre a educação de crianças ciganas”, in CORTESÃO, Luísa; PINTO, Fátima (orgs.) – *O povo cigano: cidadãos na sombra*, Porto, Edições Afrontamento.

COSTA, Alfredo Bruto da (2001) – *Exclusões Sociais*. Cadernos Democráticos, n.º 2, Lisboa, Gradiva.

COSTA, Eduardo Maia (1995) – “Os ciganos em Portugal: breve história de uma exclusão”, in CORTESÃO, Luísa; PINTO, Fátima (orgs.) – *O povo cigano: cidadãos na sombra*, Porto, Edições Afrontamento.

CRUZ, Luísa Malhó da (2006) – “(Con)viver com as comunidades ciganas”, in *Escolhas 2ª Geração*, Revista do Programa Escolhas, Setembro de 2006, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

DUBAR, Claude (1991) – *La socialisation. Construction des identités sociales e professionnelles*, Paris, Armand Colin.

FERNANDES, António Teixeira (2000) – “Desigualdades e representações sociais”, in *Sociologia*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, n.º 10, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, p. 203-214.

– (1995) – “Etnicização e racização no processo de exclusão social”, in *Sociologia*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, n.º 5, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, p. 7-67.

FRASER, Angus (1998) – *História do povo cigano*, Lisboa, Teorema.

GOFFMAN, Erving (1975) – *Stigmate. Les usages sociaux de handicaps*, Paris, Les Edition de Minuit.

MACHADO, Fernando Luís (1991) – *Etnicidade em Portugal. Aproximação ao caso guineense*, Provas de Aptidão Pedagógica e capacidade Científica, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

MENDES, Manuela (2005) – *Nós, os ciganos e os outros*, Lisboa, Livros Horizonte.

– (1998) – “Etnicidade cigana, exclusão social e racismos”, in *Sociologia*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, n.º 8, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, p. 207-246.

– (1997) – *Etnicidade, grupos étnicos e relações multiculturais*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Porto, Faculdade de Letra da Universidade do Porto, Documento policopiado.

NUNES, Olímpio (1996) – *O povo cigano*, Lisboa, Obra Pastoral dos Ciganos.

PINTO, Maria de Fátima Santos Ferreira (1995) – *A cigarra e a formiga. Contributos para a reflexão sobre o entrosamento de etnia cigana na sociedade portuguesa*, Dissertação de Mestrado em Serviço Social, São Paulo, Pontifica Universidade Católica, documento policopiado.

REAPN (2003) – *Ciganos.pt*, Revista da Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal, Junho de 2003, Porto, Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal.

SALGADO, Liliana Bela Ferreira (2003) – *Mulher cigana. Entre a tradição e a modernidade*, Dissertação de Mestrado em Serviço Social e Política Social, Porto, Instituto Superior de Serviço Social do Porto, documento policopiado.

SANTOS, Rui (2001) – *A diversidade da pobreza na cidade da Maia. O confronto das representações sociais com as práticas institucionais no combate à pobreza e à exclusão: o caso do bairro do Sobreiro*. Seminário de Investigação da Licenciatura em Sociologia. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Documento policopiado.

VALA, Jorge (1993) – “Representações sociais: para uma psicologia social do pensamento social”, in VALA, Jorge; MONTEIRO, M. B. (eds.) – *Psicologia social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 353-384.

– (1986) – “Sobre as representações sociais: para uma epistemologia do senso comum”, in *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 4, p. 5-30.

Intervenção Comunitária nos Bairros Municipais de Lagoa: Nós, os Ciganos



Sandra Rodrigues Generoso¹

Ana Marta Charneco²

No concelho de Lagoa existem quatro Bairros Municipais de cariz social, fruto da celebração de Acordos de Colaboração entre o Município e a Administração Central destinados ao realojamento de famílias residentes em barracas ou casas abarracadas, distribuídos por quatro das seis freguesias do concelho, nomeadamente Estombar, Lagoa, Carvoeiro e Porches, constituindo actualmente um total de 166 fogos no regime de renda apoiada, encontrando-se os mesmos inseridos na comunidade urbana ou usufruindo da proximidade de serviços e de uma rede de transportes públicos, onde residem 18 famílias de etnia cigana.

Os maiores aglomerados de famílias ciganas residentes no parque habitacional do Município de Lagoa localizam-se nos dois maiores bairros de habitação de cariz social no regime de arrendamento, nomeadamente no Bairro Municipal Jacinto Correia – Carvoeiro e no Bairro Municipal de Porches, existindo apenas um agregado familiar de etnia cigana a residir no Bairro Municipal das Marinhas – Estombar e um outro agregado no Bairro Municipal Zeca Afonso – Lagoa, sendo que esta última família adquiriu a propriedade plena da habitação em 2002.

O Bairro Municipal Jacinto Correia na freguesia de Carvoeiro tem propriedade mista, cuja ocupação data de Junho de 1995, com a atribuição de um total de 85 fogos, sendo 20 no regime de venda e 65 no regime de renda apoiada.

Em termos espaciais, este bairro encontra-se numa zona isolada, longe dos serviços o que se traduz no isolamento do bairro sobre si próprio, originando fortes laços de solidariedade e um grande controlo social que se reflecte em conflituosas relações de vizinhança.

¹ Socióloga da Câmara Municipal de Lagoa

² Assistente Social do Centro de Apoio Social de Porches

O empreendimento constitui-se por prédios de apenas dois andares, num total de 14 Lotes, cujos fogos têm todos acesso directo ao exterior, sendo alguns do tipo moradias unifamiliares duplex, servidas por logradouros, vulgo quintais, existindo acessos amplos, jardins e equipamento urbano, nomeadamente polidesportivo, parque infantil, zona de lazer e merendas, o que permitiu uma mais adequada atribuição dos fogos às 5 famílias de etnia cigana no âmbito da sua ampla vivência no espaço exterior, bem como a atribuição de uma Menção do Júri de Promoção Municipal constituído pelo Conselho Directivo do outrora Instituto Nacional de Habitação.



O Bairro Municipal de Porches, constituído por 13 prédios de três andares em bloco, situa-se na sede da freguesia com o mesmo nome e é constituído por 67 fogos no regime de renda apoiada cuja ocupação data de Junho de 2005, tratando-se de um bairro com uma grande heterogeneidade cultural (cigana, africana e europeia), onde residem 13 famílias de etnia cigana.

Física e espacialmente, este espaço residencial encontra-se integrado numa zona de expansão urbana da Vila de Porches, usufruindo dos vários serviços disponíveis, o que se traduz numa maior facilitação da inserção da população residente na comunidade envolvente. A acrescer o facto de na zona residencial se encontrar implementado um polidesportivo, parque infantil e um Centro de Apoio Social, jardins e vias de acesso amplas.



O Município de Lagoa privilegia o contacto directo *in situ* com os moradores e agentes locais onde estão implementados os bairros de cariz social no regime de arrendamento, considerando que uma intervenção social e comunitária devidamente estruturada e coordenada atenua e combate os factores associados ao fenómeno da exclusão social que caracterizam estas malhas urbanas, permitindo desta forma contrariar a formação de guetos residenciais bem como a interiorização de estigmas sociais inerentes a estes territórios.

Considerando que a atribuição de uma habitação é mais do que a entrega de uma casa, implicando mudanças de modos de vida, de redes de solidariedade e vizinhança, constituindo-se numa nova assunção de cidadania, foram celebrados em 2006 *Protocolos de Cooperação* com o Centro de Apoio Social de Carvoeiro (CASC) e o Centro de Apoio Social de Porches (CASP), para que em articulação com os actores e agentes locais fosse viável a continuação do acompanhamento técnico promovido pela autarquia junto daqueles dois maiores bairros de arrendamento de cariz social no concelho de Lagoa, o Bairro Municipal Jacinto Correia – Poço Partido (Carvoeiro) e o Bairro Municipal de Porches.

O Município de Lagoa procura desta forma aproximar os serviços municipais aos cidadãos potenciando as parcerias locais, através da dinamização dos Gabinetes de Apoio ao Morador (GAM), espaços descentralizados de intervenção com a comunidade, onde se promove uma resposta integrada aos problemas sociais da população residente nos bairros municipais nas diversas vertentes, tais como a intervenção social e comunitária, a gestão

patrimonial e a gestão financeira, que se consubstanciam em várias acções e actividades, nomeadamente:

Gestão Social:

- Acompanhamento Psicossocial integrado, em estreita parceria com o Conselho Local de Acção Social – CLAS de Lagoa no âmbito da intervenção do Grupo de Trabalho da Habitação Social e ainda com o Núcleo Local de Inserção – NLI e Equipa do Protocolo no âmbito da medida do Rendimento Social de Inserção - RSI;
- Permanências de bairro e visitas domiciliárias;
- Centros de Documentação e Informação com Esp@ço Net no interior dos Gabinetes de Apoio ao Morador de Porches e Jacinto Correia;
- Banco de Trocas, espaço de solidariedade numa loja no interior do Bairro Municipal Jacinto Correia para a entrega e oferta de vestuário, calçado e outros bens de primeira necessidade;
- Animação desportiva, destacando-se a Maratona Multicultural de Futsal que se realiza anualmente no Polidesportivo do Bairro Municipal de Porches, com a participação de equipas amadoras de todo o Algarve, bem como a participação da Equipa de Futsal do Bairro de Porches, cuja composição maioritária são indivíduos de etnia cigana, representando o Município de Lagoa em 2007 nos Jogos de Inclusão em Lisboa, de evidenciar também o *Projecto Sem Barreiras*, de carácter contínuo, actividade físico-motora e hip hop para as crianças e jovens no Bairro Jacinto Correia;
- Animação sócio-cultural, destacando-se a interacção promovida pelo VAI e VEM do *OCEANÁRIO de Lisboa* em Fevereiro de 2007, animação de rua e distribuição de prendas às crianças durante a época natalícia, participação das crianças na Feira da Cidadania e Festa da Criança, bem como no Corso Carnavalesco das Associações do concelho, eventos anuais, com destaque para a dinamização do *Projecto “Férias no meu Bairro”* durante o período compreendido entre Julho e Agosto;
- Educação para a Saúde e Planeamento Familiar através de sessões de esclarecimento e permanências nos quatro Bairros Municipais da Unidade Móvel de Saúde da Associação para o Planeamento da Família (APF), em 2006 e 2007, cuja continuidade se prevê na manutenção de

uma Unidade Móvel de Saúde adquirida recentemente pelo próprio Município cuja dinamização será garantida em estreita parceria com a ARS Algarve;

- Atelier de Pais, encontra-se a ser dinamizado desde Janeiro do ano corrente o *Projecto Sor-Rrir* em parceria com o Agrupamento Escolas Jacinto Correia – Lagoa, workshops e entrevistas exploratórias com as famílias das crianças em idade escolar, abrangendo quer a comunidade cigana residente nos Bairros Municipais Jacinto Correia e Porches, bem como famílias desta etnia cigana que permanecem em núcleos de barracas ou casas abarracadas;
- Estudos e diagnósticos caracterizadores da situação sócio económica e cultural da população residente.



Gestão Patrimonial e Financeira:

- Sensibilização para o correcto uso e usufruto das habitações e espaços comuns – GUIA DO MORADOR;
- Conservação e beneficiação do edificado;
- Actualização anual das rendas e respectivo reajustamento devidamente fundamentado;
- Recuperação de rendas em dívida e celebração de planos de amortização.



A população de etnia cigana residente nos bairros municipais do concelho de Lagoa, representa uma minoria face à totalidade dos moradores destes espaços residenciais porém, o facto de se constituírem como um grupo minoritário, com uma identidade desconhecida face à sociedade referenciada como normal, prejudica a compreensão da maneira de ser e de estar deste grupo étnico.

No âmbito desta *intervenção social e comunitária integrada* promovida pelo Município de Lagoa em estreita parceria com os agentes locais, surgiu no ano transacto a intenção de elaborar uma breve abordagem sobre este etnia em geral e das famílias radicadas em Lagoa em particular, através da publicação intitulada “*Nós, os Ciganos...*”

Esta publicação enquadrou-se no *Ano Europeu de Igualdade de Oportunidades para Todos*, cuja apresentação à comunidade local teve lugar a 31 de Maio de 2007 durante o Seminário de Boas Práticas de Intervenção Comunitária, integrado na dinamização do evento anual Feira da Cidadania.

Nesta edição pretendeu-se abordar, de uma forma despretensiosa e acessível, as diversas áreas que compõem o quotidiano deste povo: origem e costumes, relações familiares, religião e venda ambulante, a criança e a escola e algumas curiosidades, pretendendo contrariar e atenuar as condutas discriminatórias face aos ciganos, fomentando a multiculturalidade e promovendo uma maior coesão societal.

Este trabalho da comunidade e para a comunidade, que foi devidamente acompanhado e validado pelos vários representantes informais deste grupo étnico, remete-nos de facto para o visível sentido de pertença do povo cigano. Apesar do seu modo de vida se distinguir dos restantes, eles procuram cada vez mais ser reconhecidos como iguais. São gentes da terra, nasceram e cresceram no concelho, conhecem cada vez mais os seus direitos e procuram exercer uma cidadania mais activa.

No entanto o povo cigano mantém para além do tempo e das pressões, algo único, que os diferencia dos demais e os torna muitas vezes indesejados, a sua forte coesão social e apego a tradições milenares, onde os valores familiares e o saber do ancião continuam a vingar numa sociedade individualista e em constante mutação.

De facto, a coesão gera um processo de maior estigmatização, tornando o grupo um círculo fechado sobre si próprio, porque se por um lado a coesão reforça o grupo, por outro acentua a exclusão. ***Será que a alternativa passa pela plena integração da comunidade cigana na nossa sociedade?***

Certo é que assistimos a um gradual processo de aculturação que lentamente vai esbatendo os valores tradicionais deste grupo, principalmente junto das camadas mais jovens. Esta mudança verifica-se na forma de compreender o poder e na noção de prestígio material, acepções estas características das sociedades sedentarizadas.



Quer o acesso a uma habitação, que veio permitir a fixação de raízes num determinado espaço e um contacto mais estreito com a comunidade *paílha*, quer o acesso à escolarização, constituem sem dúvida uma forte pressão social para a aculturação deste grupo minoritário.

Certamente a plena integração geraria um conflito interno e colocaria em risco as especificidades de uma cultura que continua a sobreviver à normalização social que caracteriza a sociedade actual. Por tal facto, há que assumir não apenas uma perspectiva multicultural, conscientes que este povo possui uma especificidade cultural e vivencial próprias, mas encontrar meios e formas de enquadrar na nossa própria cultura os valores desta etnia, que se consubstanciam em algo tão simples como a protecção e o apoio familiar incondicional, a liberdade na educação das crianças, a confraternização e o ócio.

Só o respeito e a aceitação da mundivivência do povo cigano, da sua cultura e tradições, aquilo que os fez sobreviver como comunidade autónoma apesar de seis séculos de repressão violenta, permitirá a desejada interculturalidade de uma sociedade igualitária e democrática, que promove a igualdade de oportunidades, no respeito das liberdades e dos direitos fundamentais, o que inclui o direito à diferença.

O testemunho de uma integração difícil

Apolónia Teixeira¹

Célia Gaudêncio²

O Bairro da Quinta da Mina, sito na Freguesia de Santo António da Charneca, Concelho do Barreiro, foi adquirido pela Autarquia, no âmbito do P.E.R., com o objectivo de realojar as famílias recenseadas no mesmo Programa, tendo este processo sido iniciado em 1997. Constituído por 13 edifícios, num total de 119 fogos, o bairro localiza-se no centro de uma área residencial de grande densidade populacional, cerca de 3500 habitantes – Cidade Sol.

Actualmente residem na Quinta da Mina, 115 famílias, num total de 405 pessoas, verificando-se que 36,5% famílias são de etnia cigana e 24,5% “tendeiros”. Atendendo à semelhança nos hábitos de vida quotidianos destas populações específicas, nomeadamente a vivência e utilização constante do espaço da rua, faz com que 61% da população residente no Bairro da Quinta da Mina seja considerada pela comunidade envolvente como “Os Ciganos”.

Trata-se de uma população bastante jovem e maioritariamente em idade activa, embora, na sua maioria, socialmente dependentes do Rendimento Social de Inserção – 65% das famílias são beneficiárias, constituindo este valor cerca de 50% do total de processos R.S.I. da freguesia.

O Complexo Processo de Realojamento – Consequências

As dificuldades sentidas ao nível da integração e inclusão das famílias alojadas, no novo complexo habitacional, são consequência de uma multiplicidade de factores endógenos e exógenos à comunidade realojada.

Por um lado, as características heterogéneas destas famílias, os hábitos culturais próprios, o alojamento concentrado em propriedade horizontal, as consequências de uma territorialização forçada, a ausência de prática associativa e de estruturas de apoio social, e

¹ Licenciada em sociologia, Chefe da Divisão de Acção Social da Câmara Municipal do Barreiro.

² Licenciada em sociologia, técnica superior da Câmara Municipal do Barreiro.

sobretudo a ausência de escolhas no processo de alojamento, traduziram-se em sentimentos e práticas negativas que foram assumindo visibilidade no território, através de uma demissão total de responsabilidade no processo, de não apropriação dos espaços, de falta de sentimentos de pertença. Simultaneamente as deficiências registadas na generalidade das habitações agravadas ao longo dos anos, em consequência da deficiente construção, materiais e acabamentos.

Por outro lado, e por parte de toda comunidade residencial envolvente ao bairro, há uma atitude de rejeição latente face a esta realidade “*imposta*”, com manifestações, por vezes, de desconfiança, insegurança e medo.

Verificou-se, a par com a degradação das habitações, uma cada vez maior degradação de toda a área envolvente ao Bairro, com acumulação de lixos, monos, viaturas desactivadas, oficinas a céu aberto, proliferação de animais errantes, construção de armazéns, toldos, barracas de função diversa e ainda, a construção de barracas, que surgem na sequência de um crescimento natural das famílias, cuja persistente situação socio-económica precária, não permite fazer face ao mercado habitacional livre. Nestas condições, em Junho de 2007, residiam nas traseiras do Bairro, 10 famílias.

Perante esta situação, a autarquia solicitou, no final de 2006, um estudo que permitisse diagnosticar a situação e identificar a intervenção necessária com vista à beneficiação/recuperação dos fogos, sendo que os problemas incidem sobretudo nas coberturas, tijoleiras exteriores, juntas de dilatação e redes de abastecimento de água e rede de esgotos, pelo que o custo estimado é de cerca de 5 milhões de euros.

Plano Integrado para a Intervenção, Reabilitação e Requalificação do Bairro da Quinta da Mina

A partir deste diagnóstico, das necessidades e prioridades, a Câmara Municipal do Barreiro, definiu uma intervenção faseada e planificada alicerçada em 4 eixos de trabalho fundamentais, nomeadamente:

1. Participação / Envolvimento da Comunidade
2. Higiene e Saúde Pública
3. Reabilitação/Requalificação Urbana
4. A Integração / Inclusão Social

1. Participação / Envolvimento da Comunidade

Com o objectivo de envolver toda a comunidade no processo de intervenção, desde a sua concepção à realização, têm sido potenciados contactos informais, reuniões individuais, por família e por grupos de famílias alojadas por edifício e ainda reuniões plenárias com a população do Bairro da Quinta da Mina (habitação social) e com a população da zona residencial envolvente.

2. Higiene e Saúde Pública

Com o envolvimento de diversos serviços da Autarquia e da Junta de Freguesia de Santo António da Charneca e do Centro de Saúde realizaram-se diversas acções com o objectivo de defender a higiene e a saúde pública, designadamente, limpezas, demolições, recolha de lixos, desratizações e desbaratizações, e acções veterinárias.

3. Reabilitação / Requalificação Urbana

A reabilitação dos edifícios em geral e dos fogos em particular, é o problema mais grave e mais urgente e que a Autarquia só por si não consegue resolver. Assim, foram encetados contactos com o IHRU, sobre a viabilidade de um projecto de candidatura ao PROHABITA estando já em fase adiantada de preparação.

Simultaneamente, a Autarquia tem vindo a intervir na resolução de situações, cuja gravidade requer intervenção urgente. Iniciaram-se acções nos pisos técnicos/fundações de sete blocos, estando previstas para breve as reparações dos restantes seis blocos.

Com o objectivo de requalificar toda a zona e devolver à população os espaços de lazer em condições dignas de utilização, foram já realizadas as seguintes acções: alojamento de famílias e abate de barracas; reorganização de espaços, alojamentos e acessos; divulgação de informação ambiental. Estão previstas novas acções ao nível dos estacionamento, criação de espaços verdes, de lazer e de práticas desportivas, sendo prioritário o alojamento de todas as famílias a viver em situação precária e o abate das respectivas barracas.

4. A Integração / Inclusão Social

É convicção da Autarquia que o sucesso da intervenção na Quinta da Mina depende do envolvimento e da responsabilização de todos os parceiros e actores sociais que directa ou indirectamente intervêm na Cidade Sol/Quinta da Mina tais como, além das Autarquias, a Segurança Social, o Centro de Emprego, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, a Comunidade Educativa, as Associações e população envolvida. Os contactos regulares que têm sido estabelecidos com as diversas entidades/instituições, pretendem

conduzir-nos à dinamização conjunta de um projecto social transformador que aproxime “Uns” e “Outros”.





Debate Painei 2:
Formas diferenciadas
de acolhimento e realojamento
no contexto português

Dra. Zélia Amorim

GEBALIS, EM

Para mim foi muito congratulante ter estado aqui hoje, porque é a primeira vez que se ouve falar durante tanto tempo sobre uma comunidade, que realmente me tem preocupado ao longo dos anos. Já quando estive em Loures, já nessa altura, ainda se falava muito pouco, às vezes até quase parecia uma heresia quando se falava que se devia estudar o grupo dos ciganos. Cheguei a ouvir professores universitários bastante conceituados dizer que o grupo dos ciganos não era uma cultura, portanto dificilmente se conseguia estudar, porque não tinha um fio condutor. Felizmente, hoje as coisas são diferentes, já se fala. Este exemplo, hoje, é bastante positivo nesse sentido.

De qualquer forma, gostava de fazer alguma reflexão convosco. É o seguinte: nós hoje falámos aqui mais na vertente da habitação porque vieram os municípios, toda a gente (de Lisboa e outros) tem a preocupação com a habitação, mas não esquecendo que de facto esta é uma comunidade onde ainda está muito presente o ciclo da pobreza e, a atribuição da casa veio um pouco por necessidade do PER. Não houve, na minha opinião, políticas públicas integradas capazes e, portanto, resolveu-se através da necessidade de se fazerem grandes obras públicas e, depois surgiu o PER e surgiu o PIMP, e depois as câmaras todas cederam, porque obviamente tinham muita gente para realojar e foi-se fazendo primeiro a parte do realojamento. E, se a habitação é muito importante para combater o ciclo da pobreza, não há dúvida nenhuma que tão importante ou mais, é o ensino e é a formação profissional. Porque se não houver emprego, de facto a situação não resiste. E nós depois queixamo-nos da destruição dos bairros. Porquê? Porque os jovens e as crianças passam a vida dentro do bairro e como não têm ocupação, partem.

Hoje as feiras estão quase em extinção. Em muitos sítios já acabaram e noutros são muito menores. Até porque há uma concorrência muito grande de outras ofertas e, a venda está a aliviar e muitas vezes, há negócios ilícitos que são convidativos às pessoas, porque elas têm que subsistir, têm que fazer alguma coisa na vida. Porque, efectivamente, nós não temos encontrado da parte do poder central, e isto aqui abrange todos os poderes centrais que têm estado por aqui, políticas públicas integradas que permitam de facto avançar neste sentido. Porque eu mesmo quando estive em Loures, já tive este problema, e já foi há uns

anos, já foi em 94, em que nós queríamos um curso de formação profissional, por exemplo, para jovens de etnia cigana, não era possível integrar, porque como não tinham a 4ª classe não havia nenhum curso disponível. Penso que é preciso valorizar algumas profissões, tentar com profissões simples que permitam ganhar dinheiro, porque eles sem dinheiro não conseguem subsistir, porque têm uma casa e depois como é que pagam a água e a luz? Vão fazer puxadas ilegais e depois não pagam a renda.

Era aqui neste sentido que eu gostava de realmente chamar a atenção e também dizer o seguinte: de manhã criou-se aqui alguma polémica e eu não queria deixar de falar nisto. Eu acho que nós não devemos ter complexos daquilo que se passou no passado, eu não tenho nada que ver com o que é que os meus avós fizeram. Agora, se todos nós estivermos empenhados em resolver o problema, eu penso que já estão a ser dados passos para essa resolução. Nós temos que fazer algumas coisas, mas o próprio grupo dos ciganos, e dos outros moradores também têm que o fazer, porque também há responsabilidade para o lado deles. Eu julgo que sim, tem que haver responsabilização. Os nossos filhos também, para crescer, o próprio fenómeno do crescimento, exige obrigações, exige cidadania, e portanto a par com isto, tem que haver políticas de discriminação positiva, sim senhor, face ao emprego, face ao combate à pobreza, diversas faces, mas também tem que haver a tal exigência de cumprimento das obrigações: se eu recebo o Rendimento Mínimo, eu tenho que pagar a minha renda da casa, eu tenho que pagar a luz e a água. Agora, o Rendimento também tem que ser atribuído mais depressa, logo quando eu não tenho rendimento, tenho que o receber depressa, não posso estar um ano à espera. Quer dizer, tem que haver aqui alguns cuidados de uma parte e da outra.

Cláudia Resende

Centro de Investigação e Estudos de Sociologia / ISCTE

Eu gostaria de fazer três apontamentos. O primeiro é que louvo sempre que as Câmaras tenham capacidade de ter algum discurso autocrítico institucional, porque senão temos a ideia de que acaba por ser um pouco quase postais turísticos de projectos, que por muito que sejam louváveis, pecam pelo excesso de fotografia, e por defeito não dão quais são as experiências negativas e de não conseguir o impacto, e que pode ser por razões várias e por agentes vários, e isso podia estar melhor identificado e acho que isso ficou um bocado branqueado pelo empolamento que foi dado a algum *marketing* de alguns projectos, que eu acho louváveis, mas que fica curto se só queremos dar o seu lado solar e seu lado positivo.

Por outro lado, achei exagerado o tom de quase sempre se ir ao bairro, como se estivéssemos sempre a fazer a antropologia, como se os outros estivessem sempre e necessariamente longe da Câmara e eu pergunto porque é que não se faz o processo inverso, e portanto, porque é que não há mais mediadores ciganos, cabo-verdianos, sejam de que pertenças forem, dentro da própria câmara, com representações várias até a nível institucional. Será que todos são assim, por defeito das suas competências técnicas, que não podem estar representados a nível institucional e por isso tem que sempre ir ter a Câmara com eles, como se fossem falar a linguagem dos nativos, para termos linguagens comuns? Eu penso que não.

E a terceira é também o inverso que já foi falado aqui várias vezes e, há bocado até houve uma má reacção a um colega que falou, que é a questão de que de facto estamos a falar de uma comunidade onde a prática de actividades ilícitas e da economia paralela faz parte desde sempre da mundivivência da comunidade cigana, até em termos da auto-organização de uma independência da sociedade dominante. Era importante, a Câmara não sentir, ou as diferentes câmaras, aquilo que já vários colegas de terreno têm falado, que é quando começam a perceber sinais de determinadas actividades ilícitas, economias paralelas, para não encontrar, como depois de tantos anos, eu encontrei, já depois na prisão. Ou seja, acho que de facto enquanto estão no espaço habitável, não fechado, como é o espaço da prisão, poder falar-se com mais abertura, com mais capacidade, do que é que se pode fazer em termos de prevenção da criminalidade, para além de todas as pressões culturais, socioculturais, etc., também não podemos branquear que há ocorrências criminais, porque é que ocorrem, como é que ocorrem, quais são. Porque antes que cheguem ao momento da prisão, porque de facto aí já é tarde demais, porque aí a habitação já é forçosamente institucionalizada.

Professora do ensino básico e secundário

Eu só queria fazer um breve comentário. Eu sou professora do ensino básico e secundário, e de facto tenho alunos de muitos contextos de origem e com diversas dificuldades e acho, que depois deste processo que nós vimos, felizmente de infra estruturação, que parece que saímos de um país em vias de desenvolvimento e estamos a conseguir satisfazer as necessidades básicas de água e de luz em determinados contextos, onde são evidentemente necessários. Acho que de facto, à semelhança do que fazemos para outras comunidades, é preciso fazer exigências e nesse sentido concordo totalmente com o que

disse, porque acaba por proporcionar oportunidades, no fundo, para no futuro poder haver um escape à tal dependência que falávamos.

Isabel Guerra

Centro de Estudos Territoriais

Eu queria retomar um bocadinho a discussão que se fez no outro intervalo. Porque fiquei um bocado engasgada com as posições que se começaram a polarizar e, também não intervim na altura, porque não havia muito tempo e não tinha, achou eu, contexto para isso.

Mas gostava de dizer duas coisas que é: em primeiro lugar, que estamos a falar de problemas muito complexos, que têm a ver com a interacção cultural, mas também têm a ver com os problemas das injustiças sociais, da desigualdade, da pobreza, etc. E eu tenho para mim, que a base destes problemas, em primeira mão, não são problemas de conhecimento cultural. Eu não preciso de conhecer a cultura cigana para ser capaz de interagir com os ciganos. São problemas de base, de interacção entre pessoas, e entre a dignidade de cada um, que faz com que nós não possamos usar determinados termos e determinadas formas de falar, quando estamos a falar destas coisas. Não podemos usar a palavra «ensinamos aos outros...» ou «ensinamos outra coisa...» porque na interacção cultural essas coisas não existem dessa forma. Existem confrontos culturais e de modos de vida que são indispensáveis que a gente discuta. E aquilo que se passou, do meu ponto de vista, que tenho estado noutras discussões, podia-se ter passado, a partir da cultura cigana, dos sem abrigo, dos toxicodependentes, ou de outras coisas quaisquer. Entre nós, nós temos divergências e temos uma tendência de arranjar culpados e, para uns de nós, os culpados são os ciganos, os toxicodependentes ou os sem-abrigo, e para outros de nós, os culpados é a sociedade que não lhes dá oportunidades. E, quando entramos no discursos dos culpados, nós não somos capazes de entender o que se está a passar, nós não somos capazes de discutir as situações, não somos capazes de perceber porque é que o casamento cigano leva três dias, ou porque é que aquelas miúdas casam aos 15 anos, ou porque é que os miúdos não vão para a escola. Porque já temos a resposta – eles são culpados, ou é a sociedade culpada. O efeito é exactamente o mesmo.

Portanto, a capacidade técnica, que nós todos que aqui estamos sentados, temos que ter, de não entrar nesse tipo de discurso e ser capaz com base na relação entre pessoas, a dignidade dessas pessoas, e o direito à diferença dessas pessoas, discutir como é que

podemos viver juntos, com base na justiça social, com base na equidade de direitos, o que significa obviamente direitos e deveres para todos os lados, para uns e para outros.

Apolónia Teixeira

Câmara Municipal do Barreiro

Eu acho pertinente algumas das preocupações que aqui são transmitidas porque partilho da mesma opinião. A intervenção tem que ser uma intervenção que faça convergir esforços de todos os responsáveis e entidades envolvidas. Não é uma intervenção individual e deve ser articulada em rede, e aliás vimos aqui algumas intervenções que focaram esta questão.

Portanto, há necessidade de uma intervenção articulada e integrada com todos os agentes que intervêm nesta matéria. Fazer convergir, e entretanto mais medidas sociais, estou inteiramente de acordo, é necessário que elas sejam implementadas. Nós temos de conseguir fazer com que a comunidade educativa se envolva no projecto, porque é um projecto integrado. Que a Segurança Social e os mecanismos de protecção social sejam de facto delineados de maneira a que possa surtir de forma convergente todo o processo integrador. Portanto, é necessário fazer exigências a todos, estou inteiramente de acordo. Agora, tentem ver esta tentativa de unir esforços. É evidente, que não nos podemos demitir desta função, e esse é o grande desafio que também compete às câmaras, em minha opinião.

Agora, relativamente à abordagem sobre a economia paralela. Nós não temos oportunidade de falar sobre as várias experiências em pormenor, mas nós no concelho do Barreiro, passamos no último ano, uma experiência muito curiosa, que tem a ver com a mudança do Mercado do Levante, que esteve em vias de ser extinto. O Mercado do Levante, como sabem, em que há uma percentagem destas famílias que nós aqui identificámos, há uma parte que intervém e são tendeiros e vendedores neste mercado. E, curiosamente, encontrou-se uma solução, foi necessário desactivar aquele mercado na zona, que é uma zona que estava já privatizada e o que é certo é que se conseguiu também um envolvimento das próprias comunidades. Há famílias de etnia cigana que partilharam, envolveram-se no processo, elas próprias encontraram soluções em conjunto com a autarquia. Eu penso que este é o processo que paulatinamente iremos conseguindo ao longo do tempo, que levará gerações também, estou convencida disso. Mas é um processo transformador, de integração. Conseguir encontrar as soluções que permitam que

202

elas tenham os meios de subsistência, e consigam então eles próprios partilhar, envolver e responsabilizar.

Agradeço o convite que me endereçaram para encerrar esta sessão. Aceitei-o com o maior gosto, por duas razões. Antes de mais, por motivos de ordem sentimental: uma boa parte da minha trajectória profissional foi percorrida com pessoas da entidade que organiza esta iniciativa: o ISCTE. Mas, mais importante, porque, sendo o tema deste seminário socialmente muito relevante, o conhecimento que sobre ele detemos é paradoxalmente reduzido.

Limitar-me-ei a apresentar três conjuntos de observações, a que corresponderão outros tantos apelos.

Em primeiro lugar, reafirmo que se sabe muito pouco sobre a relação comunidade cigana – habitação – habitat. Sobretudo, sabe-se pouquíssimo sobre as consequências e os efeitos das intervenções públicas que têm sido desenvolvidas neste domínio. Não há, que eu conheça, qualquer estudo comparado, sistemático e abarcando um período de observação longo que ponha em confronto os resultados dessas várias experiências. E elas são muitas e bastante diversificadas.

Devo dizer que, enquanto governante, tenho contactado experiências completamente distintas. Empreendimentos com ocupação exclusiva por comunidades ciganas e empreendimentos onde a comunidade de pertença não constitui um critério relevante para seleccionar quem aí habita; empreendimentos localizados em plena malha urbana e empreendimentos com um posicionamento marginal e desintegrado em relação aos espaços urbanos consolidados; intervenções de mero realojamento das famílias e intervenções onde o realojamento é encarado com uma componente de uma visão mais ampla de inclusão social e empreendedorismo; iniciativas que adoptaram soluções arquitectónicas universais e iniciativas concebidas em função de aspectos particulares dos estilos de vida das comunidades ciganas; intervenções em que a acção pública foi meramente pontual e intervenções com acompanhamento prolongado no tempo. E, pelo

¹ Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

que vi e ouvi nas visitas a esses empreendimentos, parece-me arriscado estabelecer qualquer relação de natureza linear entre as tipologias de intervenção e os resultados obtidos.

Aqui reside o meu primeiro apelo. Existe no terreno uma enorme experiência acumulada, por parte de técnicos, nomeadamente de autarquias e IPSS, e de decisores políticos. E existem nas universidades estudos qualificados sobre estas questões. O que me parece faltar é uma visão comparada de médio prazo, capaz de sintetizar e avaliar as consequências das intervenções desenvolvidas nos últimos 20 anos. Na verdade, apenas análises rigorosas do ponto de vista técnico-científico, recorrendo a metodologias adequadas, permitirão evitar que sobre estas questões continue a prevalecer a emissão de juízos de valor demasiado marcados pela “*achologia*” – eu acho que... – quando não pelo mero preconceito, negativo ou positivo. E esse rigor é essencial para informar políticas públicas eficientes.

Em segundo lugar, sublinho que as políticas públicas, sobretudo as políticas sociais, não se fazem para as pessoas, mas sim *com* as pessoas. Temos, por isso, que nos libertar definitivamente das visões excessivamente tecnocráticas de intervir no terreno.

Não estou, naturalmente, a dizer que o conhecimento técnico seja irrelevante; acabei, aliás, de salientar a necessidade de dispormos de análises e avaliações robustas do ponto de vista técnico-científico. O que pretendo salientar é que a formulação de políticas públicas não se pode reger apenas por critérios “de gabinete”, quantas vezes de indiscutível rigor formal mas incapazes de levar em conta aspectos apenas captáveis ouvindo e trabalhando com aqueles que são, afinal, o objecto da política em causa. E hoje, felizmente, existem metodologias de participação estruturada, inscritas no que se convencionou apelidar de democracia *deliberativa*, em que as populações contribuem de forma activa para a própria formulação das intervenções, não se limitando a opinar sobre elas depois de decididas ou, pior ainda, quando já concretizadas no terreno.

Se é verdade que necessitamos de mais conhecimento técnico-científico, de conhecimento mais estruturado, de conhecimento comparado, também é certo que precisamos de saber ouvir melhor, e de entender melhor, aqueles que são alvo da acção pública. Dificilmente existem políticas sociais adequadas sem participação. Os processos de participação não implicam, obviamente, que os decisores políticos acatem tudo aquilo que lhes é proposto.

Mas parece improvável que possam existir boas decisões políticas que prescindam de ouvir aqueles que são o alvo dessas políticas.

O meu segundo apelo é justamente esse: trabalhar com, saber ouvir, saber entender, para depois saber decidir. Se esta é uma regra genérica para qualquer política pública, ela é, por maioria de razão, uma regra de ouro para intervir em matérias tão sensíveis, em termos sociais e políticos, como aquela que está hoje a ser debatida neste seminário.

Finalmente, uma terceira observação. Precisamos de mais e melhor conhecimento técnico-científico, precisamos de mais e melhor participação, mas precisamos também de instrumentos de política adequados. Na verdade, não há políticas eficientes sem instrumentos adequados.

As comunidades-alvo deste seminário colocam, deste ponto de vista, uma questão de enorme relevância: precisaremos de instrumentos de política especificamente formulados para as comunidades ciganas?

É certo que o facto de não dispormos de uma avaliação rigorosa das várias intervenções desenvolvidas neste domínio nos últimos anos impossibilita uma resposta definitiva. Mas tendo a pensar que, no âmbito da política social de habitação, mais do que dispor de instrumentos específicos orientados para a comunidade cigana necessitamos de instrumentos transversais mas suficientemente flexíveis e inteligentes para poder acomodar as particularidades dos diversos grupos-alvo. Aliás, há exemplos de vários países e de distintos domínios que mostram que políticas autónomas para grupos étnicos particulares podem contribuir para dificultar, se não mesmo impedir, a integração social desses grupos.

Justifica-se, assim, o meu terceiro apelo.

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana pediu a uma entidade externa que elaborasse um projecto de Plano Estratégico da Habitação. Esse trabalho, coordenado pelos professores Isabel Guerra, Augusto Mateus e Nuno Portas – significativamente, uma socióloga, um economista e um urbanista – estará em breve disponível para debate público. Esse é o momento certo para ser confrontado por todos os que, fruto das suas competências e da sua experiência profissional, podem e devem contribuir para a

construção colectiva de uma visão estratégica de uma política social de habitação de médio prazo para o país e respectivos instrumentos.

Conhecimento técnico-científico, participação dos grupos-alvo, visão estratégica com tradução em instrumentos de política adequados: estes são os três ingredientes essenciais da linha de rumo que teremos de construir para dar resposta a questões como as que têm sido apresentadas e discutidas neste seminário. E esta é a única via que nos permitirá combater e superar as várias perspectivas – tecnocrática ou ideológica; centralista ou localista – que, a partir de iluminismos distintos, se constituem em poderosos obstáculos a um entendimento mais inteligente e a uma acção mais eficiente em torno da relação comunidade cigana – habitação – habitat.

São três reptos a que, estou certo, não deixarão de responder. E termino, por isso, saudando os coordenadores do projecto de investigação que justificou este seminário. É por causa deste projecto de investigação que estamos aqui hoje, e será certamente a partir dele que surgirão novas interrogações e novas respostas. Assim melhoramos a nossa inteligência colectiva sobre os temas em debate, assim intensificamos a nossa capacidade reflexiva sobre as questões em causa, assim poderemos ser mais eficientes nas nossas intervenções, enfim, assim serão criadas condições mais dignas e oportunidades mais alargadas aos cidadãos das comunidades ciganas.

PAINEL 3

Workshop: A construção participada da mudança

O terceiro painel do Seminário, intitulado “*A construção participada da mudança*”, visava dois objectivos:

- 1) Dar voz activa às comunidades ciganas envolvendo-as directamente e recolhendo as descrições do sistema de forças presente em determinadas situações relacionadas com a habitação e os factores chave por onde passa (ou não) a mudança;
- 2) Reunir contributos para a construção de cenários de evolução prováveis e possíveis para se fundamentarem propostas de intervenção ao nível de respostas habitacionais e de políticas de acolhimento dirigidas a ciganos.

Para o efeito, definiram-se três temas e convidaram-se seis ciganos para dois a dois apresentarem cada uma das temáticas¹, nomeadamente: A) O acesso à habitação por parte da população cigana; B) O processo de alojamento de populações ciganas e C) O espaço do bairro e o espaço da casa (vd. adiante cada um dos temas de forma mais detalhada).

Aos participantes no seminário solicitou-se que indicassem a sua preferência para a constituição dos três grupos de trabalho. A alguns dos participantes a comissão organizadora pediu que optassem por um tema com menos inscritos, de forma a equilibrar os referidos grupos. A outros participantes, com interesse em integrar estas temáticas, não foi possível proceder à sua admissão por se ter atingido o limite de inscrições. Assim, os três temas contaram com cerca de 200 participantes que durante cerca de quatro horas e meia se reuniram em salas separadas para a discussão em grupo de cada temática.

¹ Por questões logísticas não foi possível proceder à gravação destas sessões, não sendo possível aqui reproduzir as dinâmicas geradas em cada um dos grupos de trabalho.

Tema A: O acesso à habitação por parte da população cigana

Apresentação do tema por Diogo Mateus, Telmo Monteiro e António Maia

As várias vozes presentes no processo de alojamento. Representações sobre o direito à habitação: ponto de partida de um processo de ascensão social, projecto assistencialista, ou um obstáculo à natureza nómada dos ciganos?

A1: Problemas no acesso à habitação

A2: Vantagens no acesso à habitação

A3: Programas e projectos: Em que medida programas/projectos (ou a sua ausência) contribuem para a situação actual? (*identificar os programas/projectos*)

A4: Sugestões de alterações para um melhor acesso à habitação

Tema B: O processo de alojamento de populações ciganas.

Apresentação do tema por: Marino Maia e Osvaldo Grilo

O sistema de forças presente no processo de alojamento de populações ciganas. Diálogo entre as famílias ciganas e as entidades/instituições durante o processo de alojamento. Famílias ou comunidades ciganas?

B1: O que distingue o realojamento da população cigana de outras populações de baixos recursos?

B2: Realojamentos participados - da concepção do espaço à distribuição das casas: vantagens e inconvenientes

B3: Programas e projectos: Em que medida programas/projectos (ou a sua ausência) contribuem para a situação actual? (*identificar os programas/projectos*)

B4: Sugestões de alterações para melhorar os processos de alojamento

Tema C: O espaço do bairro e o espaço da casa

Apresentação do tema por António Pinto Nunes e Adérito Montes

C1: Identificar especificidades ao nível da apropriação dos espaços privados, públicos e semi-públicos

C2: Caracterização. Para cada uma dessas situações, que oportunidades ou dificuldades existem?

C3: Programas e projectos: Em que medida programas/projectos (ou a sua ausência) contribuem para a situação actual? (*identificar os programas/projectos*)

C4: Sugestões de alterações para melhorar os espaços do bairro

Em contexto de formação e aprendizagem, sobretudo em processos onde procuramos a partilha de experiências e conhecimentos, a discussão participada de todos sem excepção, e a construção cooperativa de resultados, importa desenvolver e pensar propostas metodológicas coerentes com estes objectivos. E era este, efectivamente, o maior desafio lançado pela equipa de preparação deste seminário.

A técnica de trabalho – ou, se quisermos, a metodologia – denominada de *Jigsaw*² tem demonstrado uma eficácia notável na conjugação articulada destes factores. Esta técnica foi inicialmente desenvolvida em contexto de sala de aula, tendo hoje uma aplicação nos mais diversos domínios, da educação de crianças à formação de adultos, de leigos a especialistas, de pequenos grupos a grandes assembleias. Como metodologia para estes workshops foi então proposta uma versão adaptada da versão original de *Jigsaw*, integrada numa jornada de trabalho que culminaria na apresentação de conclusões em grande plenário. Esta metodologia consistia basicamente nas seguintes fases:

- Fase 0 – introdução aos temas (por representantes da comunidade cigana)
- Fase 1 – grupos de cores – discussão das questões centrais a partir das experiências concretas de cada um
- Fase 2 – grupos de símbolos – partilha das principais ideias³
- Fase 3 – grupos de símbolos – principais problemas e soluções encontrados nas discussões anteriores
- Fase 4 – elaboração de sínteses pelo grupo de relatores previamente identificado
- Fase 5 – apresentações em plenário

A aplicação do *Jigsaw* neste seminário procurava sobretudo explorar as seguintes virtudes desta metodologia:

1. O *Jigsaw* permite que TODOS e CADA UM dos participantes apresentem as suas experiências em pé de igualdade com todos os demais;

¹ Director da Inducar.

² Ver breve historial em www.jigsaw.org.

³ Nestes novos grupos há um elemento de cada um dos grupos anteriores; com esta mecânica, potenciamos essencialmente a partilha e a interacção entre os participantes.

2. Permite igualmente que se construa um processo de identificação de experiências positivas e negativas, neste caso, de forma progressiva, construtiva e participada por todos;
3. Elimina preconceitos entre participantes e mecânicas de dominância de uns em relação a outros – por exemplo, sobre os mais ou menos experientes, os mais ou menos especializados em algumas matérias, etc.
4. Em diferentes etapas do processo, focamos a atenção sobre aspectos específicos dos conteúdos a tratar e todos terão a oportunidade de participar nos conteúdos dos 3 temas em discussão;
5. Pelo trabalho dos relatores/porta-voz dos grupos, ficamos sempre com um registo escrito das principais matérias.

Esta metodologia, apesar de eficaz na maioria dos casos, apresenta no entanto alguns constrangimentos que operaram neste seminário, e de que importa, por isso, tomar nota:

- (1) sob pressão de tempo, tende a perder-se a riqueza e profundidade das discussões e a limitar a apresentação dos resultados finais a ideias simplistas e superficiais; é pois importante incentivar ao registo de todas as ideias circuladas nos grupos e, sobretudo, garantir que o que passa de grupo para grupo, e dos grupos para os porta-vozes finais, são sínteses colectivas e não opiniões pessoais;
- (2) em grupos muito grandes, a mecânica de divisão em sub-grupos é mais difusa; tende a perder-se a noção de conjunto e do fluxo de participação em diferentes etapas.



Conclusões Workshop

Luís Pinto

Inducar

Vamos iniciar a apresentação dos resultados dos trabalhos dos temas A, B e C. Atrasámo-nos no início desta sessão por uma boa razão: é que de facto houve um trabalho intensíssimo em cada um dos temas, produziu-se imenso e os relatores dos três grupos tiveram um trabalho enorme em conseguir consolidar e sintetizar o conjunto de problemas e de soluções que foram enunciados para cada uma das áreas temáticas. Portanto, um pedido de desculpa pelo atraso, mas foi por uma boa razão que é o trabalho extraordinário da vossa parte e desde já felicitações por isso.

Sónia Alves

Eu espero fazer jus à qualidade do debate, mas de facto é difícil em tão pouco tempo tentar sistematizar e resumir tantas ideias. Nós debatemos a questão do processo de realojamento da população cigana e vou tentar apresentar alguns dos problemas que identificámos, o meu colega a seguir vai tentar identificar as soluções de uma forma muito rápida, breve e sistematizada.

Um dos problemas que identificámos foi o insuficiente, e mesmo em alguns casos inexistente, envolvimento e co-responsabilização da população cigana, quer na concepção, quer no desenho dos projectos e penso que nos próprios modelos de realojamento e nos próprios projectos imobiliários. Portanto, esta foi uma primeira questão associada à participação que considerámos inexistente ou insuficiente, conforme as situações, não obstante termos de facto identificado boas práticas em algumas situações de participação e envolvimento público.

Uma das questões associadas a esta, relaciona-se com a organização da participação e envolvimento da própria comunidade na identificação dos seus líderes, das suas expectativas e vontades.

Outra das questões, que foi claramente consensual, está relacionada com a crítica aos modelos de construção de habitação social, numa lógica concentracionista. Penso que não houve qualquer tipo de dúvidas de que os velhos modelos de habitação social massificados, concentrados, não são sustentáveis e a prazo criam problemas de sustentabilidade e gastos excessivos. Portanto, houve uma crítica clara por todos os participantes, de resto já desde há muito criticada, deste tipo de solução habitacional: concentrar população pobre, e neste caso cigana, nalgumas áreas.

Outra questão, que é um pouco indissociável da falta de participação e da questão dos modelos, tem a ver com as especificidades da comunidade e com a necessidade de perceber essa comunidade e as suas vontades, o que de algum modo também pode aqui colocar outras questões, nomeadamente sobre a vontade, nalguns casos, da agregação e da proximidade de algumas famílias e, noutros da distância, até para evitar possíveis conflitos inter e intra-étnicos.

Para além desta questão, os participantes no debate identificaram vários desfasamentos entre o que nós sabemos que deve ser feito (nós os que pensamos e que teorizamos um pouco à volta disto), entre as evidências científicas que vão resultando de algumas experiências e entre as decisões políticas que são, como se sabe, tomadas em processos de decisão que têm em vista ciclos mais curtos e alguns interesses como os eleitorais que nem sempre têm este tipo de preocupações, salvo excepções.

Outro desfasamento identificado tem a ver com esta mesma questão dos prazos de decisão e dos objectivos, que está relacionada com o planeamento de habitação social que deveria ser estratégico. Associado a isto, a questão da discriminação que existe ainda em relação à comunidade cigana e muitas vezes a falta de coragem e vontade política de implementar projectos dirigidos para esta população com carências.

Identificou-se também no âmbito da reflexão dos programas e projectos existentes alguma ausência de oportunidades de financiamento, nomeadamente de oportunidades flexíveis para os projectos de realojamento.

Também se reconheceu a existência de um deficiente conhecimento da cultura cigana, nomeadamente da sua heterogeneidade e existe da parte da comunidade não cigana alguma intolerância face às suas especificidades.

Portanto, esta compreensão do imediatismo e dos objectivos economicistas em relação a esta comunidade levou-nos a concluir que há de facto uma inadequação entre o que deveria ser feito e o que é feito do ponto de vista do realojamento desta população.

Identificou-se ainda a existência por vezes de rejeição por parte de alguma comunidade cigana na passagem de situações precárias para situações de habitação social. Problematizou-se um pouco a questão das mudanças dos habitats, a questão do medo em relação a um futuro que nem sempre parece certo, por assim dizer.

Pensou-se também que as especificidades culturais desta comunidade tem claramente repercussões nas formas como se apropria o espaço e também na coexistência entre famílias dentro da mesma comunidade e com a comunidade não cigana.

Constatou-se a dificuldade de acesso ao mercado livre de habitação desta população, nomeadamente por razões de estigmatização, por questões económicas e, do ponto de

vista da administração e de quem trabalha para ajudar esta comunidade, a falta de trabalho em rede.

Carlos Nobre

Vou passar portanto a apresentar as soluções que foram indicadas no tema B e que surgem na sequência de alguns problemas identificados anteriormente.

A primeira destas soluções, e a sua complexidade apresenta-se até pela forma extensa da sua redacção e refere-se à criação de modelos de realojamento dispersos que favoreçam a diversidade sociocultural através da construção de bairros de pequena dimensão com integração de população diversificada e apoio ao arrendamento e à autoconstrução.

Outra solução identificada foi o acompanhamento durante o pré e o pós realojamento. Portanto, a ideia de que realojar uma população por si só não resolve um problema. É necessário fazer todo um tratamento com essa população, com essas famílias antes do processo de realojamento bem como, para já não falar no durante, no pós-realojamento. Mais uma vez, por um lado aparece como problema mas, por outro lado, como solução a necessidade de trabalhar em rede. Portanto, as evidências de algumas experiências que têm trabalho em rede mostram-nos que conciliar competências complementares e distintivas de diversas entidades facilitam o trabalho e a inserção com a população cigana. Por outro lado, criar estruturas de apoio à comunidade no bairro e estimular mecanismos de apoio à participação organizada (associativismo, mediação) da população cigana e também dos moradores em geral.

Na sequência também da questão das linhas de financiamento surge aqui a necessidade de implicar o governo nos seus diversos níveis.

Há também a necessidade, e daí esta solução, de criar um modelo geral para todas as pessoas em situação de exclusão, dando resposta à necessidade de não criar só medidas específicas para a população cigana. Ontem falávamos desta questão - porquê criar medidas específicas para ciganos? Perceber que este problema de inserção é transversal, não se refere só a ciganos e, que há modelos que podem ser estudados e experimentados que podem servir a todas as outras populações.

Também seria importante criar um portal de boas práticas que unifique e divulgue experiências. Percebemos, ontem e ainda hoje, que existe um conjunto muito vasto de experiências ao nível da inserção da população cigana e que importa divulgar.

Uma ideia que pode eventualmente ser algo controversa, mas que pode ser a solução para alguns dos problemas que identificámos, até ao nível da mobilidade, seria a criação de uma bolsa de alojamento supramunicipal referente aos fogos vagos nos diversos municípios: criar aqui uma base de dados de alguns destes fogos que existem em todos os municípios de forma a responder a algumas situações. Vamos imaginar uma família que por alguma razão, (por problemas associados ou a doença ou a contrários ou alguns conflitos) abandone uma determinada cidade/município possa dirigir-se a outro município, tendo os seus dados nesta base e portanto aceder à habitação aí, ou seja, não ficar um ano à espera de um processo de alojamento. Por outro lado, uma das soluções seria a elaboração de diagnósticos aprofundados utilizando metodologias participadas, mais uma vez o enfoque na questão da participação das populações.

Outra solução seria criar projectos sustentáveis a longo prazo, diversificados e sujeitos a avaliação adequada.

Uma questão de particular importância que está relacionada com a lógica de não trabalhar só com a população cigana, mas também a lógica de que todos nós temos que desenvolver as nossas competências. Portanto, a educação para a multiculturalidade, antes da promoção da proximidade social, ou seja, poder criar-se aqui um contexto em que estes técnicos e dirigentes possam desenvolver as suas competências para que eles possam conhecer a população cigana e dar uma resposta mais ajustada.

Como vocês sabem em Coimbra desenvolve-se uma solução transitória e tenho a certeza que tem resultados positivos, e daí também fazer muito sentido a implementação de soluções transitórias (estágios habitacionais antes do realojamento) de adaptação das famílias trabalhando as suas competências com vista ao seu alojamento definitivo e ajustado. Ontem existiam eventualmente algumas opiniões diferentes desta certamente, mas efectivamente sente-se a necessidade de trabalhar com estas famílias antes de partirem para um alojamento definitivo. Portanto, estes Centros de Estágio Habitacional podem constituir uma oportunidade quer para técnicos, dirigentes, mas também para a população cigana de fazerem uma aprendizagem conjunta de forma a ter um processo de alojamento bem sucedido e ajustado. Por outro lado, promover esta proximidade entre

técnicos e população cigana. Desenvolver planos de intervenção detalhados com a co-responsabilização de todos os actores. Portanto, esta necessidade de trabalhar não só com a população cigana mas trabalhar também com técnicos, trabalhar com dirigentes.

E uma vez mais, não é por acaso que aparece em último, a criação de linhas de financiamento específicas para acesso a crédito para habitação própria.

Estas foram mais ou menos as conclusões do tema B e que vamos discutir em breve.

PROBLEMAS

SUGESTÕES

Modelos e gestão

Modelo de construção de habitação social concentracionista (massificação dos realojamentos)

Inadequação das soluções habitacionais à população a realojar – imediatismo / economicismo agravados pela falta de financiamento nacional

Gestão indiferenciada do parque habitacional face às especificidades da comunidade cigana

Falta de trabalho em rede

Participação da população cigana

Insuficiente / inexistente envolvimento / co-responsabilização da população cigana na concepção e planeamento dos projectos

Dificuldade da População cigana organizar a sua participação

Instrumentos de regulação e financiamento

Falta de coragem / vontade política de implementar projectos dirigidos à população cigana

Carências de linhas de financiamento flexíveis para os projectos de realojamento

Existência de vários desfasamentos: entre as evidências científicas e as decisões políticas; entre o planeamento estratégico de habitação social / ciclos políticos

Dificuldade de acesso ao mercado livre de habitação

Coexistência inter-étnica

Deficiente conhecimento da cultura cigana e/ou intolerância face à diversidade cultural

O realojamento ser por norma objecto de rejeição por parte da comunidade não cigana

Existência de especificidades das comunidades ciganas que podem ter repercussões na apropriação do espaço e na coexistência inter-étnica

Modelos e gestão

Criação de modelos de realojamento dispersos que favoreçam a diversidade sociocultural através da construção de bairros de pequena dimensão com integração de população diversificada

Implementação de soluções transitórias (Estágios Habitacionais antes do Realojamento) de adaptação das famílias trabalhando as suas competências com vista ao seu alojamento definitivo e ajustado

Agência de gestão da habitação social

Acompanhamento durante o pré e pós realojamento.

Diagnóstico aprofundado utilizando uma metodologia participada

Projectos sustentáveis a longo prazo, diversificados e sujeitos a avaliação adequada.

Trabalhar em rede

Criar estruturas de apoio à comunidade no bairro

Desenvolver planos de intervenção detalhados com a co-responsabilização de todos os actores.

Participação da população cigana

Estimular mecanismos de apoio à participação organizada (associativismo, mediação) da população cigana e dos moradores em geral.

Envolvimento das estruturas representativas da população cigana em todas as fases do processo de realojamento

Instrumentos de regulação e financiamento

Implicação do governo a todos os níveis na criação de um Modelo Geral para todas as pessoas em situação de exclusão.

Apoio ao arrendamento e à autoconstrução

Criação de linhas de financiamento específicas para acesso a crédito para habitação própria

Criação de Bolsa de Alojamento Supra municipal referente aos fogos vagos nos diversos municípios

Criação de um portal de Boas Práticas que unifique e divulgue experiências.

Coexistência inter-étnica

Educar para a Multiculturalidade antes da promoção da proximidade social

Promover a proximidade entre técnicos e população cigana.

Tema A: O acesso à habitação por parte da população cigana

Relator: André Correia

Se calhar vou passar esta parte em que descrevo o tema, porque possivelmente têm acesso a tudo isso. Apenas dizer que o que estava em causa era o acesso à habitação por parte da população cigana, onde estiveram em jogo diversas questões e, uma pergunta estímulo seria sobre as representações. O direito à habitação seria um ponto de partida para um processo de ascensão social, um projecto assistencialista ou um obstáculo à natureza nómada dos ciganos? Portanto, era uma pergunta de provocação e foi a partir daqui que trabalhámos.

Havia quatro grandes questões: Que problemas no acesso à habitação por parte da população cigana? Que vantagens em aceder à habitação? Programas e Projectos - em que medida estes ou a sua ausência afectam a situação actual? E por fim, que sugestões de alterações se fizeram para um melhor acesso à habitação por parte desta população?

Identificámos três problemas, um no âmbito das políticas e estratégias, que seria a falta de planeamento e orientação a nível nacional que tenha repercussões a nível local. Ainda a ausência de políticas de acompanhamento em todo o processo antes, durante e depois do processo de realojamento. E ainda a desadequação dos programas e projectos existentes, ou seja, a concentração espacial.

Acresce ainda a invisibilização do problema a nível nacional e aqui referimos já na fase de discussão a ausência total de menções a qualquer problemática associada a ciganos no último Plano Nacional de Acção para a Inclusão.

Um segundo problema, de cariz económico, que se prende com fragilidade económica, concentração de vulnerabilidades e também com a concentração espacial, insuficiência de rendimentos e garantias que possibilitem a aquisição de casa.

Por fim, um terceiro problema teria a ver com a exclusão social e cultural associada a mitos e preconceitos sobre a mudança e também por parte das duas comunidades, discriminação activa no acesso à habitação.

A estes três problemas tentou-se responder com três sugestões, algumas divididas em vários pontos.

Para o problema de falta de planeamento seria a elaboração de leis bases para a habitação, a inclusão da problemática especial dos ciganos nesta lei de bases no Plano Estratégico da Habitação, a definição de uma estratégia nacional com implementação a nível local, e ainda, a dispersão dos realojamentos (evitar guetos foi uma expressão utilizada), construção e reabilitação de habitações fora dos bairros – pensámos no caso de Madrid, que foi dado por Pedro Navarrete (Instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid), com a aquisição de habitações por parte do Estado e depois o realojamento disperso, e a adequação das tipologias de acordo com o tipo de família (alargada ou extensa).

Passando ao segundo problema, o económico, seriam soluções integradas de realojamento, não só habitação mas também focando todas as outras dimensões: saúde, educação, emprego etc., aproveitando os saberes ciganos, dando-lhes *empowerment* para enfrentarem o problema económico no âmbito da inserção laboral. Melhorar e potenciar a empregabilidade através de processos de *empowerment*, aumento da capacidade no relacionamento com os serviços administrativos com ou nas instituições, e aqui Santiago (da Fundación Secretariado Gitano – Galiza) deixou-nos um exemplo da Andaluzia em que as Juntas de Freguesia, contrataram ciganos para participarem nas decisões políticas locais. Esta acção foi proposta pelos próprios presidentes.

Para o terceiro problema, deixámos o cultural. As sugestões seriam a promoção da cultura cigana com promoção da educação para a interculturalidade no ensino, intercâmbio, conhecimento da cultura e estudos da cultura romani. Em resumo, políticas de inserção social nem assimilativas, nem de aculturação e um melhor inter-conhecimento das duas comunidades. Falou-se de um caso excepcional em Portugal que é o caso do Mirandês que tem direito a ser reconhecido como minoria linguística e porque não também o *Caló*?

PROBLEMAS**Instrumentos de regulação e financiamento**

Falta de planeamento/estratégias a nível local e nacional

Falta de uma política nacional de habitação

Desadequação de projectos/programas face às características da população

Ausência de política de acompanhamento em todo o processo

Participação da população cigana

Falta de cultura de participação e envolvimento nos processos

Coexistência inter-étnica

Mitos e preconceitos por parte das duas comunidades

Mitos, preconceitos e dificuldade na mudança

Discriminação no acesso a habitação

Vulnerabilidade social

Concentração de vulnerabilidades

Fragilidade económica

Exclusão social

Dificuldade em realojar famílias numerosas

SUGESTÕES**Modelos e gestão**

Dispersão dos realojamentos, respeitando as redes sociais existentes

Preparação e acompanhamento do realojamento, envolvendo a população e os serviços

Construção/reabilitação de habitações com criação de infra-estruturas/equipamentos que permitam acesso aos serviços

Criação de soluções integradas de realojamento e continuar a acompanhar o processo; conhecer melhor a comunidade cigana

Participação desde o início dos processos (do desenho à conclusão);

Promoção de processos de *empowerment* (capacitação associativa, micro-crédito, criação de negócio, procedimentos administrativos)

Adaptar os espaços e pensar equipamentos sociais e espaços verdes

Instrumentos de regulação e financiamento

Elaboração de lei de bases da habitação; inclusão da problemática no plano estratégico nacional de habitação

Definição de uma estratégia nacional com implementação local

Respostas ao nível da formação/capacitação económica

Políticas de integração

Coexistência inter-étnica

Promoção da cultura cigana; promoção da educação para a interculturalidade; evitar guetos na organização escolar, urbana, etc.

Promoção de intercâmbio entre ambas

1ª Relatora

Boa Tarde. Nós vamos falar sobre o tema C que está relacionado com o espaço do bairro e o espaço da casa. Em termos de metodologia que utilizamos para apresentar-vos seguimos a identificação ao nível da apropriação do espaço público e não público, passamos depois para a identificação de alguns projectos que já foram desenvolvidos ou que seria necessário desenvolver e em terceiro lugar as sugestões em termos de alteração para melhorar os espaços do bairro.

Identificámos alguns problemas: o primeiro está relacionado com a desadequação do edificado à população-alvo. Muitas vezes, também esta desadequação está relacionada com as próprias expectativas da população. Quando há passagem de uma casa abarracada para uma habitação social existem algumas expectativas elevadas, nomeadamente relativas à concepção das habitações e à forma como as mesmas são construídas. Essa desadequação, muitas vezes, incorre em que as pessoas não sintam o espaço onde estão integradas como delas.

Existe também outro problema que está relacionado com a identificação em relação ao espaço casa, mas a não identificação em relação ao espaço bairro.

Identificámos também como problema a resistência à mudança no que diz respeito ao exercício pleno da cidadania. Sinto que me estou um bocadinho a repetir em relação aos colegas que apresentaram anteriormente, porque isto está muito relacionado com o envolvimento da população na própria concepção dos projectos e com a forma como os mesmos são implementados, que muitas vezes não envolvem a população na concepção e na aplicação desses projectos. Incorremos muitas vezes numa prática assistencialista. Podemos estar presente uma população um pouco resistente, mas por outro lado, em termos práticos, por vezes, também promovemos a falta de exercício dessa cidadania.

Considerámos também como um problema a aplicação de políticas sociais desajustadas que alimentam esses ciclos de dependência. Porquê? Porque muitas vezes, as políticas sociais não acompanham a velocidade com que os problemas sociais se desenvolvem.

¹ Por lapso não foram registados os nomes das relatoras das conclusões do Tema C.

Aplicamos políticas sociais desadequadas aos problemas que estamos a viver. Logo, não existe uma autonomização, não estamos a trabalhar para a autonomização das populações.

A dificuldade na apropriação dos espaços comuns está relacionada com o que disse em primeiro lugar, ou seja, com o facto do espaço da casa ser adequado à própria cultura. Identificou-se que o espaço cozinha e o espaço sala muitas vezes são amplos exactamente para promover essa interacção que existe nesta cultura, mas relativamente aos espaços exteriores à casa, que são comuns entre a população cigana e outras populações não ciganas, que são também realojadas no mesmo espaço, não os sentem como deles. A resistência ou incumprimento das normas colectivas de apropriação dos espaços comuns, também pelas razões que identifiquei, ou seja, porque não consideram como um espaço que lhes pertença, onde exista necessidade de realizar a manutenção do mesmo.

Outra questão, já identificada anteriormente, tem a ver com *guetização* ou a construção de bairros sociais de grande dimensão, isolados da malha urbana.

Por outro lado, identificámos que, muitas vezes, o número de técnicos que acompanham este tipo de população não está adequado ao número de processos em acompanhamento, e ainda a necessidade de aumentar a multidisciplinaridade das equipas que acompanham estas populações, porque quando se fala de multidisciplinaridade por vezes multiplicam-se as práticas. Posso dar-vos um exemplo, não temos muitas vezes na equipa técnicos que estejam relacionados com a concepção das casas. Queremos fazer uma casa e enumerar os problemas ao nível da construção que nos chegam e temos dificuldade em passá-lo para o papel porque não é a nossa área.

Existem práticas culturais específicas que podem ser um impedimento à integração da população. É uma população com valores culturais muito enraizados que muitas vezes dificultam o trabalho dos técnicos e logo a integração da população. Por isso mesmo, é necessário que haja uma formação específica porque consideramos que é insuficiente nomeadamente em relação à diversidade cultural e, porque se queremos inculir determinados valores da nossa sociedade que promovam essa integração, nomeadamente integração em mercado de trabalho, é importante trabalhar com as pessoas a aceitação de uma cultura diferente, porque se existe resistência na recepção de uma cultura diferente, não estamos a promover a integração dessa população. Podemos dizer a uma criança de

etnia cigana que é importante ler, existe uma ludoteca, uma biblioteca no bairro, mas se a pessoa que está na biblioteca não tiver uma formação adequada, possivelmente vai criar uma barreira ao acesso a esse recurso.

2ª Relatora

Fiquei com a tarefa ingrata por um lado, de apresentar as soluções do tema C porque as soluções são sempre o mais complicado, é mais fácil apresentar sempre os problemas, mas por outro lado é um sinal positivo porque tentámos ver em conjunto que soluções é que podiam ser apresentadas para o espaço do bairro e o espaço da casa. Gostava só de fazer esta nota, verificámos uma repetição, tanto na identificação dos problemas como na identificação das soluções. Significa que falamos todos a mesma linguagem e estamos todos com os mesmos problemas e eventualmente tentamos todos implementar as mesmas soluções, o que é positivo.

As soluções não estão em linha recta com os problemas, o que significa que para o primeiro problema aqui apontado, seja esta a solução. Isto está um pouco misturado e foi conforme o que os grupos foram fazendo e o que nos foram apresentando.

Como primeira solução, a sustentabilidade e adequação dos projectos, porque como foi apresentado por nós, assim como pelos grupos dos temas anteriores, parece que os projectos por vezes não são adequados à população alvo e não há uma sustentabilidade, ou seja, já que estamos na era da sustentabilidade de tudo, porque não também a sustentabilidade dos projectos? É isso que faz sentido para depois se tornarem autónomos e haver alguma continuidade.

A promoção e a valorização das competências individuais, nomeadamente através da formação profissional, ou seja, esta promoção e esta valorização das competências individuais aqui reflectidas tanto da parte dos técnicos, como na população alvo não são, neste caso, exclusivas dos ciganos e das famílias ciganas. Haver essa promoção ao nível da formação profissional, o que muitas vezes é complicado, porque para que consigamos de facto finalizar um determinado curso de formação profissional é preciso algum tempo. As pessoas precisam de ter ferramentas, nomeadamente para exercer outras profissões que, como vimos hoje de manhã, não é só a venda ambulante no caso dos ciganos.

A promoção de acções de sensibilização no sentido de desmistificar estereótipos/preconceitos, ou seja, esta medida está, para quem conhece, no plano de integração dos imigrantes, curiosamente com o IEFP, e penso com a Segurança Social também e o ACIDI, que consiste em promover acções de sensibilização junto dos técnicos das instituições públicas para a realidade desta culturas diferenciadas, ou seja, para desmistificar e para desconstruir todos os estereótipos e preconceitos que todos nós temos inevitavelmente e principalmente os técnicos que trabalham com estas populações no terreno. Não estou a falar dos técnicos sociólogos, antropólogos, psicólogos, etc., estou a falar muitas vezes dos técnicos da área administrativa que estão logo ao início, são o *front-office* dos serviços públicos, por exemplo.

O envolvimento e a participação e também responsabilização das populações realojadas, como se identificou nos problemas: sente-se que não há essa responsabilização e por isso se fala na co-responsabilização das populações que são realojadas e neste caso não só dos ciganos.

Acabámos as soluções, são menos que os problemas infelizmente, mas penso que agora cabe a todos nós também pensarmos nas soluções que sejam de facto adequadas e apropriadas para esta população e tenho muita curiosidade agora de ouvir os intervenientes que são os ciganos nossos convidados. Gostava muito de ouvir agora o que é que eles acham destas soluções e dos problemas que nós identificámos.

PROBLEMAS

<p>Modelos e gestão</p> <p>Desadequação do edificado (projectos construtivos) às características da população-alvo</p> <p>Fraca participação da população cigana na realização de projectos de espaços públicos</p> <p>Construção de bairros sociais de grande dimensão e isolados da malha urbana</p> <p>Não construir mais bairros de habitação social</p> <p>Os equipamentos de suporte não serem exclusivos do bairro</p> <p>População cigana</p> <p>Resistência à mudança impede o exercício da cidadania</p> <p>Resistência/incumprimento das normas colectivas de apropriação dos espaços comuns</p> <p>Dificuldade na apropriação dos espaços comuns</p> <p>Normas e valores subjacentes à tradição cigana conduzem à exclusão e isolamento social (ex.: casamento precoce, elevada taxa de natalidade, fraca frequência do sistema de ensino...)</p> <p>Défice de participação/envolvimento nas iniciativas comunitárias</p> <p>Instrumentos de regulação e financiamento</p> <p>Falta de recursos e projectos adequados</p> <p>Aplicação de políticas sociais desajustadas, que continuam a alimentar a dependência</p> <p>Inadequação dos rácios técnicos/população para prestar apoio individualizado/familiar agrava a situação social das famílias</p> <p>Coexistência inter-étnica</p> <p>Formação específica insuficiente (diversidade cultural)</p> <p>Resistência à integração de parte a parte</p>

SUGESTÕES

<p>Modelos e gestão</p> <p>Participação activa de todos os potenciais intervenientes nas várias fases dos processos de realojamento (idealização, planeamento, execução, realojamento, acompanhamento)</p> <p>Encontrar soluções a partir das competências e potencialidades dos indivíduos em causa</p> <p>Fomentar o cumprimento das normas vigentes</p> <p>Sustentabilidade e adequação dos projectos</p> <p>Instrumentos de regulação e financiamento</p> <p>Ajuste de políticas com vista à igualdade de direitos e deveres entre cidadãos</p> <p>Políticas integradoras</p> <p>Delinear cursos de formação profissional em função dos interesses e necessidades da população no sentido de promover/valorizar as competências individuais, a escolaridade e a integração no mercado de trabalho</p> <p>Responsabilização das populações realojadas no cumprimento das regras comunitárias (ex: formalização, criação da figura “contrato social”, envolvimento chefes de família...). Carácter vinculativo do contrato social e medidas específicas para o seu não cumprimento</p> <p>Instrumentos de regulação e financiamento</p> <p>Sustentabilidade dos projectos e sua adequação</p> <p>Contratação de técnicos para promover apoio individualizado/familiar, de proximidade, contínuo, dando ênfase à participação activa de toda a população envolvente. Não se deixar perder resultados alcançados</p> <p>Envolvimento da população nas decisões públicas (como? quem? de que modo?)</p> <p>A escola deve criar projectos educativos motivadores para esta população (crianças e famílias). A estratégia de mudança começa na escola (ex.: Agrupamento escolar Vialonga “A escola faz parte da comunidade”)</p> <p>Coexistência inter-étnica</p> <p>Promover acções de sensibilização, no sentido de desmistificar estereótipos/preconceitos</p> <p>Agir contra o preconceito junto de entidades empregadoras</p>

Debate Painel 3:
Workshop - A construção participada da
mudança

Luís Pinto

Inducar

Antes de abrimos o debate queria só dizer duas coisas. Desde logo, agradecer imenso aos relatores dos três grupos. Foi um trabalho inglório, em contra-relógio, tentar reunir alguns dos resultados que iam saindo dos pequenos grupos e tentar fazer esta síntese para apresentar agora e, portanto reforço o muito obrigado a todos os que agora partilharam connosco estes resultados. Dizer também, que como todos tiveram a oportunidade de perceber, o debate foi muito mais rico, nós sabemos que é sempre assim. Uma síntese é mesmo isso, uma síntese. As entidades que organizaram este seminário estiveram também, participaram, e tomaram conta desses materiais e desses resultados e portanto para lá destas sínteses e do que foi agora partilhado nós contamos com bastante mais.

Adérito Montes

Representante da comunidade cigana

Eu não tenho computador, como é que vou responder a estas perguntas se não tenho nada escrito para responder? Como é que eu vou responder a vocês? Eu não tenho papel nenhum para ver! Como é que eu vou responder às perguntas destas mulheres?

Os técnicos são os que têm sempre razão! Isto é o que acontece em qualquer lado!

Marino Maia

Representante da comunidade cigana

Boa tarde. Eu não tenho muita coisa para dizer. Acho que nós já falámos de tudo o que tínhamos para falar. Eu vejo muita gente interessada nisto, para mim já é muito bom ver aqui tanta gente interessada neste problema com opiniões diferentes. Todos nós temos opiniões diferentes. Uns mais para um lado, outros mais para o outro mas pronto, é bom ter aqui tanta gente presente e interessada neste problema.

E queria falar nesta questão, dizer, eu como cigano tenho um orgulho enorme sinto-me com orgulho estar aqui o nosso presidente da Câmara e o Sr. Vereador da Câmara de Coimbra porque nós quando sentimos que as pessoas estão interessadas nestes problemas que são de toda a comunidade, não só para os ciganos, é para toda a comunidade, para estarmos todos a viver de uma maneira melhor [...] Eu sinto-me

orgulhoso de ver aqui o nosso Presidente e o Sr. Vereador e vocês todos evidentemente. Muito obrigado.

Intervenção da assistência

Boa tarde. Eu estive a participar no grupo A e gostaria de realçar um bocadinho algumas questões que nós discutimos lá. Tendo em consideração aquilo que eu li depois no grupo C, e que me fez assim um bocadinho de confusão, que a resistência à mudança impede o exercício da cidadania. É uma questão que eu acho que gostaria de ver aqui discutida e que pressupõe à partida que a questão da cidadania parte só da própria população cigana. Nós discutimos no primeiro grupo a questão dos projectos e programas e penso que um dos grandes problemas dos projectos e programas não é só a questão de serem de dois, três, quatro anos, obviamente que é um programa mas acima de tudo a maior parte dos projectos que conheço são fundamentados na base da prestação de serviços do assistencialismo. Identifica-se um problema, faz-se um projecto com base nessa necessidade e não tem uma perspectiva de sustentabilidade, e não estou a falar de sustentabilidade financeira, estou a falar da questão da participação das próprias pessoas. Estou a falar que o grande problema que está relacionado com a população cigana com a habitação é que muita da habitação que é pensada não é pensada com as próprias pessoas. Isto é um problema de quase todos os bairros sociais que são construídos. A falta de participação é uma coisa... uma tarefa de todos. A falta de exercício de cidadania é um problema nacional obviamente e os projectos quando são pensados para um território têm que ser pensados para serem trabalhados com as pessoas e não para as pessoas. Isto é um problema que nós já falámos ontem, mas que infelizmente está no foque de quase todos os projectos que é a sustentabilidade dos projectos, e que, ao fim de um tempo as próprias pessoas que estão a trabalhar no terreno sejam as próprias pessoas da comunidade. Quando aquele projecto acabar tem que ficar qualquer coisa ali. Tem que ficar qualquer coisa naquele território e a [...] capacitação das pessoas é fundamental nos projectos. Não faz sentido projectos que sejam de prestação de serviços se não estamos a tratar de capacitar as pessoas para que qualquer coisa continue e que isso sim é o exercício da cidadania.

Intervenção da assistência

Muito boa tarde. Eu fiz parte do grupo de trabalho do tema C. Certamente que tendo em conta a pressão e as inúmeras situações, problemas e soluções, nós tivemos muito tempo para sintetizar e realmente talvez não tenhamos passado a mensagem correcta, mas o que nós queríamos dizer era exactamente o que tu disseste, a questão de capacitar e autonomizar. O problema quando nós falamos de participação, é no sentido de ter que existir, previamente, um planeamento como acontece nos tais estágios em Coimbra. Sem dúvida é preciso haver um planeamento prévio para quando as pessoas forem alojadas, sentirem-se bem para o sítio onde vão e eventualmente percebam o porquê e todas as circunstâncias envolventes. Quando nós falávamos era de parte a parte a participação/envolvimento sempre, a negociação o diálogo, resolver as coisas sempre de uma forma paralela para que ambas as partes estejam bem. Foi nesse sentido e, para que depois, quando os projectos terminarem se possa ir disseminando a mensagem e aos poucos ver realmente aqueles resultados que nós queremos não é? Quando nós falámos ali de participação era nesse sentido. Não se trata da comunidade cigana ter que se moldar. Tem que haver sempre uma negociação, uma aposta na mediação, no perceber, no negociar, no falar, no entender, tudo conjuntamente. Era nesse sentido. Peço desculpa em nome do tema C se eventualmente não foi passada a mensagem correcta. Muito obrigada.

Elsa Figueiredo

CESIS

O meu nome é Elsa Figueiredo e sou do CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social. Tenho estado aqui a ouvir as várias opiniões e ao nível das equipas quando se fala ao nível desta sustentabilidade e mesmo desta capacitação, há uma parte como é evidente que é daquelas pessoas que estão naquele território que podem fazer alguma coisa por aquele território ou por aquela comunidade.

Outra coisa é começarmos a integrar nas nossas equipas pessoas que são ciganas e que são mediadoras. Está aqui a falar-se de um dos problemas que é a questão que a venda já não está o que estava, que há falta de oportunidades de trabalho e continuamos a ter equipas de técnicos que não integram pessoas ciganas. Como é que depois se pode crer que as pessoas participem voluntariamente? As pessoas vivem de alguma coisa. As pessoas foram formadas e eu vejo as pessoas a continuarem a não trabalhar. Se há um projecto que se consegue trabalhar durante um ou dois anos e depois todo o resto dos

técnicos estão uma vida inteira a trabalhar e recebem o seu ordenado. As pessoas todas que estão aqui estão a receber um ordenado, não estão aqui voluntariamente a tirar um dia de férias, certo? E portanto, se calhar, as outras pessoas que estão aqui estão a tirar do seu tempo e nós temos que perceber se estamos a trabalhar para uma causa as pessoas também têm de ser remuneradas, têm direito a uma remuneração. Eu acho que isso às vezes é um bocadinho esquecido e é assim da parte da população as pessoas têm sempre que participar voluntariamente e nós temos que começar também a ter uma certa heterogeneidade nas equipas, e esta multidisciplinaridade também tem de contar com esta componente.

Marina Figueiredo

Câmara Municipal de Moura

Boa tarde. O meu nome é Marina Figueiredo. Venho da Câmara Municipal de Moura e aquilo que tenho vindo a perceber é que de facto existe uma visão destas ideias aqui debatidas, mais por parte dos técnicos, do que propriamente da parte da comunidade cigana. Ontem foi também salientado a importância da etnia cigana estar do outro lado e dar a perceber quais são as suas dificuldades e que propostas de solução é que poderão existir. Aquilo que me deixou agora assim um bocadinho estarecida foi o facto de num processo onde se evidenciavam vários problemas, várias propostas de intervenção e onde existiu uma abertura técnica nesse sentido, não senti que a comunidade cigana, nomeadamente o Sr. Adérito com a postura que teve, não senti abertura e possibilidade de comunicar com eles. E portanto, queria salientar que isso é fundamental e é isso que falta estabelecer, pelo menos foi aquilo que senti, falta estabelecer esse diálogo que não tem existido e que não vejo muita esperança de existir se continuar a existir esta amplitude entre o mundo técnico e o mundo da etnia cigana.

José Gabriel Pereira Bastos

Centro de Estudos das Migrações e Minorias Étnicas

José Gabriel Pereira Bastos, sou antropólogo e professor universitário e trabalho nesta área de estudos ciganos há dez anos. Tenho muito pouco a dizer excepto o que aprendi mais ao longo destes dois dias, como antropólogo, e agradeço, foi o facto de ter acesso a uma área cultural que eu desconhecia que é a cultura camarária. Portanto, ao fim de dois dias, a repetição de frases e ideias em todos os grupos onde eu estive e depois nas conclusões, frases vindas de salas diferentes onde eu não estive eram as mesmas frases perfeitamente codificadas como se houvesse uma espécie de um código e um discurso

absolutamente repetitivo e eu não estava à espera. Mas acho que devíamos perceber o que é que se passou aqui é que nós excluimos os ciganos. Estivemos dois dias a falar deles e no fim, Adérito Montes e de alguma maneira as pessoas que estão lá em cima, cada um à sua maneira, uns agradecendo ao presidente da Câmara Municipal de Coimbra ter vindo, outro dizendo que assim não fala, estamos a dizer que o que nós produzimos aqui nesta sala foram dois dias de exclusão cultural. Não estou a culpar ninguém, não se trata de culpar ninguém, trata-se de perceber que há uma dificuldade de comunicação e que ainda me apetecia pedir aos ciganos presentes... pedir desculpa da enorme complicação que nós metemos nas coisas. Nós complicamos as coisas de tal maneira com jogos e grupos e símbolos e mudanças de grupo e relatórios e soluções e problemas... Complicamos as coisas de tal maneira... mas eu sei que vocês sabem, vocês ciganos desta sala, que há problemas com os nómadas forçados a ser nómadas no Alentejo e nas Beiras, com 4000 mil nómadas que andam de Câmara em Câmara enxotados pela GNR. Lembro-me do Adérito Montes ter dito isto na minha faculdade, meses atrás. E gostava que vocês falassem um bocadinho dessa situação que vocês nos ensinassem alguma coisa de como isto é visto pelo vosso olhar quando as pessoas se vos põem a realojar ou a não realojar, ou o governo se interessa ou o governo não se interessa, ou os jornalistas falam ou os jornalistas não falam. Se vocês nos dessem a honra de falar um bocadinho eu gostaria de ouvir um bocadinho, o que é que vocês sentem disto tudo. Não do que se passou nestes dois dias, mas da vida real lá fora. O que é que se passa lá fora?

Vera

Serviço de Acção Social de Loures

Boa tarde. O meu nome é Vera. Trabalho no Serviço de Acção Social de Loures e fiquei um pouco perplexa quando aqui foi dito que não existe diálogo e comunicação entre técnicos e ciganos. Posso garantir-vos que é mentira. Existe bastante diálogo. Agora o que existe é a falta de muitos técnicos descerem ao nível de muitos ciganos porque se mantêm com uma posição de poder de impor situações, por isso não há comunicação. Apenas queria apelar se tiverem humildade suficiente para descer ao nível, porque têm a mania de superioridade perante os ciganos. É verdade! Eu trabalho com diversos técnicos e existe sempre o “ele” e o “nós”. Não pode existir isso. Portanto, se isso acabar, realmente vai existir comunicação.

Jorge Gouveia Monteiro

Vereador do Pelouro da Habitação da Câmara Municipal de Coimbra

Não vou dar nada para uma suposta dicotomia entre técnicos e ciganos. Não é isso que me preocupa. Creio que os trabalhos deste seminário são notáveis na preocupação de inovação e tenho uma séria preocupação de que municípios, os seus técnicos, os seus responsáveis eleitos, vereadores, presidentes de Câmara, que queiram inovar, estejam isolados diante de um governo que não financia a inovação. E por isso, referi no meu grupo de trabalho, o problema do imediatismo e da decapitação da inovação, porque exigem-nos tantos resultados imediatos que as autarquias, os seus técnicos, os seus responsáveis, estão compelidos a fazer aquilo que já sabem fazer, que já está feito, barato, com resultados rápidos, porque o governo não financia outros projectos, não financia por exemplo estágios e realojamento transitório. Estamos a falar de uma inovação que me parece óbvia e porque a pressão da opinião pública incluindo de alguns académicos é... a cada inovação, exigem resultados ao fim de dois, três, quatro anos. Isto é demolidor para quem quer inovar, é demolidor num país que quer apostar em novas oportunidades, em inovação, e portanto nós temos que ter com todos os defeitos dos municípios, do jargão, dos técnicos, dos eleitos, etc., temos que ter espaço e temos que ter solidariedade nacional, na comunidade académica como existia neste caso no ISCTE, de outras academias, de outras universidades como a minha, a universidade de Coimbra, para que possamos de facto inovar, ter tempo para fazer projectos sustentados, de longo prazo, não de ciclos curtos autárquicos de 4 anos, não pressionados constantemente pelos media e pelos investigadores, para termos que apresentar resultados ao fim de dois ou três anos porque senão seremos compelidos, sem dinheiro, a fazer barato e rápido, como sempre fizemos, mesmo quando sabemos que estamos a fazer mal.

Marino Maia

Representante da comunidade cigana

Eu vejo-me como um técnico como vocês todos. Eu ando assim um bocado cansado desta vida. São dez anos de cansaço. Sou cigano. Como vocês todos também estão cansados de trabalhar com ciganos e eu também ando cansado de trabalhar com ciganos e sou cigano. Eu tenho o 9º ano, não sou muito estudado. Tenho a escola da vida. Tenho aquilo que aprendi até aos dias de hoje. Trabalhei com técnicos espectaculares. Aqui tenho uma técnica que é a Raquel, a Dr.ª Raquel, espectacular, e outros técnicos em Coimbra espectaculares, pessoas que gostam dos ciganos. Não é gostar dos ciganos por gostar não! Gostam dos problemas que a comunidade tem e tentam-nos ajudar e são directos

connosco. Quando tem que ser dizem-no as coisas e nós ciganos, da nossa parte, temos saber aceitá-las. Mas eu acho que um técnico tem que ter a capacidade de quando aparece um cigano seja ele de onde vier, com as ideias um bocado malucas, tem que ter a capacidade de saber dar a volta à situação porque aí então, não vale a pena trabalhar com ninguém. Isto penso eu e sou cigano. Eu como cigano acho que a comunidade cigana tem de mudar, mas eu tenho que defender a minha comunidade. Eu tenho que defender as pessoas que não têm capacidade de passar dali para a frente. Não têm. Tenho que ser eu a ajudá-los e tem que ser com a ajuda das pessoas, técnicos, que me têm que ajudar. Eu acho que a gente tem um discurso positivo, não é? Penso eu. Positivo... temos de ser positivos. Não ofendermos uma pessoa. Às vezes sem maldade mas a questão do nível das pessoas como agora ouvi há bocado ali o nível. O nível...o nível... Qual é o meu nível? Eu ontem fui um bocado nervoso quando respondi, mas fui espontâneo. Porque eu quando falo, falo a ajudar. Tenho um discurso positivo e falo contra os ciganos, contra os técnicos que não são bons técnicos, contra todos. Eu acho que nós temos que ser positivos. Temos que trabalhar positivamente. Claro que vejo no meu país, no Alentejo como estava a dizer o Professor, vejo casos de miséria, completa miséria, daqueles completamente miseráveis, encostados a um canto. Eu como cigano não gosto de ver isso. Mas, eu também não posso exigir a essas pessoas que saiam dali para a frente porque eles viveram assim séculos e séculos a viver assim daquela maneira. Portanto, não podemos exigir as coisas às pessoas. Agora, há ciganos mal educados? Claro que há. Há ciganos educados? Há! Eu sou cigano. Tenho orgulho em ser cigano. Agora daqui vocês tirem as vossas conclusões e vamos trabalhar daqui para a frente. Apostar nas pessoas como eu e como outras pessoas que aqui estão. Muito obrigado.

Margarida

O meu nome é Margarida. Trabalho num departamento de habitação e ainda bem que ouvi esta intervenção agora porque foi apaziguadora para mim e penso que para a maioria das pessoas que aqui se encontram porque, estava a ficar extremamente frustrada com algumas reacções, quer ontem quer hoje, por parte de alguns participantes, quer ciganos quer não ciganos.

Eu apenas quero partilhar o meu sentimento de experiência, não de muitos anos, que tenho em processos de realojamento e de acompanhar algumas colegas que realojaram comunidades ciganas e a única coisa que eu quero partilhar convosco é que de facto tive noção das dificuldades que estão por detrás desses processos de realojamento. Conheço a

vontade e a determinação com que essas técnicas em questão o fizeram e o quanto apreciavam a comunidade cigana e o respeito que tinham por essas pessoas. Agora, eu não posso é aceitar discursos de vitimização. Não posso aceitar discursos “*eu sou cigano sou excluído*”, “*eu sou africano eu sou excluído*”. Eu não posso aceitar mais esse tipo de discurso porque enquanto nós não nos vimos todos como iguais e como cidadãos que somos, com direitos e deveres, acho que não vamos a lado nenhum. Com esta troca de acusações, estes ruídos de comunicação que existem, não vamos a lado nenhum. Não é construtivo. Devemos trabalhar todos no mesmo sentido e com igual respeito. Porque se eu digo a um africano ou um branco ou um amarelo “*isto não é possível*”, “*de acordo com as orientações que temos não posso fazer*” e se as pessoas, independentemente da etnia que são ou tenham, umas reagem a tentar agredir, outras a tentar ameaçar, outras a perseguir, alguma coisa não está bem. Portanto, esta cidadania que temos que ter e saber ouvir da parte do serviço “*não!*” e “*não!*” ou um “*sim*” (ainda bem que acontece um sim) nós temos que saber aceitar. Isto não é um recado para a população cigana é um recado para todas as pessoas com quem nós trabalhamos. Há bons técnicos e há maus técnicos. Não posso aceitar o comentário que houve ontem de se os ciganos não recebem o RSI, já não sei muito bem se foi este o comentário, então é porque os técnicos estão a ser maus técnicos. Não vamos entrar por aí. Vamos tentar no trabalho seriedade que eu penso que nós todos temos que ter e ser construtivos, de um lado e de outro. Sem isso não vamos a lado nenhum.

Intervenção da assistência

Eu penso que estas duas intervenções, daquele senhor de Coimbra e da colega foram extraordinariamente importantes. Porque como há bocado discutíamos na sala, nós não conhecemos o outro enquanto nós não nos reconhecemos. Todos nós temos fronteiras, entre uns e outros, e eu e esta colega temos limites, temos fronteiras, temos pontos desconhecidos, mas não quer dizer que não possamos trabalhar e seguir um caminho conjunto e é isso que falta e às vezes aos próprios técnicos. Eu penso que aqui aquele colega, da maneira como ele falou, falou com calor, mas penso que não era talvez isso que queria, se calhar foi mal interpretado, porque de facto muitas vezes entre nós há desconhecimento e às vezes não temos disponibilidade mental, ou mais um esforço que temos que fazer para se calhar compreender o outro lado. Porque se não fizermos esse esforço, não houver, como ele diz e sabemos que a às vezes a população cigana é mesmo difícil, temos zonas complicadas, mas temos outras zonas que não são nada complicadas.

Mas eu vou também para zonas não ciganas e às vezes passo enfim, as passas do Algarve exactamente, portanto, o problema aqui não está no ser cigano ou está no não ser cigano, está na diferença das cultura das pessoas, da minha diferença e na diferença desta colega porque somos diversos. Agora temos é que nos entender porque se nós técnicos, que temos limitações por parte do poder central, por parte do poder local, por parte das sustentabilidades de que as colegas aqui falaram, que os projectos que quando chegam a um *timing* de sucesso, já não pode haver mais financiamento, então pergunta-se e agora? E depois? E o investimento de 6 anos? O que é que fazemos depois? As colegas avançaram “*nós devemos chamar ciganos para as equipas*”, é verdade. Mas equipas também não podem manter-se depois só com mediadores. Têm que haver outros suportes técnicos e as instituições privadas e as instituições Estado, seja local seja central, não dão continuidade não mandam mais o técnico para lá, isto é verdade. Portanto, o contrato a termo certo ou a tempo indefinido, etc., não é renovado, isto é verdade. Portanto, enquanto não houver, como foi aqui apresentado, políticas nacionais de maior durabilidade, da nossa parte uma disponibilidade e se calhar estudar mais qualquer coisa. Tudo isso é fundamental. Obrigado.

André Correia

Centro de Estudos Territoriais

É mesmo muito rápido, tinha mais coisas para dizer. Ontem, penso que nos dividimos num ponto no calor do debate. Falou-se na reduzida importância da presença de políticos aqui, minimizando a possibilidade da sua intervenção. Eu penso que isso não é verdade, e que fazem falta aqui. Por outro lado, há uma pergunta que me surge quando se diz que devemos capacitar os ciganos, entre outras pessoas que precisarão de apoio, mas que deveremos capacitar e dar *empowerment*. Eu tenho uma pergunta que é provocadora: se os grupos parlamentares, os partidos políticos também precisam de algum *empowerment* para actuarem a nível decisor? Porque todas estas problemáticas carecem de enquadramento num plano hierárquico do Estado e tudo o que fizemos aqui ontem e hoje não é em vão, mas é pouco útil se não houver interesse e empenhamento a nível parlamentar no mínimo. Muito obrigada.

Intervenção da assistência

Boa tarde. Eu só queria fazer uma pequena análise muito rápida, já me estão aqui a pressionar, relativamente a um comentário que foi feito, que dizia respeito ao descer ao

mesmo nível ou ao tentar impor alguma coisa. Eu não queria alimentar esse tipo de discurso só queria dizer que quando apresentámos o painel C uma das soluções que apresentámos era exactamente formação específica aos técnicos nomeadamente em relação à diversidade cultural.

O segundo ponto que eu queria também deixar tem a ver com o facto de inevitavelmente e apesar de nos termos divididos em grupos, é muito difícil distanciarmo-nos da nossa experiência pessoal e profissional e talvez por isso muitos problemas e muitas soluções identificadas são capazes de reflectir isso. Como possível solução e o caminhar lado a lado implica que a identificação das necessidades feitas pelos técnicos seja feita ao mesmo tempo e lado a lado à identificação das necessidades feitas pelas populações e em conjunto encontrar soluções e não estar constantemente a devolver responsabilidades uns para com os outros. Muito obrigada.

Carlos Nobre

Câmara Municipal de Coimbra

Eu gostava só de dar uma pequena nota, fazendo uma citação daquilo que em tempos ouvi de um cigano muito sensato. Já foi há algum tempo, por isso é normal que não consiga reproduzir exactamente o que disse mas penso que foi qualquer coisa do género “*Há técnicos maus? Há. Há técnicos bons? Há. Há ciganos maus? Há. Há ciganos bons? Há. Depois de hoje... agora é trabalhar!*».

Encerramento do Painel 3

Lúis Pascoal

ACIDI / Gabinete de Apoio às Comunidades Cigana

241

Muito boa tarde a todas e a todos. O facto de aqui estarmos todos nesta sala só pode aumentar a nossa confiança de que alguma coisa vai poder mudar.

Tivemos nesta sala muitos participantes, ultrapassámos o horário e este fim da sessão é ilustrativo de que trabalhámos efectivamente, dialogando com muitíssimas culturas: as dos técnicos, as dos investigadores, as dos ciganos, as dos institutos e das organizações que representam a administração central do Estado. Tivemos várias culturas em diálogo e felizmente conseguimos conversar, entendermo-nos e passar várias horas juntos. Eventualmente, teremos que insistir no modelo. Se tivéssemos conseguido resolver tudo com uma assembleia de dois dias não teríamos a Europa preocupada com a exclusão das populações ciganas. Tem-se desenvolvido muitos esforços para se construir este diálogo, esta ponte, e conseguir, sobretudo, fazer ouvir os diferentes actores que não só os ciganos. São ciganos, são técnicos, são políticos e são vários os níveis de decisão.

Aquilo que nós, da organização, queríamos deixar, era aquele facho olímpico que vamos todos tentar transportar daqui para a frente, depois desta acalorada participação de dois dias. Pensamos que o que mais falta é espaço para nos exprimirmos, nós, os políticos, técnicos, autarcas e ciganos. Deixamos aqui uma proposta com a intenção de levar este debate um pouco mais à frente através de uma carta de princípios a ser subscrita pelo governo, pelas entidades públicas, desde a administração do Estado a nível central e local, com um conjunto de reflexões que cremos se podem transpor para orientações de acção política no domínio da habitação e da inclusão das comunidades diferentes, com particular destaque para a comunidade cigana.

É altura de pensarmos que a comunidade cigana tem, efectivamente, problemas específicos, vontades específicas, culturas específicas que não podem ser sempre camufladas na generalidade das minorias ou dos excluídos no seu todo.

A Presidência Portuguesa da União Europeia deixou como recomendação no Conselho Europeu, a 14 de Dezembro, pela primeira vez em 50 anos, a necessidade de os governos se preocuparem com a especificidade da problemática da inclusão dos ciganos nas

sociedades europeias, por serem essas comunidades vítimas de discriminação prolongada e intensa. E, portanto, neste momento, é necessário reflectirmos também nesta dimensão da eventualidade de não termos feito o necessário para uma abertura para a inclusão. Nesse sentido, o documento que é aqui apresentado pelos organizadores, que representam institutos do poder central, autarquias municipais, a Câmara Municipal de Coimbra e instituições universitárias, como o CET, traz à reflexão pública uma proposta para debate desta matéria da habitação. Criou-se um mail específico cujo endereço é cartaprincipios@gmail.com, onde se espera os contributos dos técnicos para um debate mais profícuo, mais calmo e mais prolongado, que não se pode conter sempre numa sala. E agora gostava de dar os parabéns aos participantes, agradecer todos os seus contributos, que vão seguramente no sentido de virmos a obter resultados inclusivos na sociedade portuguesa. Queria convidar também os dirigentes da organização a virem agora para a mesa, de modo a que possamos ouvir os decisores, os políticos, e aqueles que contribuem ao mais alto nível da nossa estrutura, aqui reunida, para a questão da inclusão e habitação das populações da comunidade cigana. Para já obrigado e em nome da organização um especial obrigado a todos os participantes.

Muito boa tarde.

Alta-Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural

Boa tarde a todas e a todos. Sei que estão muito cansados porque foram dois dias intensos, por isso vamos tentar ser breves nesta cerimónia de encerramento.

Gostaria de dizer-vos que é com muita honra que participo nesta cerimónia de encerramento. Infelizmente não pude estar sempre presente, mas tive dois técnicos do ACIDI aqui a tempo inteiro que me foram dando eco do que se foi passando e sei que foi um espaço onde houve oportunidade de trocar impressões, um espaço onde houve até alguns momentos mais intensos. Portanto gostaria de agradecer a presença de todos e o contributo que deram para esse diálogo.

É do domínio público e do vosso especial conhecimento que há ainda muitas famílias ciganas a viver em condições de habitabilidade e precariedade extrema, impedindo assim o seu acesso a outros recursos e reforçando a falta de oportunidades no exercício da cidadania e de uma justa coexistência social. A adesão extraordinária a este encontro, o trabalho desenvolvido nestes dias pelos diferentes grupos revelou, por um lado, a grande preocupação que todos temos em relação a esta matéria e, por outro, a dificuldade de vencer obstáculos para pôr em prática a resolução de muitos dos problemas com que nos deparamos. No entanto, o diagnóstico já está feito. Importa agora consolidar estratégias e modelos de intervenção, alguns aqui descritos com resultados muito positivos que partiram das autarquias locais. O enriquecimento que o ACIDI, através da presença dos seus técnicos, recolheu deste seminário irá seguramente contribuir para melhorar a nossa intervenção nesta matéria. E dizer-vos também que, quer em nome pessoal como Alta-Comissária quer em nome do Instituto, irei fazer chegar ao Sr. Ministro da Presidência o relato do que se passou neste seminário para que, como aqui foi dito, os políticos estejam também sensíveis a esta temática ao nível do poder central.

Agradeço, por isso, a contribuição de todos e apelo à vossa persistência na construção de um Portugal mais justo. Muito obrigada.

Muito boa tarde a todos. Ontem tivemos aqui a oportunidade de partilhar uma tarde intensa de diálogo mas agora estou aqui na qualidade de representante do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana que também, na presença dos seus técnicos, acompanhou estes dois dias de trabalho com bastante interesse e tenho a certeza com bastante entusiasmo. Tanto mais que estes dois dias de trabalho revelaram para nós aquilo que é a justificação exactamente do nosso trabalho actualmente. Como vocês sabem está na fase final, pronto para ir para discussão pública o Plano Estratégico de Habitação. Plano Estratégico esse, ao nível nacional, que vai apelar imenso à participação local e à transposição ao nível local da sua concretização e é um Plano Estratégico, também como irão verificar no momento da abertura da discussão pública, que discute e pretende discutir precisamente qual o papel do Estado em termos de desenvolvimento de instrumentos que viabilizem o acesso à habitação.

Eu acho que estes dois dias foram extraordinariamente significativos e desafiadores para o debate das questões da habitação porque, a propósito dos ciganos, aquilo que esteve aqui em cima da mesa foi, efectivamente, ainda o longo debate e a grande dificuldade que existe em termos de termos capazes de termos instrumentos suficientemente flexíveis e abertos ao acesso à habitação, de termos instrumentos suficientemente próximos, integrados e coerentes, ao nível da promoção do desenvolvimento local, de termos capacitações aos mais diversos níveis, político, técnico, de decisão das próprias comunidades, de sabermos lidar com processos de promoção de cidadania, de processos de construção de *empowerment*.

Houve aqui uma frase que durante estes dois dias me afligiu imenso: "*Dar empowerment*". Ora o *empowerment* não se dá a ninguém, constrói-se em relação, é uma co-responsabilidade dos técnicos, dos políticos, dos decisores e das comunidades e enquanto nós entendermos que o *empowerment* é uma coisa só dos outros, vamos estar com algumas dificuldades em com certeza construir esses processos.

Em nome do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana muitíssimo obrigado pela oportunidade de ter participado e de ter sido desafiado por parte da academia para estes dois dias de debate e será com todo, todo o gosto e todo o prazer que iremos acompanhar o repto que aqui foi lançado em termos de continuarmos durante os próximos meses e o próximo ano, o debate em torno destas matérias lembrando apenas que esta matéria, que veio a propósito da discussão e da especificidade dos ciganos, é uma matéria que de

facto necessita de uma reflexão um pouco mais alargada e estruturante a outras comunidades e que terá que realmente implicar uma reflexão sobre qual é a melhor maneira dos diferentes actores poderem contribuir para a maior inclusão, seja dos ciganos seja de que comunidade for, através do instrumento habitação.

Ouvimos falar aqui várias vezes de que a habitação é importante na alavancagem, mas por si só também não consegue resolver coisíssima nenhuma e é essa a procura de soluções que é necessário fazer, na certeza também que não há receitas generalistas mas, acho que foi muito importante tudo isto que aconteceu durante estes dois dias, pelo menos já existem experiências que nos mostram, claramente, como não se deve fazer e experiências que nos desafiam, claramente, para vários caminhos que podem ser eventualmente generalizados.

Queria em nome do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana agradecer a todos esta oportunidade e queria também agradecer ao facto de se ter feito este debate tão intenso que colocou, penso eu, o dedo nalgumas feridas que até agora ainda não tinha tido oportunidade de ver expressas de uma forma tão clara e queria apelar em sequência daquilo que ontem o Sr. Secretário de Estado de Habitação do Ordenamento do Território e das Cidades referiu: apelar a uma forte participação durante a abertura da discussão pública do Plano Estratégico da Habitação, também com os resultados daquilo que foram estes dois dias e reafirmar, apesar da sala estar bastante mais vazia nesta altura que, para todos os efeitos, os decisores nestas matérias acompanhem de perto e com muita preocupação e com muito interesse a procura de tudo o que seja a promoção de um maior conhecimento, de um maior debate, de uma maior equidade na procura de soluções específicas aos problemas que se colocam nesta matéria. Muito Obrigada.

Muito boa tarde a todos. Queria cumprimentar todos os membros da mesa e queria cumprimentar muito particularmente todos aqueles que estiveram nesta organização, na sua alma e no seu corpo.

Queria dizer, por circunstâncias da minha vida, eu sou político e estou aqui. Por circunstâncias várias da minha vida, não comecei a preocupar-me com isto hoje e há vários anos que me tenho debruçado sobre problemáticas desta natureza e tenho tentado encontrar soluções. Não foi quando eu vim para as autarquias que fiz parte da cultura das autarquias. Cultura das autarquias é uma coisa que existe de facto porque é uma cultura de grande dificuldade. Todas as pessoas podem falhar, menos as autarquias. Porque verdadeiramente o que acontece é quando há um problema para resolver temos que ser nós a resolver. Não há rede. Rede no sentido daquilo que está por baixo. Não há. Trabalhamos sem rede. Grande parte das soluções nacionais inexistem. Aquilo que foram chamadas as políticas nacionais organizadas, estruturadas, com todos estes anos que nós temos de país não são organizadas de facto. Em relação a isto falta-nos uma pequena coisa que é uma política nacional para esta área. Já devíamos ter há muito tempo. As soluções que nós temos, no fundo, assentam no seguinte: em cada um tentar resolver da melhor maneira possível o seu problema local. O que significa que alguns podem, outros não podem resolver. Alguns têm capacidades, têm universidades, têm pessoas, têm técnicos, têm gente interessada e outros não têm. Alguns estão verdadeiramente no “mato sem cachorro”, que é a expressão que se utiliza. Como em grande parte das outras áreas sociais deste país. Lembro-me por exemplo das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, que é uma solução teoricamente extraordinária. Mas do ponto de vista prático no país, existem pessoas que não sei como é que podem pôr em prática com consciência uma política desta natureza porque não tem recursos para o fazer.

Bom, e nós aqui, em concreto em relação a esta questão temos um princípio que eu penso que é essencial que é isto: se nós entendermos que qualquer sociedade pode continuar a segregar exclusão, pode continuar a assobiar para o lado enquanto há áreas de miséria perfeita. Enquanto há pessoas que estão abandonadas à sua sorte e que a única coisa que podem tentar esperar é que alguém olhe para elas algum dia. Quando há comunidades que estão organizadas na sua auto-suficiência e na sua exclusão e na sua incapacidade de inclusão, na sua incapacidade de dar um salto, de compreender que de facto somos todos iguais e isso significa que há igualdade de direitos e deveres. Que as nossas culturas são

complementares, não são exclusivas. Não são oponentes. Se não compreendermos isto evidentemente não temos soluções. E nós no campo prático temos verdadeiramente soluções que o não são. Começa logo por soluções de habitação. O meu município tem uma solução de habitação que é uma tragédia. Porque foi construída como tragédia. Não pode ser outra coisa senão tragédia. Porque foi feita sem se pensar no efeito que se iria conseguir com a oferta de alguma coisa que não era entendida pelas pessoas. As pessoas não compreendiam. Em relação às quais elas não conseguiam viver. Que é verdadeiramente o mundo hostil ao seu estilo de vida e que só potencia conflito. E foi por isso que nós em Coimbra tentámos optar por uma coisa diferente. Nós chamámos-lhe Parque Nómada. Ainda há pouco estava falar com o Dr. Gouveia Monteiro e ele estava-me a dizer “*agora não se usa Parque Nómada, agora é Centro Habitacional*”. Eu peço muita desculpa mas não tenho nenhum problema, já tenho alguma idade, e o meu problema não é propriamente os termos. Por uma razão simples: Parque Nómada existe em vários sítios do mundo. Há americanos, os mais perfeitos americanos, aqueles que gostam de donuts e tudo, gostam de viver em caravanas. Em parques adequados ao efeito, não gostam de viver nas cidades, não gostam de viver nos edifícios tradicionais. Eles têm uma consciência nómada, de facto gostam de viver naquilo. Não há nenhum problema com isso. Há ingleses que são verdadeiros *globetrotters* que vivem da mesma maneira em várias partes da Inglaterra. Ninguém tem nada com isso, cada um vive como quer. Nem ninguém fica depreciado se chamar isto ao Parque.

Mas verdadeiramente do ponto de vista essencial, isso sim, há aqui um conceito que é importante e que é este: é preciso habituar as pessoas, preparar as pessoas para a sua integração. E esta faceta evolutiva, esta faceta de integração é a parte mais essencial que nós temos no nosso chamado “Parque Nómada”. Porque verdadeiramente não interessa dar à pessoa uma coisa que ela não sabe utilizar, que ela não pode utilizar. Não interessa ter uma sociedade perfeita na qual ele não se consegue incluir. Não interessa ter uma sociedade em relação à qual se convida alguém sem ele perceber as regras fundamentais em relação às quais ele deve inserir-se nessa sociedade. O que é que ele lucra com isso? O que é que ele ganha com isso? O que é que lhe acrescenta pertencer a uma sociedade como essa? E se não se consegue fazer isto então não há nenhuma solução. Porque as pessoas não são convidadas para alguma coisa que não compreendem, que não aceitam, que não praticam. E é justamente esta ideia que está na base da ideia que nós desenvolvemos em Coimbra. É receita única? Não é receita única. Não há nenhuma receita única. Mas é um objecto de trabalho e de estudo muito interessante. E é sobretudo isto que eu queria salientar. Temos muita gente a trabalhar connosco, ciganos neste caso

concreto. Se calhar temos menos do que deveríamos, de facto devíamos ter mais. Podemos convidar uma pessoa, representante da comunidade cigana, a comentar como aqui fizemos nesta sessão os quadros que ali apareceram. Eu também tenho dificuldade. Eu também não tenho papel. Não tomei nota de tudo aquilo. Agora o que eu sei é o seguinte: é que as conclusões que ali foram apresentadas são aquelas e mais não sei quantas, que podem ser dadas por todos nós. E naquelas, está de facto um espírito muito grande de participação de toda a gente tentar dar o seu melhor, que foi o que cada um fez enquanto aqui estava. Isso de certeza que o meu amigo concorda comigo. Portanto, o problema não é esse, quer dizer, o problema é nós queremos fazer sempre mais alguma coisa, acrescentar mais alguma coisa, ser capazes de fazer mais alguma coisa positiva em relação ao que estamos a fazer. E temos aqui uma cultura, neste sentido, uma cultura de gente amiga. Portanto, gente que compreende os nossos problemas porque são de todos. Os problemas são de todos.

O que eu queria dizer-vos era que, concluindo, nós estamos de facto do mesmo lado e o lado é tentar melhorar a sociedade portuguesa e tentar resolver estes problemas tão importantes e tão graves que nós temos. Queria para não terem maçada de me ouvir mais porque um político, normalmente o grande problema dele é não saber o que é que deve falar, quando é que deve parar, e eu nesta altura sinto que devo parar. Portanto, queria agradecer-vos a todos o vosso contributo e o vosso trabalho e queria dizer que em Coimbra nós estamos particularmente felizes do trabalho que estamos a desenvolver com todos. Muito Obrigado.

Muito boa tarde a todos. Estou aqui em nome da Câmara Municipal de Lisboa, em representação da Sr.^a Vereadora Ana Sara Brito, a quem não foi possível estar presente.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao CET, pela organização deste seminário já esperado a algum tempo, mas que, penso, chegou na hora certa.

Pelo que ouvi ontem da parte da tarde, neste momento, existe um conjunto de projectos, que estão a ser desenvolvidos e que têm gerado uma grande discussão. Penso que isto é positivo. Se me permitem, gostaria de dizer que, por vezes, nota-se alguma rivalidade entre os técnicos e os académicos, por isso considero que deveriam trabalhar mais em conjunto. A academia tem muito a dar a estes projectos e a outros sobre a inclusão social, mas os técnicos têm um conhecimento profundo da realidade, e obviamente também sobre ela fazem as suas reflexões, e tiram as suas conclusões no sentido de definir e orientar o seu trabalho, e desenvolver as suas competências no terreno.

Existe uma particularidade nestes projectos que julgo ser importante destacar. Há uns anos atrás, a ideia era a de que trabalhávamos para um grupo. Hoje a ideia é a de que trabalhamos com o grupo. Penso que esta ideia foi mais destacada nuns projectos do que noutros. É um tema que merece a nossa reflexão. Parece-me importante ter a preocupação do envolvimento e a participação de todos os agentes envolvidos.

Temos ainda um grande trabalho a fazer neste domínio, nomeadamente trazer parceiros privados para estas iniciativas e envolvê-los nos projectos. Ganharíamos todos com isto, porque ao estarem a partilhar desta informação ou a fazer um trabalho com estas famílias, uma franja maior da nossa sociedade começava a compreender, aceitar e integrar a cultura cigana. Por outro lado, para quê estar a formar pessoas para o mercado de trabalho, se depois esse mercado não lhes dá emprego e as rejeita, devido apenas a preconceitos.

Esta vertente tem que ser trabalhada, e não me pareceu ou não foi muito notório nos projectos que foram ontem apresentados, a referência a esta relação com o mercado de trabalho da população cigana. De aí a importância do envolvimento dos agentes privados como parceiros na concretização destes projectos.

Penso que são muito importantes estes espaços para este tipo de reflexão, e sobretudo, como formação dos técnicos, e neste sentido deveriam acontecer com mais frequência. Devem ser apresentando os projectos bem sucedidos e os menos bem sucedidos. Recordo que ontem na plateia alguém disse que, pelos projectos que foram apresentados só há aspectos positivos. É obvio que todos os trabalhos apresentados tiveram momentos

melhores e outros menos bons. Valeria a pena em próximos encontros desta natureza os aspectos negativos e dificuldades serem mais evidenciados, pois é também com eles que aprendemos e alteramos caminhos para melhorar o trabalho que desenvolvemos.

Era apenas o que queria dizer, muito obrigado a todos, e mais uma vez agradeço ao CET, ter organizado este seminário. Quero agradecer também a todos os oradores que se disponibilizaram a apresentar os seus projectos. Ficamos a saber que, efectivamente, há um conjunto de vivências que vale a pena partilhar, e aprendermos uns com as experiências de outros.

Muito Obrigado.

Excelentíssimos senhores e senhoras membros da mesa, excelentíssimos senhores e senhoras participantes, caras colegas e caros colegas, além da formalidade desta sessão é de facto com prazer que intervenho brevemente no encerramento deste colóquio para dizer três palavras.

A primeira, para agradecer à comissão organizadora do colóquio. Gostava de citar os nomes das pessoas que trabalharam neste últimos meses na organização deste colóquio, pelo ACIDI: Luís Pascoal, André Costa Jorge, Maria Helena Torres, pela GEBALIS: Isabel Saldanha, Marta Santos, João Paulo Marques, pelo IHRU: Maria de Luz e Odete Teixeira, Câmara Municipal de Coimbra: Carlos Nobre, Jorge Gouveia Monteiro e pelo CET: Alexandra Castro e André Correia. Espero não me ter esquecido de ninguém.

Eu sei que não é de bom-tom elogiar os da casa, mas não posso deixar de referir aqui a pessoa que está na origem deste colóquio, que teve a ideia do colóquio, que o organizou e que trabalha com competência e inteligência e energia que lhe conhecemos para que ele tivesse lugar. Não seria justo não realçar o nome da Alexandra Castro.

Quero agradecer evidentemente a todas as entidades que nos apoiaram e nomeadamente, a FCT, a Fundação Cidade de Lisboa e o ISCTE que nos disponibilizou à última hora este anfiteatro já que o número de participantes foi muito elevado e tivemos que alterar o local de realização do colóquio.

Quero agradecer obviamente, enfim, aos participantes em particular a todos os que intervieram nestes dois dias, que prepararam comunicações, colegas estrangeiros e nacionais, técnicos de institutos públicos, de câmaras, de freguesias, de organizações não-governamentais, associações de ciganos.

Depois da palavra de agradecimento uma palavra para me regozijar em nome do CET, do acolhimento que teve esta iniciativa. Houve quase 400 participantes inscritos – académicos, militantes, técnicos, membros de câmaras, de juntas, de instituições várias. O grau, o número e a diversidade de adesão ao colóquio foi uma agradável surpresa que teve como consequência algumas falhas de organização, pelas quais, em nome do CET, peço desculpa.

A terceira palavra enfim, para destacar o facto de que uma iniciativa como aquela que teve lugar durante estes dois dias constitui um bom exemplo daquilo que no CET consideramos ser a abertura da academia à sociedade civil. Sempre defendemos e continuamos a defender que a investigação científica, sobretudo na área das ciências sociais, deve ser

desenvolvida junto dos actores sociais, com os actores sociais. A investigação científica não pode dispensar o trabalho de gabinete, teórico e exigente, a competência técnica, o conhecimento especializado, a objectividade crítica, mas este trabalho só tem sentido na medida em que tem em conta os interesses, os conflitos, as exigências, as necessidades, as aspirações de actores e grupos sociais. Um e o outro lado da realidade de investigação, os interesses sociais e os interesses científicos são compatíveis, mais, são complementares. Alimentam-se e iluminam-se reciprocamente mas cada um deve guardar a sua autonomia. Um lado não pode resumir-se ou submeter-se ao outro. Se este princípio é fácil de enunciar, não é fácil de concretizar. Nomeadamente, não é fácil guardar uma perspectiva crítica quando se sai do gabinete para o terreno. Não é fácil não trabalhar simplesmente no sentido dos interesses de um grupo ou de outro grupo social. Não é fácil, mas sabemos que é possível. É possível com novas formas de olhar a realidade com esclarecimento mútuo dos terrenos de cada um, com confronto de ideias e com intervenção participada.

Este colóquio representa mais uma confirmação de que é possível. É essa também a razão pela qual a quem ou além da formalidade desta sessão renovo os nossos agradecimentos a todos os participantes.

Queria só terminar dizendo que o trabalho vai continuar, as actas vão ser publicadas e portanto vão poder calmamente ler e reflectir nas conclusões, e trazer novas sugestões. O debate vai continuar e o trabalho de cada um, técnicos, científicos e políticos, vai certamente continuar também. Muito obrigado a todos.

ANEXOS

Carta de Princípios sobre Habitação e Comunidades Ciganas

Os subscritores desta Carta, atentos à realidade nacional e de cada um dos seus Municípios no que diz respeito à situação das comunidades ciganas, entendem da maior importância reiterar princípios e direitos fundamentais da pessoa humana. Consideram igualmente que é chegada a hora de chamar a atenção para as consequências desses princípios e direitos, quer no que toca às vantagens para todos da sua boa aplicação, quer ao indispensável sancionamento de actos e omissões que os ofendam.

Assim, tendo em consideração:

O direito de livremente circular e escolher residência no interior do Estado, expresso no artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e a consequente eliminação definitiva de todas e quaisquer discriminações étnicas que visem impedir, no território nacional, a sua entrada, permanência e fixação.

O Direito à Habitação, conforme enquadrado pelo Artigo 65 da Constituição da República Portuguesa: *“Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”*.

Que o **Conselho da Europa** aprovou em 2005 uma recomendação visando a melhoria das condições habitacionais dos ciganos, independentemente do seu grau de mobilidade e das suas aspirações em termos de alojamento. A recomendação, dirigida aos então 46 estados-membros, elegeu a habitação como uma das prioridades para a integração social dos ciganos nos próximos dez anos, a par da Educação, do Emprego e da Saúde.

E atendendo a que:

As conclusões da **Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de 14 de Dezembro de 2007** referem no seu artigo 50 que – “... *O Conselho Europeu, consciente da situação muito específica com que se encontram confrontados os Rom em toda a União, convida os Estados-Membros e a União a recorrerem a todos os meios para melhorarem a sua inclusão.*”

É em resposta a este convite e tendo em conta a especificidade da realidade portuguesa, onde se incluem também os resultados de experiências e práticas positivas desenvolvidas nos últimos anos, que formulamos e nos comprometemos a pôr em prática os seguintes princípios orientadores da acção:

1. Tendo em conta que a habitação é fundamental no equilíbrio de todo o sistema social, considera-se prioritário promover e manter políticas activas de habitação que permitam fortalecer os laços da sociedade maioritária com a comunidade cigana, tornando os locais de residência, espaços de interculturalidade e de diversidade. Há na sociedade portuguesa sinais encorajadores de que as comunidades locais compreendem e valorizam crescentemente os ganhos em segurança e em diversidade cultural que advêm de boas soluções de habitação.
2. Tais políticas de habitação devem ser promovidas e financiadas solidariamente pelo Governo e pelos Municípios e implementadas em espaços adequados e viáveis, com infra-estruturas suficientes para o seu bom funcionamento, orientadas pelo princípio da criação de oportunidades de inclusão, devendo ser combatida qualquer forma de restrição ao acesso à habitação por razões de discriminação racial ou étnica.

3. Devem igualmente conter soluções que promovam e facilitem a sustentabilidade económica das famílias e a integração das crianças ciganas na Escola. A experiência vem demonstrando que, ali onde boas práticas de habitação foram iniciadas, se estão a abrir novas oportunidades de melhoria do acesso dos homens e mulheres ciganos aos programas de formação e emprego, aos cuidados de saúde e à protecção social.
4. Tendo em conta que as populações ciganas se encontram sub-representadas nas estruturas governamentais e administrativas, deve ser promovida e valorizada a criação de Associações de Moradores, bem como o envolvimento das Associações de Ciganos, capazes de dialogar e defender os direitos específicos destas populações junto das entidades competentes em programas e projectos de habitação. Nos casos em que representantes das comunidades ciganas se envolveram no planeamento e acompanhamento das soluções, temporárias ou definitivas, das suas habitações, tal participação revelou-se de grande utilidade para o acerto e adequação das mesmas.
5. Consideramos que é prioritária a criação de condições de fixação e residência às famílias ciganas que vivem em condições de grande precariedade uma vez que tais condições favorecem o acesso ao exercício de outros direitos de cidadania. Assim, devem ser desenvolvidas pelas entidades responsáveis as iniciativas consideradas necessárias, de acordo com as melhores práticas europeias nesta matéria, no sentido de se eliminar os obstáculos ao acesso à habitação condigna, ao estatuto de residente ou à permanência de forma duradoura num determinado território.
6. Tendo presentes as prioridades do Ano Europeu do Diálogo Intercultural em 2008 e o facto de que as comunidades ciganas são alvo de preconceito por parte da população em geral, resultantes de

desconhecimento e de estereótipos negativos, muitas vezes reforçados pela comunicação social. As soluções concretas de habitação a pôr em prática devem contribuir para a eliminação da segregação espacial das populações ciganas e, por outro lado, ser acompanhadas de medidas de apoio à valorização e difusão das suas tradições e cultura.

Enviar sugestões para: cartaprincipios@gmail.com

A HABITAÇÃO DOS CIGANOS EM PORTUGAL
Constatações e Propostas de intervenção

Introdução

O documento que aqui se apresenta resulta da sistematização de alguns dos problemas e propostas enunciados no *workshop* – a construção participada da mudança realizado no âmbito do Seminário Ciganos, Territórios e Habitat, que decorreu no dia 9 de Abril de 2008 e que envolveu cerca de 200 participantes. Embora os três *workshops* realizados procurassem debater temáticas específicas, a maioria dos resultados alcançados revelaram a transversalidade de alguns problemas e sugestões.

A redacção deste documento contou ainda com parte dos resultados de um projecto de investigação em curso no Centro de Estudos Territoriais¹, com os contributos da Gebalis², da Câmara Municipal de Coimbra e do Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas do Alto Comissário para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Partindo do conjunto de propostas enunciadas, optou-se por uma organização em três grandes eixos de acção estratégica, cada um com duas linhas de intervenção específicas.

De relembrar que no quadro do Método de Coordenação Aberta³ para a protecção e inclusão social, o Relatório Conjunto de 2005 identifica a promoção de uma habitação condigna como uma das seis áreas prioritárias de intervenção ao nível da União Europeia. Esta prioridade foi confirmada no Relatório de 2006 que sublinha a concentração de múltiplas desvantagens em determinadas comunidades rurais e urbanas e entre vários grupos sociais. Em 2007 a Comissão Europeia apresenta propostas específicas na estratégia de inclusão social que combina a questão dos rendimentos com o acesso ao mercado de trabalho e à qualidade dos serviços sociais. As pessoas em situação de precariedade habitacional são

¹ “Ciganos e territórios: mobilidade e sedentarização no contexto urbano português”, coordenado por Vítor Matias Ferreira e Alexandra Castro, fazendo parte da equipa o bolseiro André Correia. Financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, do Ministério da Ciência e Tecnologia (Janeiro 2006-Julho 2008).

² Face aos novos desafios colocados pelos realojamentos nos últimos anos, nomeadamente das famílias ciganas, a GEBALIS (Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, EM) criou um grupo de estudo multidisciplinar (sociologia, antropologia e psicologia) constituído por quatro técnicos. Com o objectivo fundamental de intervir junto desta importante minoria de uma forma informada e sustentada foi elaborada uma sociografia que permitiu obter um «retrato» das suas características socioeconómicas, assim como do seu percurso e situação habitacional. Esta equipa é também responsável pela realização de uma análise profunda e partilhada por aqueles que diariamente lidam com estas questões no terreno - os técnicos de intervenção local. Recorrendo à metodologia da «análise em grupo», esta reflexão resultou num conjunto de perspectivas práticas de intervenção no quadro da gestão habitacional local e etnia cigana: “Análise em grupo sobre o tema: gestão local e etnia cigana nos bairros municipais de Lisboa”, 2008, Gebalis, EM.

³ O Conselho Europeu de Lisboa (Março 2000) reconheceu como prioritária a acção na área da pobreza e exclusão social. O objectivo estratégico de em 10 anos se atingir um crescimento económico sustentado, com mais e melhores empregos, e maior coesão social tem subjacente a vontade política colectiva de construção de uma União Europeia inclusiva. A concretização desse objectivo levou o Conselho de Lisboa a adoptar o Método de Coordenação Aberta, no qual as políticas nacionais de combate à exclusão social se devem basear, tendo em vista um impacto decisivo na erradicação da pobreza e exclusão social até 2010. O Método de Coordenação Aberta pressupõe uma combinação de Objectivos Comuns, Planos Nacionais de Acção, e um Programa Comunitário de incentivo à cooperação nesta área.

um dos grupos alvo cobertos por esta iniciativa e a provisão de habitação social é um dos elementos do terceiro pilar da estratégia activa de inclusão – acesso à qualidade dos serviços sociais.

Em 2005, o Conselho da Europa aprovou uma recomendação visando a melhoria das condições habitacionais dos ciganos, independentemente do seu grau de mobilidade e das suas aspirações em termos de alojamento. A recomendação, dirigida aos então 46 estados-membros, elege a habitação como uma das prioridades para a integração social dos ciganos nos próximos dez anos, a par da educação, do emprego e da saúde. No entanto, em Outubro de 2007, cinco organizações de direitos humanos⁴ fazem um apelo ao comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos e ao Responsável das Nações Unidas para o direito a uma habitação adequada, enfatizando o aumento das expulsões forçadas e censurando a impunidade de entidades públicas e outras na violação das leis nacionais e internacionais dos direitos humanos. E é assim que ainda em Outubro aqueles responsáveis vêm novamente apelar a esforços concertados a nível nacional, local e transnacional para terminar com a crise habitacional dos ciganos, salientando sete prioridades já contidas nas recomendações de 2005⁵.

As cinquenta e duas proposições enunciadas na referida recomendação do Conselho da Europa estão organizadas em sete domínios. Os *Princípios Gerais* estabelecem as orientações para a intervenção na área da habitação, nomeadamente a necessidade de políticas não discriminatórias, integradas que promovam e protejam o direito à habitação e o seu acesso a custos controlados, que garantam a liberdade de escolha de modos de vida, que previnam a exclusão e a criação de guetos, que potenciem a participação dos ciganos em todas as fases do processo, mas também o trabalho em rede a diferentes níveis territoriais com incentivos às entidades locais para cumprirem as suas obrigações na área da habitação. O *Quadro Legal* prevê o desenvolvimento de dispositivos legais, a sua implementação e monitorização, bem como o incremento do apoio jurídico a ciganos que vêm negados o direito à habitação, nomeadamente através da garantia de condições às ONG que possam assegurar esta função. A *Prevenção e o Combate à Discriminação* pretende garantir o conteúdo não discriminatório das disposições legais para que o direito à habitação e à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres seja assegurado, providenciando-se sanções efectivas para o seu não cumprimento. A *Protecção e Promoção da Habitação Existente* visa assegurar a protecção contra expulsões ilegítimas, procurando resolver o estatuto ilegal das áreas de fixação e garantir o alojamento alternativo adequado. O *Enquadramento das Políticas de Habitação* alerta para a necessidade de pensar as políticas em função da diversidade de situações a nível nacional, regional e local e das necessidades específicas e diversas das comunidades ciganas, o que exige a participação dos ciganos e o envolvimento das entidades locais e regionais no cumprimento das suas obrigações. O *Financiamento da Habitação* vai ao encontro da

⁴ COHRE (Centre for Housing Rights and Evictions), GHM (The Greek Helsinki Monitor), MSF (The Milan Simecka Foundation), OsservAzione (The Centre for Action Research against Roma and Sinti Discrimination) e ERRC (European Roma Rights Centre). Esta declaração pode ser consultada em http://www.eurocharity.org/en/article.php?article_id=2150

⁵ http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/news2007/071023romahousingrights_en.asp

garantia da diversidade de fontes de financiamento para se cumprirem objectivos mensuravelmente estabelecidos, cabendo a sua gestão às redes de parceiros, devendo ser aplicados de forma integrada e sustentável e pressupondo facilidades de acesso a financiamento para aquisição de habitação. Os *Padrões Habitacionais* englobam todos os parâmetros considerados adequados pela Agenda do Habitat das Nações Unidas (Nações Unidas – Habitat, 2003: 22), enfatizando-se recomendações ao nível da localização das habitações, da oferta de serviços e equipamentos, dos padrões de construção e da adaptabilidade e expansão do edificado.

Apesar da Constituição da República Portuguesa não prever a existência de um estatuto jurídico de “minorias nacionais”, conferindo a todos os cidadãos, a mesma dignidade social e igualdade perante a Lei, “o ‘marcador étnico’ associado à população cigana tem estado na origem das desigualdades sociais e dos processos de exclusão social”⁶. A persistência de famílias ciganas sem residência fixa, a residir em habitações degradadas ou em bairros segregados e a dificuldade de acederem ao mercado de arrendamento são alguns dos obstáculos que se colocam a esta população para poder exercer os seus direitos em igualdade de oportunidades com a restante população.

De acordo com os dados recolhidos no âmbito do referido estudo do CET⁷ constata-se a existência de 6.516 ciganos, cerca de 1300 a famílias⁸, a viverem em condições precárias de habitação sejam estas fixas ou móveis, correspondendo a 16% face ao número estimado de população cigana (40.000). Comparando com os dados dos Censos de 2001, recolhidos pelo Instituto Nacional de Estatística, existem 78.384 pessoas a residir em alojamentos não clássicos⁹ em Portugal continental, o que dá um peso de 0,8% face à população residente. Vemos, assim, a grande diferença existente entre as condições de habitação da generalidade da população portuguesa e a dos ciganos.

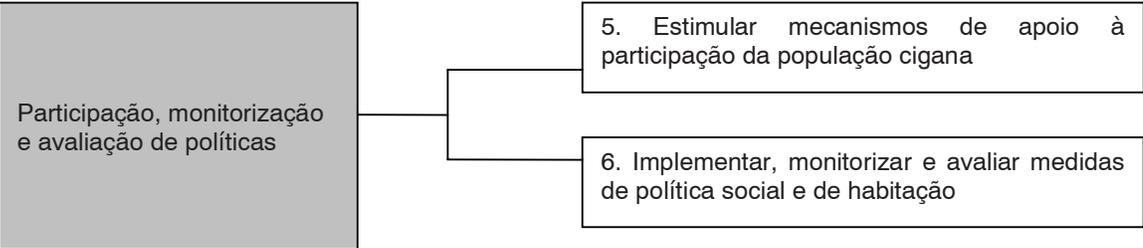
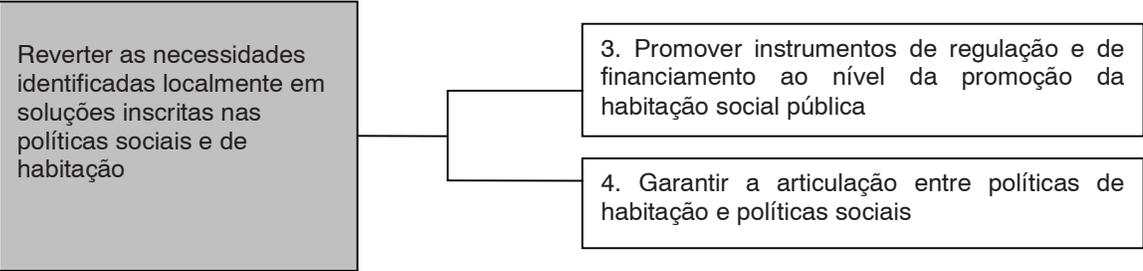
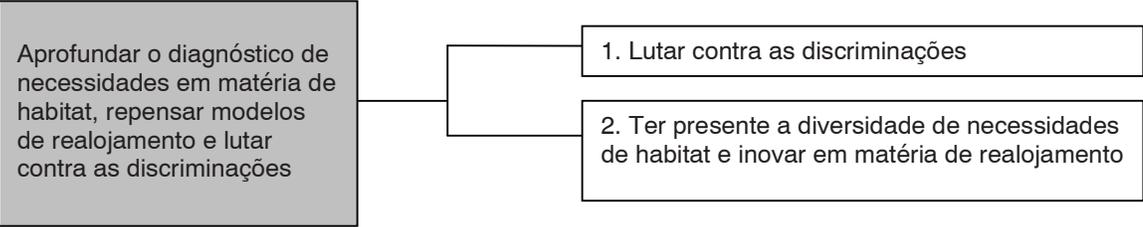
⁶ CNRM (2002), *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido – Caracterização do perfil das Minorias Étnicas*, Lisboa, IDS, - Coleção Estudos.

⁷ CASTRO, Alexandra (2007), “Dos contextos locais à invisibilização política. Discussão em torno dos ciclos de exclusão habitacional dos ciganos em Portugal”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 15, Lisboa, CET

⁸ Este número foi calculado para uma dimensão média de 5 elementos por família, já que vários estudos apontam como 3 o número médio de filhos por casal.

⁹ Estão aqui incluídos os seguintes tipos de alojamentos: barracas, casa rudimentar de madeira, improvisado, móvel.

**EIXOS ESTRATÉGICOS DE INTERVENÇÃO
HABITAÇÃO E ETNIA CIGANA**



1. Lutar contra as discriminações

CONSTATAÇÕES

- Não se possibilita o acesso a água, à electricidade ou a saneamento básico, sob o pretexto de que seria um incentivo para o aumento da fixação de outras famílias;
- Não se faz deliberadamente a recolha do lixo à espera que a situação se torne insustentável e os ciganos abandonem o concelho;
- Procede-se à demolição de habitações precárias sem a disponibilização de alternativas residenciais;
- Não se reconhece o estatuto residente, impedindo-se o acesso a determinadas serviços (ex.: conta bancária);
- Adia-se a procura da localização possível no concelho para determinadas famílias se poderem instalar, inviabilizando-se a apresentação de candidaturas a medidas e projectos de intervenção social;
- Influencia-se a opinião pública local para impedir o arrendamento;
- Manifestações a nível local da população contra a aquisição de terrenos/habitações por parte de famílias ciganas.

PROPOSTAS

1.1. Missão de alerta e de mobilização de diferentes parceiros

- Ter presente os ciganos entre os grupos prioritários da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial ;
- Encorajar entidades locais e ONG que actuem ao nível da habitação a lançar campanhas sobre os direitos dos ciganos na igualdade de acesso ao mercado de habitação e a uma habitação adequada. O quadro destas campanhas pode ser baseado no documento "*Guidelines on how to undertake a National Campaign for Secure Tenure*" promovido no âmbito da Agenda do Habitat das Nações Unidas¹⁰;

1.2. Apoio às famílias vítimas de discriminação relativamente ao seu projecto residencial

- Canalizar apoios às associações de defesas de direitos;
- Informação, orientação e aconselhamento jurídico das famílias ciganas em matéria de direitos à habitação;
- Disponibilizar a pessoas em situação de pobreza apoio legal gratuito, aconselhamento e representação quando são negados direitos à habitação;

1.3. Apelo aos municípios das suas obrigações face ao acolhimento de populações ciganas e de respostas diversificadas em termos de habitat

- Privilegiar entre os critérios de avaliação das candidaturas a programas e projectos a inclusão de acções que contemplem a prevenção de discriminações raciais e étnicas no acesso à habitação;
- Divulgar medidas existentes de apoio ao arrendamento (ex.: Porta 65);

1.4. Promoção de acções de formação para Técnicos de Inserção e Inter/Multiculturalidade e agentes das forças policiais

¹⁰ Pode ser consultado em <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1186>

2. Ter presente a diversidade de necessidades de habitat e inovar em matéria de realojamento

CONSTATAÇÕES

- Construção de bairros sociais de grande dimensão e isolados da malha urbana potenciam o insucesso dos realojamentos;
- A falta de preparação para o realojamento relaciona-se com o seu insucesso;
- Inadequação das soluções habitacionais à população a realojar – imediatismo / economicismo agravados pela falta de financiamento nacional;
- Gestão indiferenciada do parque habitacional face às especificidades da comunidade cigana;
- Desadequação de projectos/programas face às características da população;
- Desadequação do edificado (projectos construtivos) às características da população-alvo (ex.: acumulação de materiais/produtos da venda nos espaços comuns – privatização dos espaços públicos);
- Resistência/incumprimento das normas colectivas de apropriação dos espaços comuns;
- Dificuldade em realojar famílias numerosas face à tipologia dos fogos existentes;
- A taxa de natalidade elevada traduz-se em pressões para desdobramentos e na ocupação abusiva de fogos e espaços públicos.

PROPOSTAS

2.1. Aprofundar o conhecimento sobre a população cigana em situação de precariedade habitacional

- Elaborar um diagnóstico aprofundado sobre habitação e população cigana em Portugal;
- Promover acções de formação aos técnicos de intervenção local sobre as especificidades da cultura cigana a ter em conta na gestão do parque habitacional (ex.: a problemática dos contrários e dos mecanismos informais de justiça, as superstições associadas à proximidade de cemitérios e casas onde alguém tenha morrido...).

2.2. Evitar uma oferta de habitat standardizada

- Promover realojamentos dispersos na malha urbana, por forma a favorecer a diversidade sócio-cultural e as oportunidades de novos projectos de vida;
- Construir empreendimentos de pequena dimensão com integração de população diversificada;
- Promover a intervenção habitacional em imóveis degradados e reabilitação do parque público, definindo-se em cada município quotas de acesso para populações mais carenciadas e alvo de discriminação étnica;
- Adequar os projectos arquitectónicos para moradores que subsistam da venda (ex.: arrecadações para armazenamento de mercadorias);

2.3. Definir um quadro evolutivo de respostas em matérias de alojamento

- Apoio financeiro à implementação de soluções transitórias (Estágios Habitacionais antes do Realojamento) de adaptação das famílias trabalhando as suas competências com vista ao seu alojamento definitivo e ajustado;
- Promover a passagem da renda apoiada ao acesso à propriedade.

3. Promover instrumentos de regulação e de financiamento ao nível da promoção da habitação social pública e do mercado livre de habitação

CONSTATAÇÕES

- Falta de planeamento/estratégias a nível local e nacional ao nível da habitação;
- Inexistência de tradução dos problemas e necessidades sentidos localmente nos sucessivos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão e em medidas de política de habitação;
- Existência de vários desfasamentos: entre as evidências científicas e as decisões políticas; entre o planeamento estratégico de habitação social / ciclos políticos;
- Falta de coragem / vontade política de implementar projectos dirigidos à população cigana;
- Carências de linhas de financiamento flexíveis para os projectos de realojamento;
- Falta de recursos e projectos adequados.

PROPOSTAS

3.1. Identificar a população cigana entre os grupos socialmente mais vulneráveis a processos de exclusão nos instrumentos de planeamento

- Incluir a problemática da população cigana no Plano Estratégico Nacional de Habitação e no Plano Nacional de Acção para a Inclusão, definindo medidas que contemplem planos de intervenção local detalhados com a co-responsabilização de todos os actores;
- Contemplar a população cigana no âmbito do PROGRIDE - Programa para a Inclusão e desenvolvimento e nos CDS - Contratos de Desenvolvimento Social.

3.3. Garantir a presença efectiva de Portugal na Rede Europeia sobre Comunidade Cigana e Inclusão Social

- Promover o uso dos Fundos Estruturais da União Europeia para melhorar a eficácia das políticas dirigidas às comunidades ciganas e favorecer a sua inclusão social, dando um lugar de destaque às famílias sem residência fixa.

3.2. Mobilizar financiamentos adaptados às necessidades diversificadas de habitat

- Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado;
- Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e à autoconstrução;
 - Criação de linhas de financiamento específicas para acesso a crédito para habitação própria por parte de famílias numerosas e de baixos recursos.
 - Concepção e implementação de programas integrados de formação-emprego-habitação e habitação para pessoas carenciadas com família a seu cargo. Ex.: 3 meses de formação em construção civil, mais 12 meses de bolsa-emprego para construção da sua própria habitação, em pequeno lote de terreno cedido pelo município.
- Criação de Bolsa de Alojamento Supra municipal referente aos fogos vagos nos diversos municípios no sentido de fomentar a articulação entre municípios, sustentar as mobilidades familiares e evitar a transferência para outros territórios de situações de precariedade habitacional;
- Medidas de incentivo à qualidade habitacional e residencial.

4. Garantir a articulação entre políticas de habitação e políticas sociais

CONSTATAÇÕES

- Concentração de vulnerabilidades, fragilidade económica, exclusão social;
- Aplicação de políticas sociais desajustadas, que continuam a alimentar a dependência;
- Inadequação dos rácios técnicos/população para prestar apoio individualizado/familiar nos percursos de inserção;
- Falta de trabalho em rede;
- Normas e valores subjacentes à tradição cigana conduzem à exclusão e isolamento social (ex.: desigualdade de género, casamento precoce, elevada taxa de natalidade, fraca frequência do sistema de ensino...);
- Elevada taxa de natalidade gera sobreocupação dos fogos e aumenta o risco de exclusão.

PROPOSTAS

4.1. Promover processos de *empowerment* individual

a) ao nível da formação- emprego:

- Diversificar o leque de valências profissionais acessíveis a esta população, investindo na Formação Profissional de proximidade, através de cursos que traduzam os interesses e necessidades da população no sentido de promover/valorizar as competências individuais, a escolaridade e a integração no mercado de trabalho;
- Criar cursos de formação profissional (com equivalência ao 9ºano de escolaridade) só para raparigas;
- Estabelecer protocolos com instituições bancárias que cedem microcrédito para apoio à constituição de pequenas empresas familiares;
- Promover incentivos fiscais a empresas que contratem indivíduos socialmente desfavorecidos;
- Criar projectos educativos motivadores para esta população (crianças e famílias);
- Reforçar da contratação de mediadores culturais para as escolas.

b) ao nível da saúde:

- Estabelecer Parceria com Associações Ciganas e Centros de Saúde para a implementação de Programas de Promoção de Planeamento Familiar.

c) ao nível dos acordos do Rendimento Social de Inserção – acções na área da habitação:

- Estabelecer protocolos entre a gestão dos bairros municipais, a segurança social/ SCM de Lisboa para o pagamento das rendas de habitação ser integrado nos planos de inserção do Rendimento Social de Inserção;
- Reforçar a articulação destas entidades no sentido de uma resposta mais célere às necessidades de habitação;
- Condicionar a cedência de fogos do parque habitacional público a um contrato social que envolvesse os serviços de emprego, acção social, educação...

4.2. Fomentar a gestão de proximidade e participada

- Fomentar parcerias de longa duração até à criação de competências necessárias à autonomização das famílias;
- Promover a contratação de técnicos para apoio individualizado/familiar, de proximidade, contínuo, dando ênfase à participação activa de toda a população.

5. Estimular mecanismos de apoio à participação

CONSTATAÇÕES

- Falta de cultura de participação e envolvimento nos processos, dificuldade da população cigana organizar a sua participação;
- Défice de participação/envolvimento nas iniciativas comunitárias;
- Insuficiente / inexistente envolvimento / co-responsabilização da população cigana na concepção e planeamento dos projectos;
- Falta de trabalho em rede.

PROPOSTAS

- Promover a participação activa de todos os potenciais intervenientes nas várias fases dos processos de realojamento (idealização, planeamento, execução, realojamento, acompanhamento);
- Envolvimento das estruturas representativas da população cigana em todas as fases do processo de realojamento;
- Estimular mecanismos de apoio à participação organizada (associativismo, mediação) da população cigana e dos moradores em geral;
- Apoio a associações ciganas laicas ou religiosas, uma vez que a participação dos ciganos nestas organizações é habitualmente benéfica;
- Promover o trabalho em rede.

6. Implementar, monitorizar e avaliar políticas de habitação e sociais

CONSTATAÇÕES

- Inexistência de diagnósticos e avaliações sobre processos de realojamento realizados em Portugal;
- O Programa Especial de Realojamento, iniciado em 1993, com o objectivo de eliminar os bairros de barracas e transferir as suas populações para habitações camarárias, não dispõe de dados sobre o número de famílias ciganas que terão sido abrangidas, nem existem estudos de avaliação deste processo de realojamento.

PROPOSTAS

6.1. Transparência, boa governação e acesso à informação

- Garantir que as entidades públicas de âmbito nacional recolhem regularmente dados estatísticos, estabelecendo indicadores capazes de medir o alcance dos objectivos políticos e onde os dados sobre a habitação dos ciganos esteja contemplada;
- Criar um portal de Boas Práticas que unifique e divulgue experiências;
- Divulgar o intercâmbio de estratégias, iniciativas, experiências e boas práticas realizado no âmbito da Rede Europeia sobre Comunidade Cigana e Inclusão Social;
- Garantir o acesso à informação relacionada com políticas de habitação e decisões de entidades nacionais e locais que digam respeito aos ciganos.

Lisboa, Fevereiro de 2009