



AS POLÍTICAS SOCIAIS RSI E O PER, COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS CIGANAS

Estudo de caso no distrito de Vila Real

Ana Virgínia Vaz Pinto Vilaverde

As políticas sociais RSI e o PER, como instrumento de integração social das famílias ciganas

Estudo de caso no distrito de Vila Real

ANA VIRGÍNIA VAZ PINTO VILAVERDE

Dissertação de Mestrado em Serviço Social

Orientadora: Professora Doutora Hermínia Gonçalves

Vila Real, 2016

COM O APOIO DE



VILAVERDE, Ana Virgínia Vaz Pinto
As políticas sociais RSI e o PER, como instrumento de integração social das famílias ciganas
Estudo de caso no distrito de Vila Real
Ana Virgínia Vaz Pinto Vilaverde - 1ª ed. - (Olhares, 12)
ISBN 978-989-685-076-0
CDU 316

TÍTULO

**AS POLÍTICAS SOCIAIS RSI E O PER, COMO INSTRUMENTO
DE INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS CIGANAS
ESTUDO DE CASO NO DISTRITO DE VILA REAL**

AUTORA

ANA VIRGÍNIA VAZ PINTO VILAVERDE

PROMOTOR

OBSERVATÓRIO DAS COMUNIDADES CIGANAS / [HTTP://WWW.OBCIG.ACM.GOV.PT/](http://www.obcig.acm.gov.pt/)

APOIO

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO

EDIÇÃO

ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES (ACM, I.P.)
R. ÁLVARO COUTINHO, 14 - 1150-025 LISBOA
TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 • FAX: (00351) 21 810 61 17 •
E-MAIL: ACM@ACM.GOV.PT

FOTOGRAFIA DA CAPA

RUI CARDONA

EXECUÇÃO GRÁFICA

CMVA print

PRIMEIRA EDIÇÃO

500 EXEMPLARES

ISBN

978-989-685-076-0

DEPÓSITO LEGAL

465361/19

LISBOA, DEZEMBRO DE 2019

**As políticas sociais RSI e o PER, como instrumento de integração social
das famílias ciganas. Estudo de caso no distrito de Vila Real
Ana Virgínia Vaz Pinto Vilaverde**

Dissertação de Mestrado em Serviço Social
Orientadora: Professora Doutora Hermínia Gonçalves

Vila Real, 2016

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	9
RESUMO	11
ABSTRACT	13
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I	
POBREZA, EXCLUSÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL, RAÇA, MINORIAS, GRUPOS ÉTNICOS E IDENTIDADE: DA DIMENSÃO TEÓRICA À DIMENSÃO FORMAL	20
1.1. Pobreza	20
1.2. Exclusão social	26
1.3. Integração, inserção e inclusão social	37
1.4. Raça, minorias, grupos étnicos e identidade	42
CAPÍTULO II	
OS CIGANOS NA EUROPA E EM PORTUGAL: ESTADO DA ARTE SOBRE A INTEGRAÇÃO SOCIAL DESTA COMUNIDADE	51
2.1. CIGANOS NA EUROPA E EM PORTUGAL: BREVE PERCURSO HISTÓRICO E PROCESSOS DE EXCLUSÃO	51
CAPÍTULO III	
POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: DO DIREITO UNIVERSAL À ESPECIFICIDADE CULTURAL	57
3.1. Estado-Providência. origem e implementação na Europa e em Portugal	57
3.2. A Revolução de Abril e a nova geração de políticas sociais	65
3.3. A caminho da integração: medidas legislativas dirigidas às comunidades ciganas	68
CAPÍTULO IV	
ABORDAGEM METODOLÓGICA: OBJETIVOS, MÉTODOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO	74
4.1. Objetivos da investigação	74
4.2. Métodos de investigação	75
4.3. Técnicas e recolha de dados	78
4.4. Tratamento de dados	81

CAPÍTULO V

A APLICABILIDADE DO RSI E DO PER NAS COMUNIDADES CIGANAS: O CASO DO DISTRITO DE VILA REAL 82

5.1. Caracterização dos inquiridos	82
5.1.1. Habilitações Literárias e a escola enquanto fator de integração	84
5.2. Trabalho, emprego e situação económica	88
5.3. Habitação e apropriação do espaço	94
5.4. Fontes de rendimento e o programa RSI	98
5.4.1. Políticas de Apoio Social: O Programa RSI	98
5.4.2. O RSI e as Comunidades Ciganas	100
5.5. Participação política e associativa	106
5.6. Perceção de discriminação, atitudes e relações com a população maioritária e com as instituições	117
5.7. Políticas de habitação: o PER e o realojamento em habitação social	120
5.7.1. O PER: “ambiente” histórico	120
5.7.2. O PER e as Comunidades Ciganas	124
5.8. Políticas sociais e práticas institucionais: universalidade ou individualização?	132
5.9. Síntese final - a aplicabilidade do RSI e do PER nas comunidades ciganas: o caso do distrito Vila Real	137

REFLEXÕES FINAIS 141

BIBLIOGRAFIA 147

LEGISLAÇÃO CONSULTADA 155

ANEXOS

ANEXO I. Inquérito às comunidades ciganas	156
ANEXO II. Guião de entrevista exploratória semiestruturada	161
ANEXO III. Caracterização dos entrevistados	163

Índice de Tabelas

Tabela 1- Distribuição dos inquiridos de acordo com o tipo de habitação	82
Tabela 2- Caracterização sociodemográfica dos inquiridos	83
Tabela 3- Situação atual dos inquiridos perante o trabalho	90
Tabela 4- Caracterização da situação de desempregado e de descontos para a Segurança Social	93
Tabela 5- Tempo de residência na habitação (medidas de tendência central)	96
Tabela 6- Caracterização da habitação (Residentes em Barracas)	96
Tabela 7- Rendimentos	100
Tabela 8- Rendimento Social de Inserção: Programa de Inserção	101
Tabela 9- Importância atribuída à frequência do curso	104
Tabela 10- Programa de Inserção	105
Tabela 11- Áreas mais importantes da vida	108

Tabela 12- Rendimento Social de Inserção/Tempo duração da Medida (medidas de tendência central)	112
Tabela 13- Nível de vida dos inquiridos e das suas famílias	114
Tabela 14- Opinião dos inquiridos relativamente ao nível de vida dos seus pais	115
Tabela 15- Distribuição dos inquiridos de acordo com a participação em Associações	115
Tabela 16- Inserção na comunidade	118
Tabela 17- Lista de episódios de discriminação sentidos pelos inquiridos	119
Tabela 18- Inquiridos com pedido de habitação/Inquiridos Realojados em habitação Social	125
Tabela 19- Programa Especial de Realojamento	125
Tabela 20- Opinião dos inquiridos em relação à habitação e à vizinhança	126
Tabela 21- Motivos pelos quais os inquiridos se candidataram a uma habitação social	127
Tabela 22- Opinião dos inquiridos sobre hipóteses de resolução do problema de habitação	131
Tabela 23- Opinião dos inquiridos em relação às Leis	132
Tabela 24- Frequência com que os inquiridos vão às consultas de saúde familiar	116

Índice de Quadros

Quadro 1: Medidas legislativas direcionadas a ciganos em Portugal	54
Quadro 2: Medidas nas áreas de educação, formação e emprego dirigidas a comunidades ciganas	73
Quadro 3: Caracterização da Amostra	79

Índice de Siglas

ACIDI - Alto Comissariado para Imigração e Diálogo Intercultural
ACIME- Alto Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas
ACM- Alto Comissariado para as Migrações
CLA- Comissão Local de Acompanhamento
CONCIG - Grupo Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas
EAPN- European Anti-Poverty Network
ENICC - Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas
FMI- Fundo Monetário Internacional
GACI- Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas
GTADS - Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social
NLI - Núcleo Local de Inserção
ONU- Organização das Nações Unidas
PER- Programa Especial de Realojamento
POPH- Programa Operacional Potencial Humano
PNAI- Plano Nacional para Inclusão
PSD - Partido Social Democrata
RMG- Rendimento Mínimo Garantido
RSI- Rendimento Social de Inserção
UE- União Europeia

«Ciganos. E mais uma vez a minha raiz humana estremeceu. São eles que me dão sempre a medida absoluta da liberdade que não tenho e por que suspiro. Anarquistas em espírito e corpo, lembram-me príncipes do nada, milionários do desinteresse, sacerdotes da preguiça, ampulhetas obstinadas onde o tempo não se escoia. Comem a podridão, vestem-se de absurdo, são marcianos na terra. E a vê-los caminhar na poeira do transitório, é a imagem do homem ideal que vejo passar, lírica e desdenhosa».

Miguel Torga

Aos meus Filhos Rodrigo e Francisca,
Para que se lembrem da mãe como exemplo de determinação e resiliência

AGRADECIMENTOS

Um trabalho desta envergadura é, sempre, resultado do esforço individual do/a investigador/a, mas também da disponibilidade e empenhamento de outras pessoas que possibilitam a sua concretização.

Agradeço à Senhora Professora Doutora Hermínia Gonçalves, minha orientadora, pelo envolvimento no tema, desde a primeira hora, bem como pelas constantes e interessantes opiniões críticas ao longo do trabalho, que me fizeram ter em linha de conta outros rumos de investigação e perspectivas, até então, menos particularizadas, e, ainda, pelo incentivo nas horas de maior desânimo.

Aos meus e às minhas colegas da Câmara Municipal de Vila Real, Cláudia Augusto, Gilberta Carvalho, Maria Tavares, Rui Taveira, Susana Dinis e José Pereira, com quem tenho uma dívida de gratidão eterna e que contribuíram na investigação ao participarem em momentos de reflexão e discussão do tema, pela disponibilidade e, acima de tudo, por estarem sempre comigo nas horas mais marcantes da minha vida profissional, e onde, muitas vezes, os seus olhares me bastam para continuar a ser a pessoa e profissional que se apresentou, há cerca de 18 anos, nesta organização.

Ao Dr. Manuel Martins, anterior presidente da Câmara de Vila Real, que já não está presente nesta etapa da minha vida profissional, por me ter dado a oportunidade de trabalhar na autarquia, e acreditar em mim enquanto profissional, e a quem devo muita da minha experiência e sensibilidade para esta temática.

À Cáritas Diocesana de Vila Real, na pessoa do Dr. Hélder Afonso e toda a equipa que participou nas entrevistas, pelas condições facilitadoras que criaram à concretização desta importante tarefa.

À população cigana residente no distrito de Vila Real, sem a qual esta investigação não seria possível, agradeço a simpatia e disponibilidade, esperando que este trabalho inspire técnicos e decisores políticos, para que o seu futuro e o dos seus descendentes possa ser concretizações positivas em todas as esferas da vida.

À equipa da STAT, na pessoa da Dra. Filipa Lopes, pelo apoio no tratamento de dados e testes estatísticos fundamentais à investigação.

Ao meu colega Fernando Machado pela imprescindível ajuda na composição gráfica.

Aos meus pais, João e Ana Maria, a quem devo a vida, que são a minha rede de suporte, nos piores e melhores momentos, que me inspiram diariamente a ser sempre a melhor mãe, a melhor profissional, a melhor amiga e a melhor filha, e que nunca me deixam desistir dos meus sonhos, seja em que circunstância for.

Aos meus irmãos João Carlos e Maria João, sempre presentes na minha vida, pela paciência que demonstraram comigo ao longo deste percurso, nem sempre fácil, e que muitas vezes os relegou para um plano secundário.

Ao meu marido, João, pelo apoio incondicional desde a primeira hora, paciência nas horas de maior tensão, e pela divisão, por vezes injusta, nas tarefas domésticas.

Por último, aos meus filhos, Rodrigo e Francisca, a quem dedico este trabalho, fonte suprema de inspiração, cujas brincadeiras e manifestações de afeto tantas vezes relativizaram horas em que tudo parecia correr mal.

RESUMO

As comunidades ciganas são, em Portugal, das mais afetadas por fenómenos de pobreza e exclusão social, tendo sido, durante séculos, alvo de sucessivas medidas de discriminação, o que levou Paulo Machado (1994) a qualificar a sua situação como um caso de *exclusão secular*. As condições precárias de habitação, as fracas qualificações escolares, a difícil e precária relação com o emprego, o débil relacionamento com as instituições, a discriminação de que são alvo, marcam a vida destas comunidades, onde a pobreza se tende a perpetuar.

Nos últimos 30 anos desenvolveram-se e implementaram-se, em Portugal, alguns programas e políticas sociais universais, tentando tornar mais céleres os processos de integração, e a conquista dos direitos básicos de cidadania, como a liberdade e igualdade. Em 2012, o Conselho da Europa reforça a ideia de que, em relação aos ciganos, persistem ainda sentimentos e práticas de racismo e discriminação, as quais se traduzem em desigualdades no acesso aos principais direitos de cidadania e em dificuldades no processo de integração.

O objetivo desta investigação de mestrado foi o de explicitar teoricamente a problemática da discriminação, interpretando sentimentos e práticas de intervenção social promovidas em torno das comunidades ciganas de Vila Real, no âmbito do RSI e do PER³ tendo como foco central da investigação compreender se tais medidas têm em conta a especificidade cultural e modos de vida desta população, e de que forma têm contribuído para uma efetiva “descolagem” das situações de pobreza e de exclusão.

A pesquisa empírica resultou de uma análise articuladamente quantitativa e qualitativa, complementando-se a observação participante da investigadora, técnica na Câmara de Vila Real, com o uso de técnicas e instrumentos quantitativos, nomeadamente o inquérito por questionário, aplicado às comunidades ciganas, e a entrevista semiestruturada dirigida aos técnicos superiores que, no terreno, implementam as medidas.

Da pesquisa empírica constata-se que os ciganos do distrito de Vila Real são marcados por fenómenos de estigmatização e que a sua integração na sociedade, nas suas diversas esferas, está aquém do desejável. A par disso, há uma ausência de estratégia nas práticas institucionais, não compatível com este tipo de população. Ao discurso formal, de universalismo, das políticas RSI e PER corresponde um desfazamento na sua execução prática e, ao não ter em conta a especificidade destes grupos, os programas acabam por ser um recurso de emergência,

.....

3 O Programa Especial de Realojamento, estabelecido em 1993, visa proporcionar aos municípios condições para proceder à erradicação das barracas existentes e ao, conseqüente, realojamento dos seus ocupantes em habitações de custos controlados, e foi criado pela publicação do Decreto Lei 163/93, de 7 de Maio. O Rendimento Social de Inserção, foi instituído em 1996, pela Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho, definindo-se como um instrumento de política social que pressupõe a atribuição de uma prestação financeira, de regime não contributivo, e a inserção socioprofissional dos seus beneficiários decorrente de um programa de inserção específico.

com caráter assistencialista, não se verificando uma descolagem das situações de pobreza e exclusão social.

Palavras-Chave: Pobreza, Exclusão, Integração, Rendimento Social de Inserção, Programa Especial de Realojamento, Comunidades Ciganas.

ABSTRACT

Roma communities in Portugal are the most affected by poverty and social exclusion, and for centuries they have been the target of successive discrimination measures, which led Paulo Machado (1994) to qualify, their situation, as a case of *secular exclusion*. The poor housing conditions, poor educational qualifications, the difficult and precarious relationship with employment, the weak relationship with the institutions, the discrimination they suffer, mark the life of these communities, where poverty tends to perpetuate.

Over the past 30 years, some programs and universal social policies have been developed and implemented in Portugal in order to try to accelerate integration processes, and the achievement of basic citizenship rights such as freedom and equality. In 2012, the Council of Europe reinforces the idea that, in relation to Roma, feelings and practices of racism and discrimination, still continue, which translates into unequal access to the main rights of citizenship, and integration difficulties.

The purpose of this master's research is to theoretically clarify the issue of discrimination, interpreting feelings and social intervention practices promoted around the Roma community of Vila Real, within RSI and PER³ and the central focus of the investigation, is to understand whether such measures take into account the cultural specificity and the ways of life of this population, and how they have contributed for an effective "take off" of poverty and exclusion situations.

Empirical research has resulted in a quantitative and qualitative articulately analysis, complementing the participant observation of the researcher, worker in Vila Real City Hall, with the use of quantitative tools, including the survey, applied to Roma community, and semi-structured interview directed to senior workers that implement the measures in the field.

From the empirical research it appears that Vila Real's Roma are marked by stigmatization phenomena, and that their inclusion in society, in its various spheres, is suboptimal. Alongside, there is a lack of strategy in institutional practices, not compatible with this type of population. To the formal discourse of universalism, of the RSI and PER policies corresponds a gap in its practical implementation, and by not taking into account the specificity of these groups, the programs end up being an emergency appeal with welfare character and not a take-off of poverty and social exclusion situations.

Key-words: Poverty, Exclusion, Integration, Social Integration Income, Special Rehousing Programme, Roma Community

.....

3 The Special Rehousing Programme, established in 1993, aims to provide municipalities conditions to undertake the eradication of existing huts and the consequent relocation of its occupants in controlled-cost housing, and was created by the Law Decree 163/93, of May 7th.

The RSI was established in 1996 by the Law No. 19-A / 96 of June 29th, setting up as a social policy instrument which requires the allocation of a financial provision of non-contributory format, and the socio-professional integration of its beneficiaries arising from a specific integration program.

INTRODUÇÃO

É difícil perceber, pelo menos pela análise dos documentos existentes, desde quando circulam, em território português, os nómadas ciganos. Alguns autores, entre os quais Castro (1995), fazem crer que a presença de ciganos em Portugal remonta ao século XVI.

Atualmente, calcula-se que existam cerca de 12 milhões de ciganos em todo o mundo, sendo que um terço destes vive na Europa. Em Portugal não há estudos conclusivos sobre a quantidade de membros destas comunidades a residir em território nacional, estimando-se, no entanto, um número que varia entre os 40 e os 60 mil (ACIDI, 2013).

Ora, sendo estas comunidades parte integrantes da sociedade e da economia Europeia, logo também de Portugal, desde há vários séculos, a verdade é que os ciganos estão também, desde sempre, sujeitos a medidas discriminatórias, sendo vítimas de preconceito, discriminação e exclusão qualificando-se, a sua situação, como um caso de *exclusão secular* (Machado, 1994).

Pela forte marginalização a que se encontram sujeitos, os ciganos fecham-se e auto marginalizam-se, refugiando-se nas suas regras e tradições. Pelo seu “estatuto marginal” face aos benefícios do Estado, “*não é de estranhar que os indivíduos pertencentes a este grupo apresentem uma inserção relativamente problemática e controversa na sociedade envolvente*” (Mendes, 1998, p. 208).

Pese embora algumas intervenções, quer de âmbito local quer nacional, levadas a cabo junto das comunidades ciganas, nos últimos anos, a verdade é que estas comunidades carecem, ainda, de “*acesso a bens e serviços fundamentais promotores da sua integração*” (ACIDI, 2013, p.13), e continuam a sofrer de inúmeras dificuldades de integração, para o qual contribuem fatores como, as condições de habitação precária, o seu baixo nível de formação escolar e qualificação profissional sendo que, o elevado número de situações de clandestinidade legal e laboral, constituem, nesta categoria, um fator complementar de vulnerabilidade, o que contribui, fortemente, para a perpetuação das situações de pobreza, vulnerabilidade e exclusão social.

Passados tantos séculos desde a sua existência este grupo étnico continua a ser considerado “*o mais pobre, com piores condições habitacionais, menos escolarizado e o principal alvo de racismo e de discriminação nas sociedades modernas*” (Mendes, Magano, & Candeias, 2014, p. 19). Ao longo dos anos, vários autores têm vindo a chamar a atenção para os processos de exclusão e discriminação de que os ciganos têm sido alvo persistindo, em relação a estes, “*sentimentos e práticas de racismo e discriminação que se traduzem em desigualdades sociais no acesso aos principais direitos de cidadania*” (*ibidem*, p. 13).

Esta estigmatização se, por um lado, tem impedido esta minoria de se integrar na sociedade maioritária, tem, por outro lado, permitido que ela resista, também, ao processo de assimilação, mantendo a identidade e etnicidade que a caracteriza.

Por seu lado, esta capacidade de resistência dos ciganos face aos processos de assimilação, por parte das sociedades dominantes, tem acentuado os próprios processos de exclusão.

Ora, se é certo, por um lado, que o conceito de inserção está amplamente ligado ao de participação, e de que este é, simultaneamente, “tributário e condicionador de uma efetiva inclusão social” (Rodrigues, 2008, p.5) e, por outro, que as comunidades ciganas se continuam a assumir como um grupo social vulnerável nos dias de hoje, mantendo enraizados os seus hábitos e costumes e com fraca participação na vida coletiva, então a sua inclusão na sociedade fica aquém do desejável.

Ao referir-se aos processos de inclusão de grupos sociais vulneráveis e aos princípios de governança, Gonçalves (2011) refere que a inclusão social se constrói a partir de três espaços: o espaço de “*produção, do mercado de trabalho e do consumo*”, o espaço de “*cidadania*”, (acesso e participação política) e o “*espaço relacional e dos vínculos sociais*”. A inclusão social é, então, vista como “*o processo de conquista do exercício do direito ao acesso ao espaço comum da vida em sociedade*” (*ibidem*. p. 265).

Neste sentido, importa perceber se, o impacto das políticas públicas nas comunidades ciganas tem favorecido, ou não, os processos de integração.

O nascimento e desenvolvimento do Estado-Providência potenciou o incremento de políticas sociais públicas por toda a Europa e também em Portugal embora, neste país, o seu aparecimento tenha sido mais tardio e condicionado por um contexto de menor prosperidade económica (Rodrigues, 2010b) o que, de certa forma, o condicionou e lhe conferiu certas especificidades que o distinguem dos restantes países europeus. Por essa razão também as políticas sociais daqui resultantes são “*descontínuas, fragmentadas e setoriais*” (*ibidem*, p. 203).

Não querendo alargar a discussão em torno dos limites e virtualidades do Estado-Providência importa, na presente dissertação, perceber de que forma o paradigma do Estado Interventor está presente na definição e aplicação das políticas sociais públicas, e como é que os objetivos subjacentes a estas se cruzam com a existência de públicos-alvo com características tão marcantes e com culturas tão enraizadas, como é o caso dos ciganos onde, além do mais, os ciclos de pobreza se perpetuam.

Caracterizando-se, no seu início, por um forte cariz assistencialista, tendo o Estado uma postura muito centralizada e burocrática (Hespanha, 2008), as políticas sociais em Portugal conheceram, a partir dos anos 80/90, uma nova dimensão onde se privilegia a descentralização do Estado e se potencia, não só o papel do cidadão como agente ativo das medidas preconizadas, como também das próprias organizações da sociedade civil, enquanto parceiros fundamentais e mobilizadores das políticas sociais, e com quem se partilham responsabilidades na execução das medidas e no alcance de resultados.

Neste processo de descentralização, as autarquias assumem um papel preponderante, e trazem, às políticas, uma dimensão local que se traduz no envolvimento

mento de níveis inferiores de governação, na gestão e desenvolvimento de projetos nacionais, desfrutando de uma maior margem de manobra na execução das mesmas (Hespanha, 2008).

São exemplos deste novo paradigma de políticas sociais, o Rendimento Mínimo Garantido, agora Rendimento Social de Inserção, implementado em 1996 e que associa, de forma determinante, uma prestação pecuniária de apoio universal, a um programa de inserção negociado e contratualizado, teoricamente em coprodução com as famílias beneficiárias e a comunidade, organizada em núcleos de gestão participada do esforço de inserção, designados de Comissões Locais de Acompanhamento (CLA), e o Programa Especial de Realojamento (PER), estabelecido em 1993, e que prevê a existência de um protocolo entre o Estado e as autarquias locais tendo em vista a erradicação de barracas e alojamentos precários, promovendo o respetivo realojamento das famílias, e a integração destas na malha urbana, potenciando uma mudança no estilo de vida dos moradores.

As duas medidas adotam um modelo territorializado de intervenção, no domínio da inserção, que introduz vários elementos inovadores de gestão social e que implicaram, necessariamente, uma transformação das instituições e das metodologias envolvidas no combate à exclusão social.

No caso específico do Rendimento Social de Inserção, ele concretiza, ou pelo menos foi concebido de modo a concretizar, na prática um conjunto de orientações que vinham sendo debatidas, desde há alguns anos, no contexto europeu e que dizem respeito, fundamentalmente, à combinação de políticas de redistribuição do rendimento com políticas de inserção ativa, e o envolvimento dos organismos do Estado, das autarquias, dos parceiros sociais e das organizações não-governamentais de solidariedade, em redes e sistemas de parceria, visando o combate aos problemas da exclusão social numa base multidimensional e multissetorial coordenada, territorialmente, entre os diversos atores públicos e privados, capazes de aderir às situações concretas e às necessidades das pessoas e envolvendo os próprios destinatários, segundo princípios de negociação participada.

Pelo exposto se infere que subjacente a estas medidas estão duas lógicas: a lógica da inserção e a lógica das parcerias.

A implementação destas medidas traduziu, ainda, as preocupações crescentes das coletividades nacionais face à situação de populações pobres e a visibilidade, também ela crescente, de fenómenos de exclusão social, sendo certo que o seu objetivo fulcral deveria ser o de desencadear e potenciar os processos de inserção e inclusão social.

Ocorrida que está mais de uma década após a implementação destas medidas, e tendo em linha de conta a especificidade de certos grupos populacionais, como é o caso da etnia cigana, importa perceber quais os reais impactos destas medidas na inclusão desta comunidade.

Em estudo estarão dois instrumentos de inclusão social (RSI e PER) que surgem no âmbito de uma nova geração de políticas, onde se reconhece a impor-

tância do papel do beneficiário como agente ativo, ao invés da relação “*paternalista entre estado e assistido*” outorgando ao indivíduo um papel passivo (Hespanha, 2008).

Dada a dimensão territorial de ambas as medidas (por um lado o PER que é executado ao nível autárquico, por outro o RSI que, apesar de ter o cunho do estado, prevê a mobilização de parcerias territoriais entre as quais estão as autarquias e as próprias juntas de freguesia), procura-se perceber de que forma é que a proximidade aos problemas da comunidade tem contribuído, ou não, para o êxito das medidas.

Uma outra dimensão que nos pareceu importante perceber é a do papel dos técnicos que acompanham estas medidas, e os seus beneficiários, enquanto agentes “executores” das medidas, sobretudo se aplicado à questão das comunidades ciganas onde, por vezes, o desconhecimento acerca dos seus valores, modos de vida e cultura, poderá ser um entrave ao processo de “descolamento” das situações de exclusão.

Castro (2010) aborda esta problemática questionando se as políticas sociais e a intervenção local serão, ou não, reféns de preconceitos e estereótipos. Ao referir-se às práticas profissionais a autora alerta para o “*processamento burocrático*” das medidas que está associado à intervenção social e de onde “*as ações de inserção surgem desajustadas ao perfil dos beneficiários e muitas vezes contraproducentes face às lógicas de funcionamento das famílias*” (*ibidem*, p. 15).

Ora se a lógica de intervenção do técnico deve ser a de, através da aplicação da medida, capacitar o beneficiário e é concebida “*como uma relação de ajuda na promoção da autonomia, capacitadora no sentido do empowerment*” (Pena, 2014, p. 137), importa também, e em última análise, perceber de que forma os beneficiários ciganos de Vila Real são afetados pelos modos de intervenção institucional.

Deste modo, interessa-nos perceber quais os impactos da aplicação das políticas RSI e PER na inclusão social das famílias ciganas residentes no distrito de Vila Real explicitando a inclusão, quer a partir do direito ao rendimento e ao consumo, quer a partir do direito à habitação e à proteção social, quer a partir do direito à identidade cultural quer, ainda, a partir do direito à participação na definição dos respetivos cursos de vida. A par disso procura-se, ainda, explicitar a relação entre o seu discurso formal e as práticas de intervenção social. É esta a questão central de partida da presente pesquisa.

Desta questão central, decorreram algumas questões específicas: será que o espantilho das políticas, e dos procedimentos de aplicação, permitem ter em conta os aspetos culturais no sentido de promover a inclusão destas comunidades? Qual o espaço de manobra para os técnicos promoverem a construção de projetos de vida ou de adaptação às regras sociais inerentes a um espaço residencial de residência fixa? Que estratégias são utilizadas para tornar os princípios das políticas, específicos e integradores das características culturais das comunidades ciganas?

E que estratégias de intervenção social foram utilizadas para minorar os fatores de exclusão?

Como referido, a investigação incidiu sobre as comunidades ciganas residentes no distrito de Vila Real.

Pretende-se, em última análise, partir da avaliação de quadros teóricos/concetuais relativos às dimensões próprias das famílias de etnia cigana, à interculturalidade e às políticas sociais, para analisar, em concreto, a adaptabilidade e a formatação das medidas do RSI e do PER nas comunidades ciganas residentes no distrito de Vila Real.

O trabalho organizou-se em cinco capítulos, que se subdividem em secções variadas, para uma melhor estruturação do mesmo nas comunidades ciganas residentes facilitando a exposição das temáticas abordadas e a sua apresentação.

Assim, no primeiro capítulo “pobreza, exclusão e integração social, raça, minorias, grupos étnicos e identidade: da dimensão teórica à dimensão formal”, traçou-se um quadro teórico e concetual que vai ao encontro do nosso objeto de estudo, refletindo-se sobre temáticas, inexoravelmente ligadas ao estudo dos ciganos, e as dimensões analisadas ao longo do trabalho. Com este capítulo pretende-se, precisamente, ainda que não de uma forma exaustiva, sistematizar alguns dos contributos teóricos por forma a construir uma abordagem clara, suscetível de fundamentar o presente projeto de investigação, e, acima de tudo, a possibilidade de estabelecer interações analíticas entre os conceitos e a problemática em estudo, nomeadamente a sua relação com as condições e modos de vida das comunidades ciganas, e de que forma estas influenciam os programas públicos e as práticas institucionais.

No segundo capítulo “Os ciganos na Europa e em Portugal: estado da arte sobre a integração social desta comunidade”, fazemos um enquadramento da situação em que viveram e vivem os ciganos na Europa e em Portugal, destacando, de uma forma não exaustiva, as medidas legislativas que em Portugal têm acompanhado o percurso deste grupo étnico.

No terceiro capítulo “Políticas Sociais Públicas: do direito universal à especificidade cultural”, traçamos a evolução histórica, legislativa e política dos programas e políticas sociais públicas em Portugal, explicitando os contextos onde esses modelos nasceram e evoluíram desde logo o surgimento, na Europa, dos Estados-Providência. Destacam-se, ainda, as políticas, programas e projetos dirigidos a ciganos com impacto sobre as várias dimensões das suas vidas, fazendo um retrato do estado da arte sobre a integração dos ciganos em Portugal.

No quarto capítulo, apresentamos o quadro metodológico que enquadra a presente investigação, onde se identificam os instrumentos metodológicos utilizados e quais nos pareceram adaptados aos fenómenos estudados. É, ainda, feita uma caracterização da amostra.

Por último o capítulo cinco, onde se procede à análise e interpretação dos resultados da investigação, quer os que dizem respeito aos resultados do inquérito

aplicado às comunidades ciganas, quer o resultado das entrevistas semiestruturadas aos técnicos superiores, que trabalham as medidas RSI e PER. Os resultados são apresentados de uma forma descritiva e interpretativa, estabelecendo-se uma comparação constante, sustentada, ainda, pelas narrativas das entrevistas semiestruturadas, e ao qual cada dado recolhido é comparado com os conceitos existentes, num equilíbrio entre teoria e prática.

CAPÍTULO I

POBREZA, EXCLUSÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL, “RAÇA”, MINORIAS, GRUPOS ÉTNICOS E IDENTIDADE: DA DIMENSÃO TEÓRICA À DIMENSÃO FORMAL

1.1. Pobreza

Em 2001 a Comissão sobre os Direitos Sociais, Económicos e Culturais das Nações Unidas³ define pobreza “*como uma condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais*”.

Podemos hoje afirmar, à luz da literatura escrita sobre o tema, que este conceito adota um sentido mais amplo que se opõe às primeiras definições que surgem no século XIX em Inglaterra, segundo as quais a pobreza era definida tendo por base a insuficiência de rendimentos que serviam para suprir, basicamente, necessidades alimentares e serviços que garantissem a subsistência física.

O relatório desta comissão da ONU alerta, ainda, para o facto da pobreza não se limitar aos países em desenvolvimento nem tão pouco às sociedades em transição, tratando-se de um fenómeno global vivenciado por diferentes formas em vários Estados.

Em Portugal vários estudos têm vindo a ser realizados acerca do fenómeno da pobreza⁴, tendo a sua análise sofrido, ao longo dos anos, tal como referido pelas Nações Unidas no relatório mencionado, importantes alterações. No entanto o debate em torno desta questão só acontece por volta dos anos 80, em virtude da persistência de fenómenos de pobreza em determinados segmentos da população.

De acordo com Balsa (2006) citado por Belchior (2014) esta evolução coincide com as transformações ocorridas na sociedade portuguesa, nomeadamente os fluxos migratórios que correspondem, em primeiro lugar, ao movimento da população das zonas rurais para as urbanas, na procura de melhores condições de vida, e onde se acabou por verificar uma deterioração das mesmas, bem como o fluxo migratório que corresponde ao retorno dos emigrantes das ex-colónias, a partir de 74, o qual o autor considera ter constituído fator de empobrecimento.

Em 1998 Capucha referia, mesmo, que a pobreza “*tem vindo a crescer, a intensificar a sua incidência e, principalmente, a mudar o seu perfil, tornando-se um dos maiores problemas sociais das sociedades modernas, em si mesmo e nas suas diversas consequências*” (Capucha, 1998a, p. 210), apontando a crise dos anos 70 como o período em que o tema ganhou, nos países desenvolvidos, maior

.....

3 United Nations Committee on Economic, social and Cultural Rights, 23 April – 11 May, 2001.

4 De acordo com Luís Capucha, a única referência bibliográfica de relevo em Portugal relativa a esta temática, nos anos 80, era o livro de Alfredo Bruto da Costa, Manuela Silva, Madalena Matos e José Pereirinha “A Pobreza em Portugal” (Capucha, 2000).

visibilidade (Capucha, 2000). Tal facto resultou, segundo o autor, da constatação de que a pobreza não era apenas um vestígio de “*fases anteriores de desenvolvimento humano*”, mas sim um elemento das sociedades modernas.

“A questão da precariedade deixou de ser, assim, apenas a característica das condições de vida dos desadaptados ou dos países subdesenvolvidos, para passar a ser indicador da crise de emprego, da organização familiar, dos sistemas de proteção, dos países de capitalismo avançado” (Capucha, 2000, p. 9).⁵

Como referido, o conceito de pobreza esteve, durante algum tempo, associado à insuficiência de rendimentos ou consumo, tendo evoluído nos últimos anos, em função de uma melhor contextualização das suas manifestações nas sociedades contemporâneas.

“Inicialmente tida como condição existencial comum a várias camadas da população, a pobreza era entendida como uma situação de normalidade para o comum dos indivíduos. Até ao século XIX, a pobreza era vista como um destino, algo inalterável. Nascia-se pobre, vivia-se pobre e morria-se pobre. O Século XIX traz consigo a emergência da questão social” (Samagaio, 2012, p. 5).

Na opinião de Costa *et al.* (2008), a pobreza não pode ser só definida de diversas formas ou modos, mas deve, também, ser vista de acordo com várias perspetivas. Assim, e de acordo com esta visão, os autores fazem a identificação do conceito de pobreza por duas vias: a primeira pelo seu lado mais *visível*, ou seja, o das *necessidades materiais*, no qual a situação onde haja falta de recursos materiais conduz a pessoa à situação de pobre. Nesta linha de pensamento, “*A tarefa consiste em escolher as necessidades materiais que interessa considerar e a pobreza corresponderá à situação em que essas necessidades ficam por satisfazer*” (*ibidem* p. 22). A segunda via pela *situação existencial* onde:

“Não só concorrem as necessidades materiais como elementos de ordem psicológica, social, cultural, espiritual etc. que em conjunto geram uma condição existencial que afeta os mais diversos aspetos da vida e da personalidade bem como a relação do pobre com os outros e com a sociedade em geral”.

Na mesma linha de pensamento também Capucha (1998^a, p. 211), para quem a pobreza é “*uma das dimensões da existência mais determinantes dos processos de produção e reprodução da exclusão social: a das deficientes condições materiais de existência ou da insuficiência de recursos de ordem económica, so-*

.....

5 É no seguimento desta constatação que o autor considera terem-se generalizado os conceitos de “nova pobreza” por contraste ao de “velha pobreza”. O autor distingue a primeira da segunda pela rutura dos laços sociais aquilo a que denomina de “desfiliação”, ao passo que na velha pobreza, característica das zonas rurais, os “camponeses pobres constituíam comunidades integradas onde a força dos laços sociais eram condição de sobrevivência”. (Capucha, 2000, p. 9). A este propósito cf. também Fernandes (1991).

cial ou cultural”, nos faz alusão aos conceitos de *pobreza relativa*, ligada à escassez de recursos, a qual não permite aos indivíduos viverem de acordo com os padrões definidos na sociedade onde se inserem, e de *pobreza absoluta*⁶, quando da escassez de recursos resulta que os indivíduos não assegurem a “*subsistência e eficiência física*”. Para o autor o conceito de *pobreza absoluta* “*designa as pessoas e as famílias cujos recursos são tão escassos que não garantem a eficiência física nem supram as mais elementares necessidades*”.

Ora se é certo que no segundo caso o conceito de pobreza está intrinsecamente ligado aos rendimentos, através dos quais se acedem aos recursos que garantam a tal *eficiência física*, já no caso da pobreza relativa a noção de subsistência não é o principal critério a ter em conta mas antes o de *diferença* (*ibidem*).

Relativamente à noção de pobreza resultante da falta de recursos, Costa *et al.*, (2008, p. 26), alertam-nos para o facto de que uma vez que a privação consiste numa situação de carência, esta reclama uma medida de emergência ou solução mas se isso acontece então, na ótica do autor, o *pobre* dependerá sempre de ajuda. Neste sentido, salientam os autores, não “*basta resolver a privação para que a pobreza fique solucionada*”, sendo que para tal será necessário resolver o problema de falta de recursos. A solução para o problema da pobreza requer “*a resolução de dois problemas distintos embora interligados: a privação e a falta de recursos*” (*ibidem*, p. 27).

De acordo com Spicker (2007), citado por Costa *et al.* (2008), o significado de pobreza pode ser categorizado em onze conjuntos, agrupados em três grandes categorias: a da *necessidade material*, a das *circunstâncias económicas* e a das *relações sociais*. Em linhas gerais, aquele autor considera que a privação de determinados bens ou serviços essenciais, define a pobreza por referência à primeira categoria, enquanto a categoria das *circunstâncias económicas* coloca a tónica nos recursos económicos sejam eles pela via da insuficiência de recursos, pela comparação relativamente a diferentes sociedades, aquilo a que denomina *distância económica*, seja pela via da *classe económica*, ou seja, a relação da pessoa com determinado sistema de produção. Por último, a categoria das relações sociais desdobrada em quatro subcategorias (classe social, dependência, exclusão social e habilitação), colocando ênfase nas relações da pessoa “pobre” com a sociedade nos seus vários domínios.

Capucha (1998a) associa duas perspectivas teóricas para a análise do fenómeno em causa, nomeadamente: a perspectiva culturalista e a perspectiva socioeconómica, na qual se enquadram os conceitos de pobreza relativa, pobreza absoluta e pobreza subjetiva.

Assim, na linha da corrente culturalista, parte-se do princípio que a pobreza decorre de causas internas, ou seja, a responsabilidade é individual e existe, de

.....

6 O conceito de pobreza absoluta foi inicialmente aplicado na Inglaterra por Charles Booth e Seebohm Rowntree, nos finais do século XIX.

forma paralela, uma certa responsabilidade familiar. O processo de vulnerabilidade dos indivíduos pode aumentar na mesma proporção que a proteção social, incentivando uma rejeição ao mercado de trabalho. Esta abordagem foca-se no caráter antropológico de comunidades, famílias e indivíduos, e no conceito de cultura de pobreza. Neste contexto, privilegiam-se as relações interindividuais, as representações e práticas sociais, as estratégias de vida, os padrões de consumo e sistemas de valores que constituem diferentes modos de vida afetos à vivência da pobreza e que se transmitem de geração em geração. (Capucha, 1998a). Por outro lado, na corrente socioeconómica os processos de pobreza resultam de uma desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos, gerando uma não-participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro pleno de direito dessa sociedade.

Para além do conceito de pobreza absoluta, já amplamente referido, introduzem-se aqui os conceitos de pobreza relativa, a qual faz depender o critério que define pobreza dos padrões estabelecidos e partilhados numa determinada sociedade, e o de pobreza subjetiva, que tem por base as representações que uma determinada sociedade tem sobre o que é ser pobre, ou mesmo da própria percepção dos indivíduos acerca da sua própria situação (Capucha, 1998a). Por outro lado, para o mesmo autor tende, ainda, a pobreza a produzir aquilo a que chama “culturas de pobreza” que nada mais são que as formas de viver e sentir das famílias ou grupos pobres, e que incluem “*padrões típicos de organização familiar, formas de ocupação do espaço, percepções do tempo, formas predominantes de relacionamento com as instituições, sistemas de valores e orientações de vida peculiares, esquemas de gosto e de percepções específicos, modelos de consumo e de relacionamento com rendimentos escassos*” (Capucha, 1998b, p. 6), e que se tendem a reproduzir e a transmitir intergeracionalmente.

Fernandes (1991, p. 9) também nos faz uma alusão a esta diferenciação social que as sociedades vêm conhecendo. Refere o autor que, quando grande parte da população se encontra numa situação de pobreza (situação que o autor considera característica das sociedades tradicionais), esta tende a ser vista como um destino, sendo suportada de forma passiva pela sociedade, o que já não acontece no caso em que apenas uma parte da população é atingida por este fenómeno. “*A pobreza, nos países da opulência, tem algo de excepcional e, por isso, desperta uma inquietação particular, quer entre os responsáveis políticos, quer nas camadas sociais desfavorecidas*”.

O mesmo autor também nos faz alusão aos conceitos de pobreza relativa e absoluta, por referência aos níveis de subsistência. Será absoluta quando se têm em conta os limiares da pobreza, ou seja, quando os rendimentos são insuficientes para assegurar a existência física, e será relativa quando as pessoas são excluídas dos níveis de vida considerados aceitáveis na sociedade onde vivem. “*Se a noção de pobreza absoluta se pode identificar facilmente com a miséria, enquanto sua situação extrema, o conceito de pobreza relativa tende a converter-se com o de*

desigualdade social.” (*ibidem*, p. 38). Ora se o conceito de pobreza absoluta tem um caráter que ultrapassa a própria história e a sociedade, o de pobreza relativa define-se tendo por base a própria sociedade e a situação em que se encontra num determinado momento.

Voltando ao conceito de pobreza subjetiva referido por Capucha, também Costa *et al.* (2008, p. 21) chamam a atenção para a sua importância. Assim:

“A distinção entre o pobre e o não pobre não assentará em critérios normativos mas na percepção que cada sociedade tem da pobreza (...) uma versão mais fina deste conceito coloca a definição da pobreza nas mãos dos próprios. É consultando os que efetivamente experimentam a pobreza, diz-se, que ficaremos a saber em que consiste a pobreza e como distinguir o pobre do não pobre”.

Também para estes autores a pobreza não pode só confinar-se aos critérios objetivos ou materiais já que é certo que esta “é uma realidade bem mais ampla e complexa do que um conjunto de carências materiais permite perceber” (*ibidem*, p. 20). Assim é necessário ter em conta outras dimensões para uma verdadeira compreensão deste fenómeno tais como: os sentimentos e afetos, hábitos e comportamentos, deveres e direitos (do qual se destaca o direito à liberdade), ou seja, ter em conta as características pessoais, o tipo de carências e a duração da privação.

A mesma perspectiva de análise teve Townsend (1979) citado por Rodrigues (2000), para quem a pobreza deveria ser estudada de acordo com duas óticas que, apesar de distintas, se complementam: uma ótica objetiva, passível de ser medida e definida, e uma perspectiva subjetiva, que se faz valer das normas e valores que cada indivíduo interioriza e que é condicionador da construção da sua própria identidade e autoestima.

Uma visão economicista da Pobreza é, também, partilhada por (Rodrigues, 2000, p.174), para quem o conceito corresponderá a uma “*privação de recursos materiais que afeta as populações desempregadas ou mal remuneradas, tendo por cenário um processo tendencial de pauperização dos indivíduos ou dos grupos. A pobreza será a forma mais extremada de desigualdade social, facilitando o fosso entre os grupos sociais, ou seja, promovendo o aumento da polarização social*”.

Para o autor esta falta de recursos, que define a pobreza, não é mais que uma dimensão do processo de exclusão não sendo, todavia, o único elemento a ter em conta nem tão pouco o mais importante.

Na esteira deste pensamento também Fernandes (1991, p. 10) se distancia da teoria económica na definição do conceito de pobreza, quando considera outros vetores a ter em consideração para além dos “*níveis de posse económica*”, como sejam: “*a posição das pessoas na estrutura social, a sua situação de classe, a rede de relações sociais em que se inserem, as suas formas de associação e sobretudo as modalidades de participação e de exercício do poder*”.

Tendo adotado, no seu estudo, a definição de pobreza como situação de privação, resultante da falta de recursos Costa (2008), salienta o caráter assis-

tencialista das medidas destinadas a combater a falta de recursos como é o caso, em Portugal, das transferências de rendimentos como o rendimento social de inserção, pensão social, e subsídios temporários e que por revelarem um carácter provisório, configuram situações de dependência e vulnerabilidade, a que o autor considera provocar dois efeitos perversos “*o estigma social que atinge os beneficiários, o critério de dependência como medida da bondade do benefício*” (*ibidem*, p. 27).

Ora na linha deste pensamento, também aqui a pobreza é geradora de fenómenos de exclusão, sendo certo que esta diz respeito, como refere Rodrigues (2000, p. 174), à *rutura* com a sociedade resultante dos mecanismos de estigmatização:

“A exclusão é, então, um processo de *rutura* com a sociedade, processo que pode assumir duas formas principais: por um lado, a *rutura* pela ausência de um conjunto de recursos básicos (recursos económicos, culturais, sociais, simbólicos), que afeta populações fragilizadas, como os sem-abrigo, os toxicodependentes, os desempregados de longa duração etc.; por outro lado, a *rutura* como consequência de mecanismos de estigmatização que afetam grupos sociais específicos, nomeadamente as minorias étnicas.”.

Também para Paugam (2003), a pobreza não se resume ao estado de uma pessoa que tem falta de bens materiais, mas igualmente a um “*estatuto social específico*” que geralmente é inferior e desvalorizado, marcando profundamente a identidade daqueles que a vivenciam. Ao fazer uma análise sobre as implicações para os indivíduos das transformações do mercado de trabalho, o autor salienta que essas mudanças serão responsáveis por um processo que designa de *desqualificação social*, conceito que está vinculado à construção de uma identidade e de um *status*. A partir da análise das estratégias de ação junto desta população, o autor construiu uma tipologia de intervenções sociais a partir da qual cria três tipos/ categorias de beneficiários da ação social: a um tipo de intervenção pontual, o autor identifica tipos de beneficiários a que classifica como *frágeis* que se caracterizam, na ótica do autor, por uma incerteza e irregularidade no que respeita ao rendimento, o que se vem a traduzir numa reduzida participação na vida económica e social; a uma intervenção social de carácter regular, define beneficiários que classifica como *os assistidos*, que estão ligados ao serviço social de uma forma mais contratual, e cujos rendimentos estão ligados à proteção social; por último *os marginais*, que ao nível das intervenções sociais se situam a um nível de infraintervenção. Estes beneficiários não dispõem nem de rendimentos de um emprego regular, nem de subsídios regulares ao nível da assistência. Para o autor “*os marginais são desprovidos de estatuto e de poder*” (Paugam, 2003, p. 35).

Parece-nos, por isso certo, pela análise dos vários conceitos e perspetivas adotados pelos autores ao longo das últimas décadas, que a análise do fenómeno da pobreza terá de incorporar, em simultâneo, fatores que passam não só pela dis-

tribuição e acesso (ou não) aos recursos materiais, como também outros mecanismos que passam pelo acesso às respostas sociais, à participação social, e à própria percepção dos grupos visados.

Por último salientar, ainda, que os vários conceitos, visões e perspectivas contribuem para uma análise multidimensional do fenómeno sendo que “*os conceitos apresentados como alternativos são, por vezes, complementares, na medida em que realçam aspetos diversos, e igualmente importantes*” (Costa, et al. , 2008, p. 25).

1.2. Exclusão social

Ainda que mais recente, o conceito de exclusão social⁷ tende a ser, sobretudo nos discursos políticos, confundido ou mesmo substituído pelo conceito de pobreza⁸.

A este propósito, refere-nos Rodrigues, a exclusão surge “*Como um vocábulo muitas vezes substitutivo de “marginalização”, de “pobreza”, de segregação”, de “estigmatização” de “desigualdades”, entre muitos outros. (...) A análise dos processos de exclusão é muitas vezes dificultada pelas debilidades de articulação teórica das várias abordagens do fenómeno e dos mecanismos que o compõem, desde logo misturadas de forma imprudente com a abordagem da pobreza*” (Rodrigues, 2000, p. 174).

No entanto, vários autores⁹ têm vindo a reafirmar tratarem-se de conceitos distintos apesar de, muitas vezes, complementares.

A noção de pobreza sendo mais antiga foi, como já referido, muitas vezes associada à insuficiência de rendimentos tendo o conceito, no entanto, vindo a alargar-se adotando uma perspectiva multidimensional. Para este facto contribuiu, em muito, o fenómeno da globalização que está na origem do aparecimento de “*novas formas de manifestação do fenómeno da pobreza, especialmente visíveis nas economias mais desenvolvidas*” (Bureau Internacional do Trabalho, 2003, p. 18). Nesta perspectiva a nova noção de pobreza já não abrange, unicamente, a falta de recursos materiais, introduzindo-se outro tipo de categorias capazes de a identificar como sejam o da não participação na sociedade e no padrão de vida por esta definido. É precisamente nesta maior abrangência do conceito que o termo exclusão social tem vindo a ganhar alguma importância em detrimento da pobreza. (*ibidem*).

Os processos de participação e de acesso a direitos são também, na opinião de Manuela Silva, características de exclusão social, enquanto o conceito de pobreza assume uma dimensão que nos conduz à privação de recursos. Assim, a pobreza:

.....

7 Segundo Xiberras (1993) a exclusão social, enquanto termo utilizado na sociologia, é recente embora, para a autora, já estivesse patente nas sociedades antigas “*sob a forma, por exemplo, do exílio, do ostracismo ateniense da proscricção ou do desterro*” (Xiberras, 1993, p. 7)

8 Costa, Baptista, Perista, & Carrilho, 2008 situam em França, no ano de 1960, o início do debate sobre a pobreza e exclusão social, apesar de, segundo os autores, ser só na década de 1980 que a comunidade científica enfrenta o desafio decisivo sobre esta matéria. Já para Estivill (2003) o marco da origem do conceito “exclusão” é a publicação do livro de René Lenoir “*Les Exclus*”.

9 A este propósito cf. Rodrigues, 2000; Dias, 2006; Fernandes, 1991; Silva, 2000, entre outros.

“Assenta no reconhecimento de que há indivíduos, grupos sociais ou mesmo povos inteiros que vivem em situação de privação de bens essenciais à satisfação das suas necessidades básicas. O conceito de exclusão social tem subjacente a ideia de que as sociedades, no seu processo de desenvolvimento, tal como o conhecemos, marginalizam e, no limite, excluem indivíduos ou grupos sociais, da participação nos frutos do progresso económico-social, inviabilizando o seu acesso a direitos humanos constitucionalmente garantidos” (Silva, 2000, p. 20).

Também para Dias *et al.* (2006, p. 23) estes conceitos divergem entre si sendo certo que a exclusão enquadra algumas das dimensões retratadas na noção de pobreza, ao contrário desta que não resulta do processo de exclusão social. “*A exclusão social abrange, para além das situações decorrentes da falta de recursos económicos (...), situações de privação de recursos não materiais; A pobreza é um elemento mais de exclusão social do que o resultado desta.*”. Os autores salientam, ainda, o *processo estático* que caracteriza a pobreza em contraposição ao *processo dinâmico* característico da exclusão social, e que vai de formas mais superficiais de exclusão para graus mais profundos e abrangentes.

A forma mais extrema corresponderá, assim, à rutura com todos os sistemas sociais básicos, nomeadamente à rutura de laços familiares, aquilo que Castel (1998) define como *desafiliação*. Este autor distingue quatro estádios inerentes ao processo de exclusão social: a *integração*, entendida como a fase em que o indivíduo dispõe de garantias de trabalho efetivo e de um sistema relacional sólido; a *vulnerabilidade*, zona que associa a precariedade laboral ao enfraquecimento relacional; e a *desafiliação*, sendo este último considerado o momento mais extremado da exclusão social e que conjuga quer a inexistência de trabalho, à quebra total de laços relacionais (isolamento). A exclusão social é, então, entendida por Castel como a fase última do processo de “marginalização”, tratando-se de um processo no qual se verificam sucessivas rupturas do indivíduo para com a sociedade (Castel 1990, citado por Costa, 1998). Com isto Castel refere que o importante é entender o processo que gera a exclusão ao invés da exclusão em si. Numa definição mais precisa “*a exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações particulares da sociedade tomada com um todo*” (Castel, 1998, p. 568). Ora, por referência à constituição das sociedades tutelares e ao lugar dos vagabundos que, segundo Castel, não foram sempre “desfiliaados” e desvinculados de relações com a sociedade, também os desempregados¹⁰ não foram excluídos desde sempre estando sujeitos às oscilações do mercado; Estes fazem parte de um processo central que originou e definiu parâmetros na nossa sociedade: “*o cerne da problemática dos excluídos não está entre os excluídos*” (*ibidem*, pp. 142-143).

.....

10 No seu livro “as metamorfoses da questão social” Castel interroga-se sobre as formas de precarização e desafiliação acarretadas pelos processos de reestruturação produtiva no âmbito do trabalho e das transformações económicas, políticas e sociais ocorridas aqui entendida como a nova questão social. A exclusão tem por base os sistemas produtivos e as sociedades salariais daí a menção à categoria dos desempregados para se referir a uma nova categoria de excluídos.

Na opinião de Capucha (1998b, p. 5) há exclusão social quando os cidadãos não beneficiam do conjunto de direitos que estão inscritos na sociedade e consagrados em documentos, direitos esses que, de acordo com esta perspetiva, conferem às pessoas o estatuto de cidadãos. Entre esses direitos estão quer os cívicos (liberdade expressão, liberdade de escolha etc.), quer os sociais e culturais como: o trabalho e o rendimento autónomo, a habitação, saúde, educação etc. Assim:

“Produzem-se situações de exclusão social porque a sociedade não oferece a todos os seus membros a possibilidade de participar e beneficiar de todos esses direitos e sentir-se membro cumprindo os deveres, quer essa negação esteja inscrita nas próprias dinâmicas e instituições sociais, políticas e económicas, quer esteja impressa nas estruturas mentais, a ponto das pessoas desfavorecidas perderem o estatuto de cidadania plena, quer dizer, se verem impedidas de participar nos padrões de vida tidos por aceitáveis na sociedade em que vivem.”

Para o autor o resultado desta situação, a do afastamento relativamente aos direitos previstos na sociedade, é o facto de as pessoas perderem o seu *estatuto de cidadania* já que a eles não lhes é permitido participar nos padrões de vida instituídos pela própria sociedade onde se inserem (Capucha, 1998a).

Esta desarticulação que ocorre entre os indivíduos e a sociedade, ou parte desta, e que gera fenómenos de não participação num mínimo conjunto de benefícios faz parte de um dos modelos explicativos dos processos de exclusão: a *corrente socioeconómica* (Rodrigues, 2010a, p. 31).

Neste tipo de abordagem a pobreza está associada à privação que resulta da falta de recursos e, por isso, a responsabilidade pelas situações de exclusão deve-se a fatores de ordem externa (ligadas ao crescimento económico), e por isso, também, de ordem coletiva e não individual. Nesta ótica, a pobreza representa uma forma de exclusão (Costa *et al.*, 2008, p.63), ou seja, se a pobreza se define como uma “*situação de privação por falta de recursos*”, então a pessoa considerada pobre tem não só uma fraca relação com os sistemas geradores de rendimento (pela falta de recursos), como também (pela privação) com os outros sistemas sociais. Desta forma, na medida em que aumenta a privação mais profundo será o estado de exclusão social. Para os autores, por isso, “*a pobreza representa uma forma de exclusão social, ou seja, não existe pobreza sem exclusão social*”. Já o contrário, segundo os autores, não é válido, ou seja, a exclusão social pode manifestar-se mesmo que não exista pobreza. Como exemplos deste tipo de manifestação de exclusão social, os autores apontam os idosos e também as minorias étnicas, cuja exclusão algumas vezes é marcada não pela pobreza, mas pela discriminação e preconceito que os excluem, muitas vezes, da sociedade.

É com base nesta ideia que os autores perguntam “*excluídos de quê?*” já que para estes só incluindo todas as esferas em que o indivíduo vive se consegue obter uma resposta satisfatória a esta questão. No caso do termo “*exclusão social*” o referencial terá de ser o da sociedade, aqui entendida como um conjunto de sistemas

sociais¹¹ (*ibidem*). Também para Xiberras (1993), ao refletirmos sobre o fenómeno da exclusão é importante precisar o espaço e o tempo em que ele ocorre, uma vez que contextos diferentes, como o caso de países ricos e pobres, podem apresentar variações no nível de exclusão.

Uma outra corrente explicativa dos fenómenos de exclusão é a *culturalista*, segundo a qual os processos de exclusão resultam de causas internas, ligadas ao indivíduo e à família (Rodrigues, 2010a), realçando o conceito de *cultura da pobreza*, já anteriormente referido.

Também Costa *et al.* (2008) nos sugerem duas perspetivas capazes de clarificar os conceitos de pobreza e exclusão. Assim, enquanto o primeiro adota uma *abordagem distributiva de cima para baixo*, em que no topo estão os que mais têm e na base os que nada têm, o segundo conceito assume uma perspetiva de *dentro-para-fora*, centrando-se, sobretudo, na força dos laços sociais.

Seja qual for o modelo ou dimensão explicativa reconhece-se que só de uma forma *multifactorial e multidimensional* é possível entender os fenómenos e dimensões da exclusão (Rodrigues, 2010a).

A exclusão social é, por esta via, um conceito mais abrangente do que o de pobreza e diz respeito à “*desintegração social a diferentes níveis: económico, social, cultural, ambiental e político*” (Bureau Internacional do Trabalho, 2003, p. 18), ou até mesmo ao nível relacional, se respeita à desintegração das relações sociais e familiares (Rodrigues *et al.*, 1999). Deste conceito se exige, por isso, “*uma mais ampla capacidade analítica e de intervenção não só nos seus efeitos, mas sobretudo nas suas causas*” (Rodrigues, 2010a).

Assim, se é vulgar falar de pobreza na sua dimensão económica e monetária, então esta corresponderá à “*privação de recursos materiais que afeta as populações desempregadas ou mal remuneradas, tendo por cenário um processo tendencial de pauperização dos indivíduos ou dos grupos. A pobreza será a forma mais extremada de desigualdade social facilitando o fosso entre os grupos sociais, ou seja, promovendo o aumento da polarização social*” (Rodrigues, 2000, p. 174).

Por seu lado, a exclusão social:

“Surge como um processo com carácter estrutural, de fragilização e rutura dos laços sociais e consequente dependência do assistencialismo político (...) é então um processo de rutura com a sociedade (...) pela ausência de um conjunto de recursos básicos (...) por outro a rutura como consequência de mecanismos de estigmatização que afetam grupos sociais específicos, nomeadamente as minorias étnicas.” (*ibidem*).

Numa situação de exclusão potenciam-se, quer as dimensões que dizem respeito aos *universos materiais* (exclusão relativa ao acesso aos bens e serviços

.....

11 No seguimento desta análise o autor constrói um quadro onde tipifica os vários domínios e sistemas através dos quais identifica os vários fatores de inclusão/exclusão (Costa, Baptista, Perista, & Carrilho, 2008, p. 69).

básicos), quer as que respeitam aos *universos simbólicos* (relativos à identidade e representações do excluído) (Rodrigues *et al.*, 1999).

O conceito de exclusão ultrapassa, por isso, o de precariedade, associado à falta de recursos e emprego, para incluir as representações e a crise de laços sociais, acentuando, portanto, a dimensão social e a cidadania.

De acordo com Townsend (1979), citado por Rodrigues (2000), a pobreza pode ser analisada de acordo com uma perspectiva objetiva, mensurável, portanto e de definição clara, e uma perspectiva subjetiva resultante das experiências vividas, das normas e valores apreendidos e do valor que o indivíduo atribui à sua condição e que poderá condicionar a sua autoestima. Da mesma forma, os excluídos são indivíduos que através de trajetórias de vida, que acumulam diferentes tipos de ruturas e privações, agravados, ainda, por processos de estigmatização, acumulam um conjunto de “*riscos, de dificuldades ou de handicaps*” (*ibidem*, p.175). Em geral estes *handicaps* conduzem o excluído a situações que levam ao enfraquecimento dos laços sociais e familiares bem como à perda dos seus laços identitários. Estes *handicaps* ou percas são, a maior parte das vezes, aumentadas pelos mecanismos de estigmatização. Tal acontece com as minorias étnicas, como é o caso do povo cigano e cuja exclusão ocorre, não só pela pobreza económica, mas igualmente “*por efeito da intervenção estatal pouco consistente, passível de criar estigmas como acontece com os assistidos em geral*” (*ibidem*, p.176).

A esta face menos visível da exclusão, a do nível simbólico, por contraste ao nível material, também nos faz alusão Xiberras (1993, pp. 18-19).

“A exclusão por ideias ou valores permanece menos visível porque não origina sempre e, imediatamente, a exclusão física (...) os excluídos são-nos também das riquezas espirituais: os seus valores têm falta de reconhecimento e estão ausentes ou banidos do universo simbólico.”

De acordo com a autora, o fenómeno da exclusão é tão vasto que se torna impossível delimitar. Os processos de exclusão social são múltiplos e, muitas vezes, entrecruzam-se existindo, ainda, valores e representações sociais que acabam por excluir as pessoas. O excluído seria, dessa forma, aquele que é rejeitado para fora do nosso espaço quer do ponto de vista material, quer simbólico. Ora, como nem sempre a exclusão, na sua multiplicidade de formas, (quer física, quer simbólica) é visível, esta assume, algumas vezes, uma outra forma: a exclusão perceptível, onde os excluídos estão *ausentes* ou *invisíveis* (*ibidem*). A pobreza, associada a formas de exclusão, tem “*múltiplas faces ocultas, uma vez que representa sempre dependência, humilhação e vulnerabilidade*” (Rodrigues, 2010a, p. 32).

De uma forma ou de outra, a noção de exclusão transporta-nos para a ideia de um conjunto de indivíduos que está situado fora do tecido social, das relações sociais que estruturam uma determinada sociedade, e que resulta do agravamento das desigualdades desta:

“(…) resultando numa dialética de oposição entre aqueles que efetivamente mobilizam os seus recursos no sentido de uma participação social plena e aqueles que, por falta desses mesmos recursos (recursos que ultrapassam a esfera económica, englobando ainda aqueles que derivam dos capitais cultural e social dos atores sociais), se encontram incapacitados para o fazer” (Rodrigues, *et al.*, 1999, p. 64).

A exclusão social tende, ainda, a manifestar-se em vários níveis: social, político, e económico sendo que no seu sentido mais restrito a exclusão social não pode ser separada da exclusão política e económica (Estivill, 2003). O mais certo é que “*estes tipos de exclusões se acumulem, se complementem noutros casos, ocorram de forma paralela nos restantes, ou então, em determinadas situações, que o eixo que as articula se centre mais numa ou noutra*” (*ibidem*, p. 15).

Neste sentido se percebe que o processo de exclusão social, para além de multifacetado, estabelece relações de várias ordens. Desde já podemos apontar para três dimensões da exclusão que se interligam num processo dinâmico: a dimensão económica, a social e a simbólica. Relativamente à dimensão económica ela diz respeito, no essencial, ao trabalho e aos recursos materiais, numa lógica de produção – consumo e ao nível de participação que estes recursos permitem. A dimensão social está associada à relação que o indivíduo mantém com o todo, aqui entendido como sociedade, e a dimensão simbólica, que respeita ao mundo das representações e dos valores;

“São excluídos os que não participam dos valores e das representações sociais dominantes, com envolvimento, para além das riquezas materiais, do mundo dos valores e do domínio do espírito, isto é, do universo simbólico. Aqueles que se sentem rejeitados pela sociedade (...) tendem a excluir-se a si mesmos. (...) As pessoas excluem-se do meio social envolvente quando pressentem que os seus valores não são partilhados pelos outros” (Fernandes, 1995, p. 16).

Na perspetiva de Dias, *et al.* (2006), a exclusão configura-se pela desintegração de três fatores: a *desintegração social*, que tem como consequência o risco de marginalização por via da quebra de laços de solidariedade; a *desintegração do sistema das atividades económicas*, que para os autores está normalmente associada às mudanças económicas, e a *desintegração das relações sociais e familiares* que está relacionada com o surgimento de estruturas familiares mais vulneráveis à exclusão (ex. famílias monoparentais).

Ainda no que respeita aos vários domínios em que ocorre a exclusão, também Costa *et al.* (2008) nos fazem alusão aos económicos e sociais, estes últimos caracterizados pela rutura nos laços sociais, mas introduzem uma nova premissa: a exclusão de tipo cultural manifestada por procedimentos como o racismo e a xenofobia e que acabam por dar origem às minorias étnico-culturais. Para os autores os motivos que impedem ou dificultam a integração das minorias são de carácter cultural.

Esta manifestação da exclusão também nos é dada a conhecer na análise que Fernandes (1995, p. 14) faz aos procedimentos de etnicização e racização as-

sociados à exclusão. Refere o autor, que as sociedades produzem de forma natural e constante processos de exclusão, que essencialmente resultam de uma incapacidade do Estado em erradicar as desigualdades, no sentido em que “*há um multiplicador social de insucessos, que conduz à exclusão social*”. Resulta desta incapacidade que as sociedades ao não eliminarem a exclusão se limitam a “*exorcizar as desigualdades através de processos de estigmatização*”. Ora, esgotando-se esta capacidade de integração do Estado e das instituições, lança-se um grande número de pessoas em situação de marginalidade promovendo-se uma profunda clivagem e ausência de relacionamento entre os que estão inseridos e os que não estão, reforçando-se, por essa via, a identidade cultural da qual a etnia e a religião são disso exemplo. “*A cultura pulveriza-se em subculturas de harmonia com tantos outros subsistemas-sociais dando lugar a sociedades pluriculturais*”.

Segundo o autor, a crise que se vem sentindo nas sociedades tradicionais conduz ao individualismo fazendo romper diferentes culturas em conflitualidade constante. As sociedades contemporâneas tendem, assim, a afirmar-se como espaços onde se assume a exclusão, que se manifesta, para além das formas tradicionais geradas pelo não acesso ao mercado de trabalho e consequente afastamento do mercado de consumo, sob a forma de etnicização; “*o mundo da exclusão social parece ser, na atualidade, o espaço propício ao aparecimento dos fenómenos de discriminação e de segregação, desenvolvendo-se em relação a eles, fácil e espontaneamente, a xenofobia e as diversas modalidades de racismo*” (*ibidem*, p. 16).

Fernandes tende, assim, a considerar que a exclusão social é acompanhada, num movimento circular, por três processos: *discriminação, etnicização e racização*.

Processos de discriminação por via dos preconceitos que tendem a dar origem a atitudes discriminatórias (tratar o outro de maneira diferente), e no qual se destaca, como fator potenciador, a segregação espacial que desperta atitudes de afastamento que se configuram sob a forma de discriminação.

Processo de etnicização, aqui entendido como gerador de situações de discriminação e estigmatização, e por referência ao conceito de grupo étnico, marcado por traços característicos que o diferenciam da restante população, e que fazem dele um mundo à parte. Considera o autor que a incapacidade laboral, bem como os lugares de residência degradados, tendem a ser etnicizados, conduzindo quer à *discriminação do mercado laboral* quer à *segregação do habitat*. Neste sentido a etnicização constrói-se “*mediante a associação da marginalidade cultural e da exclusão económica, com a rutura da integração social*” (*ibidem*, p. 25).

Quando o afastamento étnico assume uma forma extrema ele reveste-se de *racismo*, último processo que acompanha a exclusão social. Neste caso verifica-se a sistematização da rutura ou mesmo a total negação do outro.

A estigmatização é também apontada, por autores como Fernandes (1991, p. 60), como uma das faces da pobreza assumindo-se como uma forma de classificação que,

“Avivando a sua identidade negativa, lança no descrédito determinadas categorias sociais consideradas como anormais face aos padrões dominantes. As pessoas, nesta situação, sentem-se inferiorizadas perante uma sociedade que as rejeita. A estigmatização assinalando a diferença é uma marca do indesejável, daquilo que é detestável e, por isso, deve ser posto fora do alcance do quotidiano da normalidade. (...) à medida que as pessoas e as famílias se marginalizam, vão-se, ao mesmo tempo, segregando. A associação da hetero e da auto-marginalização tende, por sua vez, a produzir a estigmatização. E quando se ligam estreitamente segregação e estigmatização, a cultura da pobreza adquire a sua máxima coerência e força”.

Um outro vetor a ter em linha de conta, nos processos de exclusão, são as várias áreas em que a exclusão social se manifesta e que influenciam e potenciam os fenómenos de exclusão, sendo certo que estas se traduzem na acumulação de insucessos em várias esferas sociais (Xiberras, 1993).

Este trabalho privilegiará três dessas áreas pela pertinência relativamente ao objeto de estudo, e por se verificar a sua ocorrência, a maior parte das vezes em simultâneo, no caso das comunidades ciganas: é o caso da habitação e formas de apropriação do espaço; do trabalho, emprego e situação económica; e da educação e formação profissional.

Uma análise mais detalhada a estas áreas, e à forma como estas potenciam, ou não, fenómenos de exclusão, dificultando a inclusão dos indivíduos na sociedade, será feita no capítulo V, relativo à análise dos inquéritos realizados às comunidades ciganas, no âmbito da presente dissertação, estabelecendo-se, assim, uma troca simultânea, um vaivém, entre teoria e prática.

Por enquanto importa-nos enfatizar que a vulnerabilização dos grupos sociais resulta, quer das características individuais destes quer, como vimos, de condicionantes externas que se prendem com o próprio funcionamento da sociedade e do modo como se geram os processos de exclusão/inclusão.

A este propósito subscreve-se Rodrigues *et al.* (1999), que tendem a identificar três dimensões que explicam os mecanismos indutores dos processos de exclusão social, sendo esta o resultado da articulação e interação recíproca de todos: *os mecanismos sociais globais* que dizem respeito à forma como certos mecanismos sociais globais podem favorecer ou não alguns processos de exclusão trata-se de uma lógica à escala globalizante onde prevalecem os mecanismos do mercado à escala mundial e que, muitas vezes, se traduzem em impactos negativos do ponto de vista da coesão social, *os mecanismos sociais de carácter mais local ou regional*, resultantes das características mais específicas e localizadas da organização socioeconómica e política nacional ou regional e que são igualmente indutoras de exclusão social; e por último os mecanismos indutores que resultam das *características individuais ou do grupo* que adquirem especial acutilância quando mobilizados pela sociedade mas sem correspondência nos indivíduos ou grupos, como acontece com as baixas qualificações.

Dos mecanismos que geram fenómenos de exclusão social resultam indiví-

duos ou grupos que vão acumulando vários *handicaps* (*ibidem*), aqui entendidos como sucessivas ruturas com a sociedade geral e com as instituições, nos seus variados domínios ou esferas.

Anteriormente vimos que é possível falar de vários tipos de exclusão social (mercado de trabalho, habitação, escolaridade, baixas qualificações, entre outros), sendo certo que a acumulação destas circunstâncias, geradoras de exclusão, aumenta a vulnerabilidade de determinados grupos sociais a situações de pobreza e exclusão social, que veem, desta forma, dificultado o seu processo de integração.

“As dificuldades de integração social são acrescidas pela incapacidade destas categorias sociais superarem o processo de etiquetagem que as identifica como desfavorecidas. Definir as categorias sociais desfavorecidas é considerar a sua particular vulnerabilidade a situações de pobreza, pelo facto de ocuparem os lugares inferiores no espaço das posições sociais e que tornam difícil o acesso (...) à condição de cidadania plena e à integração no mercado de trabalho” (*ibidem*, p. 71).

Estamos em condições, por isso, de corroborar a opinião de alguns autores ao considerar que podemos falar de determinadas categorias como sendo mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social.

Há autores que vão mais longe identificando categorias sociais desfavorecidas clássicas e que integram a “*pobreza tradicional*” (Capucha, 1998b) como é o caso dos idosos, camponeses pobres, assalariados com fracas qualificações, e as novas categorias sociais que apresentam diferentes *handicaps* e que se consubstancia em modos de vida distintos e culturas específicas. Os autores referem-se a categorias sociais como os desempregados de longa duração, as famílias monoparentais, as pessoas portadoras de deficiência ou com doenças crónicas, os jovens em risco, toxicodependentes, detidos, reclusos e ex-reclusos, os sem-abrigo, os trabalhadores da economia informal, e com emprego precário, os jovens à procura do primeiro emprego, os beneficiários do rendimento mínimo garantido (agora rendimento social de inserção) e os grupos étnicos e culturas minoritárias.

São muitos os autores (cf. Machado 1994; Magano 2014; Mendes 2013 e 1998, Capucha, 1998b, 1998a) que tendem a considerar os grupos étnicos como uma categoria extremamente vulnerável à pobreza, como é o caso dos ciganos para quem se considera não só viverem em situação de extrema precariedade, como também estarem votados a um “*ostracismo favorecido pelo auto-fechamento*” (Capucha, 1998a).

De acordo com o recente estudo nacional sobre as comunidades ciganas (Mendes *et al.*, 2014, p. 19), os ciganos continuam a ser um dos grupos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão “*sendo considerado o grupo étnico mais pobre, com piores condições habitacionais, menos escolarizado e (...) principal alvo de racismo e discriminação nas sociedades modernas*”. O referido estudo faz alusão, ainda, aos resultados do inquérito realizado pela Agência para os Direitos Fundamentais na União Europeia em 2011, a onze países membros, que davam conta de

uma elevada percentagem (85%) de ciganos que pertenciam a agregados familiares em risco de pobreza, sendo que os níveis mais elevados foram registados no nosso País.

Os diversos estudos que incidem sobre esta minoria, destacam que grande parte dos seus membros vivem numa situação de total desvinculação face ao mercado de trabalho, possuem baixas qualificações profissionais, aliadas a elevadas taxas de analfabetismo, abandono e insucesso escolar, vivem normalmente em bairros situados nas periferias, muitas vezes em alojamentos sem condições de habitabilidade, e apresentam fraca participação nas estruturas sóciopolíticas. Acresce a esta situação que os ciganos são um grupo com uma identidade cultural e modos de vida distintos muitas vezes não compreendidos e reconhecidos pela sociedade dominante.

Não se estranha, por isso, que este grupo apresente fracos níveis de integração na sociedade, integração essa que usualmente se reveste de alguma problemática e controvérsia (Mendes, 1998). As escassas tentativas, utilizadas pela sociedade maioritária no sentido de integração destas comunidades, assumiram-se como “repressivas” de “dissolução” ou mesmo de “domesticação”.

“Existe um equívoco histórico entre os ciganos e a maioria da população. Num perfeito ciclo vicioso, a maioria, apoiada pelo Estado, sempre rejeitou a minoria étnica que, ciosa dos seus costumes e valores (...) recusou dissolver-se, impondo-lhe assim a segregação (...); mas essa segregação era por sua vez o maior obstáculo a que a minoria se integrasse e adotasse os padrões maioritários” (Cortêsão & Pinto, 1995, p. 19).

Sobre a forma como os processos de exclusão se manifestam nas comunidades ciganas teremos oportunidade de nos debruçar no capítulo V, pelo que encerraremos este referindo-nos, sobretudo, ao facto de existirem diferentes graus de exclusão.

Assim, o simples facto de uma pessoa estar excluída de um determinado sistema social não implica que esteja dos restantes.

“Nem toda a forma de exclusão traduz falta de acesso a todos os sistemas sociais básicos. Esta constatação faz do fenómeno da exclusão social um fenómeno muito mais dinâmico do que estático.” (Duarte *et al.*, 2005, p. 11).

Disto mesmo nos dá conta Costa (1998), no seu estudo sobre pobreza em Portugal e onde nos são apresentados, em grelha, vários domínios, sistemas e fatores de inclusão/exclusão social. Dessa análise se constata que a linha que separa a inclusão e a exclusão é ténue e que a relação com um dado sistema social pode ser forte, fraca ou de rutura. A possibilidade de efetuar diversas conjugações permite-nos concluir que um mesmo indivíduo pode estar excluído relativamente a alguns sistemas, e não em relação aos outros, o que, segundo os autores, revela a existência de vários graus de exclusão que vão desde formas mais superficiais a formas mais profundas e abrangentes.

Da mesma forma nem sempre a privação é sinónimo de exclusão.

“Há pobres que não são excluídos socialmente dos seus contextos comunitários (sobretudo no meio rural), há excluídos (sobretudo nos países ricos) que não são pobres do ponto de vista material” (Bureau Internacional do Trabalho, 2003, p. 18).

A ausência de recursos é, por isso, apenas uma das dimensões presentes no processo de exclusão, não sendo, contudo, a mais importante. O caso dos idosos é disso um exemplo uma vez que os processos de exclusão nem sempre radicam na sua condição financeira (Rodrigues, 2000).

Na verdade, sempre que a análise destes processos nos remete, unicamente, para as condições de vida, para as estruturas de distribuição de rendimentos, para as relações com o emprego e a segurança social, ou mesmo para a organização da sociedade, e consequente crise de identidade vivida pelas pessoas, subestima-se ou tende a ficar esquecido o lado *ativo dos agentes* (Capucha, 2000). A exclusão pode ser vivida, por uma pessoa ou por um grupo, de forma *positiva* reforçando a sua coesão interna e criando, muitas vezes, oportunidades para estimular a criatividade artística e intelectual (Estivill, 2003). Assim, refere-nos Capucha (2000, p. 10)

“Só quando a escala de análise desce ao terreno, se percebe como os pobres organizam os seus modos de vida, constroem estratégias de rentabilização dos escassos recursos, tecem teias que muitas vezes acabam por enclausurá-los”.

Os processos de marginalização e discriminação a que certas minorias estão sujeitas têm como consequência, um auto-fechamento destas por via do “cultivo da sua identidade” e como um meio de defesa, apresentando-se, assim, na sociedade como espaços sociais e culturais autónomos e afastados, e que surgem sob a forma de “grupos étnicos” (Fernandes, 1995, p. 55). A etnicidade apresenta-se, desta forma, como um fenómeno de “*afirmação de uma especificidade cultural ou de reconstituição de uma identidade (...) quanto mais as populações percebem a sua diferença, mais alimentam o sentimento de exclusão*”.

Tal parece ser, mais uma vez, o caso do povo cigano, objeto deste estudo. Ao longo dos anos vários autores, como referido, têm vindo a chamar a atenção para os processos de exclusão e discriminação de que os ciganos têm sido alvo persistindo, em relação a estes, “*sentimentos e práticas de racismo e discriminação que se traduzem em desigualdades sociais no acesso aos principais direitos de cidadania*” (Mendes *et al.* 2014, p. 13).

Povo historicamente excluído, vítima de exclusão, desde sempre sujeito a medidas discriminatórias e considerado como um caso de *exclusão secular* (Machado, 1994), afirma, neste processo, precisamente a sua identidade, refugiando-se nas suas regras e tradições e distanciando-se de alguns valores da sociedade não cigana.

Esta estigmatização se, por um lado, tem impedido esta minoria de se integrar na sociedade maioritária, tem, por outro lado, permitido que ela resista, tam-

bém, ao processo de integração, mantendo a identidade e etnicidade que a caracteriza. Por seu lado, esta capacidade de resistência dos ciganos face aos processos de assimilação, por parte das sociedades dominantes, tem acentuado os próprios processos de exclusão.

A discriminação e marginalização de que cedo foram alvo obrigaram a um grande isolamento, tendo criado à sua volta uma barreira que, se por um lado lhes permitiu conservar a sua identidade e cultura, por outro remeteu-os ao esquecimento, à desconfiança da sociedade maioritária e à própria exclusão. Coesos mas insubmissos, continuaram, no entanto, a conservar os seus valores fundamentais» (Mendes *et al.*, 2014, p. 9).

A exclusão social encerra, desta forma, importantes dimensões simbólicas com forte potencial de marginalização e estigmatização (Rodrigues, 2000). O estigma, que resulta das situações vivenciadas pela pobreza passa, então, a assumir preponderância na análise destes fenómenos. Assim, “*o que é sociologicamente pertinente não é a pobreza em si, mas as formas institucionais que esse fenómeno assume numa dada sociedade ou num determinado meio*” (Paugam, 2003, p. 55). Visto desta forma a pobreza passa a corresponder a um estado social específico, desqualificante, inferior e desvalorizado e que acarreta consequências na identidade dos que a vivenciam.

Segundo Fernandes (1991) existem, no entanto, mecanismos de fuga ao processo de marginalização. É o caso do abandono dos bairros degradados, do êxodo rural e da emigração que simbolizam uma afirmação de estratégias de escape, traduzindo uma “*rejeição da habituação e a afirmação de projetos de saída*” (*ibidem*, p. 49).

No que respeita ao povo cigano subscrevemos a opinião de Mendes (1998) quando considera que este grupo tem sérias dificuldades, no que aos trajetos de mobilidade social se refere, de efetuar a curto ou médio prazo uma possível fuga, de uma posição de marginalização social. Tal dificuldade advém da convergência de múltiplos fatores de exclusão social a que os ciganos estão sujeitos.

1.3. Integração, inserção e inclusão social

Por oposição ao conceito de exclusão social estão os conceitos de integração social, inserção e inclusão social justificando-se, desta forma, sobrevoá-los no âmbito desta dissertação, para clarificar e problematizar a sua aplicação ao grupo social em análise.

O conceito de integração é usado a partir de meados do século XX, sendo utilizado para designar a forma como os indivíduos se integram em algo no sistema social, ou seja como este se incorpora num determinado meio social, opondo-se à noção de segregação ou exclusão (Rodrigues *et al.* 1999).

Se analisada sob o ponto de vista da pobreza material ou da exclusão económica, então a participação em atividades de produção e consumo são fatores

indispensáveis no processo de integração, sendo o trabalho o principal fator para a definição de lugares sociais (Magano, 2014).

Na perspectiva de Moller & Hespanha (2002), existem padrões de integração em que é possível combinar dimensões da participação social e das estratégias que os indivíduos desenvolvem, sem que para isso estes tenham de estar integrados em todos os domínios da vida social.

Segundo Rodrigues *et al.* (1999), a condição básica para se operar a integração é a de que os indivíduos excluídos tenham uma participação ativa na sociedade, remetendo-nos para a conjugação de diversos níveis como sejam: as relações laborais, familiares e sociais. A possibilidade de integração passa, segundo estes autores, pela interação entre quatro sistemas: o *político jurídico*, facilitador dos processos de integração cívica e política; o *económico e territorial* que opera a integração social e económica num determinado contexto territorial; o *sistema de proteção social* que pressupõe a integração social e o *sistema familiar, comunitário e simbólico*, que intervém na integração quer no seio familiar quer na própria comunidade.

Em 2008 os mesmos autores corroboram a ideia de que o conceito de inserção está amplamente ligado ao de participação e este é, simultaneamente, “*tributário e condicionador de uma efetiva inclusão social*” (Rodrigues, 2008, p.5), mas sublinham, ainda, o papel que as características dos grupos sociais têm no acesso aos mecanismos de participação. Assim, considera-se que os níveis de participação, apesar de intimamente ligados ao acesso aos mecanismos e formas de participação podem, contudo, ser diferenciados consoante as características que os grupos sociais apresentem.

Relativamente ao conceito de integração, este tem sido utilizado:

“Para designar, no plano micro, o modo como os atores são incorporados num espaço social comum, e, no plano macro, o modo como são compatibilizados diferentes subsistemas sociais. O domínio da integração constitui, pois, uma das dimensões do problema da ordem na medida em que envolve os modos de padronização da vida social no âmbito das articulações problemáticas entre as «partes» e o «todo»” (Pires, 1999, p. 9).

O processo de socialização, se entendido como a integração das normas e valores da sociedade por um indivíduo, revela-se como uma aprendizagem adequada à integração socialmente desejada.

Para Gaulejac e Léonetti (1994) citados por Magano (2014), a integração dos indivíduos na sociedade passa por três dimensões: a *económica* (atividades de produção e consumo), a *dimensão social*, relativa quer à integração familiar, quer à integração na sociedade mais alargada, ou seja, quer no seio de grupos primários, quer na sociedade global, através de laços institucionais, e a *dimensão simbólica*, definida pelo reconhecimento que o indivíduo tem acerca do lugar que ocupa na sociedade e pela partilha e adesão a normas e valores comuns. A integração social,

vista sob este prisma, resulta da conjugação ou incorporação em vários domínios ou dimensões sociais, esperando-se a participação em todas elas.

“A vida em sociedade é também moldada pela relação que estabelecemos com diversas instituições, pelas características dos territórios que habitamos, pelas referências identitárias que construímos e que nos permitem ser reconhecidos e reconhecermos-nos como parte dessa sociedade e pela construção das memórias individual e coletiva que permitem um processo de ancoragem social essencial à inclusão” (Costa *et al.*, 2008, p. 65).

A possibilidade de delimitar áreas, fases, dimensões ou contextos de integração também é defendida, como vimos anteriormente, por Costa, Baptista, Perista, & Carrilho (2008), que nos esquematizam os domínios, sistemas e fatores de inclusão e de exclusão. Os autores fazem depender a inclusão dos indivíduos na sociedade pela relação que cada um tem com estes sistemas. No entanto chamam, desde logo, a atenção para o facto de a inclusão não assentar, apenas, nas condições objetivas de integração, mas também no reconhecimento subjetivo de se estar incluído.

A integração consiste, assim, no processo de participação dos indivíduos na sociedade pela atividade profissional, pela aprendizagem e incorporação das normas, pelo consumo material, pela adoção de comportamentos culturais e pela participação nas instituições.

A noção de integração social remete-nos, assim, para a sociedade como um todo em que os indivíduos ocupam posições que se interligam o que não significa, contudo, que estejam todos em situações igualitárias (Castel, 1998) remetendo, também, para processos de “integração subordinada” (Casa-Nova, 2013).

A igualdade dos cidadãos e o direito de cidadania, amplamente veiculados nas sociedades modernas, definem quem são os cidadãos que são, ou não, membros de uma sociedade, sendo que o desenvolvimento histórico e social tem proporcionado a acumulação de novos direitos constituindo-se como *direitos de integração* (Magano, 2014, pp. 19-20).

“A cidadania significa, assim, a pertença efetiva do indivíduo a uma comunidade política, juridicamente reconhecido com estatuto de membro e de quem se espera lealdade, em troca de segurança e direitos políticos. A cidadania social pode ser definida, em termos latos, como os deveres e direitos fixados pela lei, sendo o principal objetivo das sociedades modernas democráticas integrar os seus membros através da participação nos valores, nas instituições e na prática de cidadania, transcendendo os particularismos históricos, religiosos ou sociais”.

Gonçalves (2011, p. 265), ao referir-se aos processos de inclusão de grupos sociais vulneráveis, destaca a importância da sua mobilização para os dispositivos de governança que visem responder a assuntos públicos seus. Refere que a inclusão social se constrói a partir do equilíbrio dos três espaços de cidadania: o espaço de “*produção, do mercado de trabalho e do consumo*”, o espaço de “*cidadania*”

aqui entendido na vertente do acesso a domínios fundamentais das políticas sociais e de direito à participação e coprodução e o “*espaço relacional e dos vínculos sociais*” entendido como espaço simbólico, que se constrói a partir das relações sociais do indivíduo com as suas redes sociais e nas quais será importante aferir a qualidade da relação, a qualidade dos vínculos e os sentimentos face à inclusão social. A inclusão social é, então, definida como “*O processo de conquista do exercício do direito ao acesso ao espaço comum da vida em sociedade*”.

Com efeito o conceito de inclusão social relaciona-se com o de integração social e com o de inserção social e, corresponde ao conjunto de meios e ações de que as sociedades dispõem para combater a exclusão social.

Por outro lado, a inserção social pressupõe que haja o envolvimento simultâneo de duas partes: quer do indivíduo excluído, quer da parte da sociedade, que deverá criar condições para que a integração se efetive;

“A inserção é um percurso duplo. O percurso do excluído, que pode utilizar os meios que se mobilizam novamente para ele, e o percurso da sociedade, que deve arranjar lugar, continuar a aumentar a permeabilidade do emprego e da habitação, tornar-se uma verdadeira sociedade de acolhimento para estes públicos” (Xiberras, 1993, p. 24).

Também Gonçalves (2011) reforça a importância da sociedade global na construção de práticas inclusivas ao sublinhar a importância das políticas públicas e a criação de espaços facilitadores de participação na sociedade, no âmbito da conceção de políticas territoriais, sendo certo que a integração social se faz pela combinação de políticas sociais públicas universais, com programas de desenvolvimento local de intervenção específica e territorial.

O papel das instituições e da sociedade na inserção social dos indivíduos está patente, de igual forma, em Capucha (1998a, p. 214) quando o autor tende a definir o termo como:

“O duplo movimento que leva, por um lado, as pessoas, as famílias e os grupos em situação de exclusão social e de pobreza a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e à participação social, e por outro lado, as instituições a oferecer a essas pessoas, famílias e grupos, reais oportunidades de iniciar esses processos disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoio e criando os lugares sociais onde se possam colocar”.

Ao desenvolver as temáticas da pobreza e exclusão social Capucha (ibidem) defende o uso do conceito de integração remetendo-o para a noção de coesão e participação social.

Ao fazer depender a inserção social do apoio das instituições, Rodrigues (2010, pp 35-36) tende, porém, a considerar que poderá estabelecer-se uma situação de *dependência*, de *inferioridade social* e de *autoestima reduzida* relativamente aos indivíduos que recorrem ao recurso regular dos sistemas de proteção.

“A intervenção estatal transforma-se, então, numa teologia social de assistencialismo aos mais pobres, que cria uma relação funcional entre a pobreza e a assistência ao pobre e que assume esta como um instrumento de coesão que passa pela aplicação de meios públicos com vista a fins públicos (...) o pobre torna-se um objeto de estudo sociológico, não apenas pelo que faz, mas sobretudo pelo que os outros lhe fazem a partir da ação social.”

Para Capucha (1998b, p. 214), a integração associa-se à ideia de que a sociedade é um todo e as diferentes partes devem estar reguladas e coordenadas “*participando de um conjunto mínimo de benefícios que definem a qualidade de membro de pleno direito dessa sociedade*”. Assim, determinadas categorias podem estar desinseridas em relação à sociedade, mas integradas no que diz respeito às suas normas e valores, como anteriormente vimos ser o caso das comunidades ciganas.

Para o autor, a integração não pode ser anuladora de diferenças e *clivagens*, arrastando certos grupos para fora das estruturas societárias, ideia corroborada por Mendes, Magano, & Candeias (2014), quando consideram que a integração resulta da aprendizagem cultural, do *pluralismo cultural*, e não de qualquer aniquilamento cultural.

Casa-Nova, em 2013, chama a atenção para a importância desta participação efetiva de todos os grupos socioculturais, condição necessária para a sua definição de integração:

“Defino o conceito de integração como a participação efetiva de todos nas mais diversas instituições da sociedade (dimensão macro) e nas relações do quotidiano (dimensão micro), numa perspetiva de reciprocidade e horizontalidade dos processos e não numa perspetiva unilateral e subordinada onde aquele que é classificado como diferente é posteriormente objeto de uma hierarquização social que o coloca numa posição de subordinação estrutural” (p. 2013).

A autora remete, assim, para a importância de uma reciprocidade multilateral, de abertura de todos os seres humanos face a todos os outros.

Magano (2014) avança com a ideia de que qualquer forma de exclusão, ou de discriminação, não é democrática sendo que na história há existência de certos grupos populacionais que parecem sofrer de “mecanismos sociais negativos” e de uma vulnerabilidade à qual se ligam as condições de vida em que se encontram impedindo, assim, o acesso igualitário aos sistemas sociais básicos indispensáveis ao exercício de cidadania, logo à integração social.

Marques (2005, p. 87) reforça esta ideia quando reconhece a necessidade de assumir as diferenças culturais e sociais e “*defender um entendimento mais alargado da noção de integração social que não associe a pertença a uma sociedade a um modelo salarial de inserção social*”.

Em Portugal, a integração de indivíduos ciganos tem sido um processo difícil, sendo esta população usualmente vítima de exclusão social e de estereótipos negativos.

A temática da integração da população cigana, apesar de se ter vindo a assumir como prioridade nas agendas institucionais, faz depender dos diferentes níveis de decisão política (europeu, nacional, local) a opção por determinado tipo de soluções, o que tem trazido morosidade ao processo, a par com a normatividade social que tendencialmente entende o diferente como uma ameaça.

Por outro lado, e regressando a Marques (2005), parece haver uma subordinação da leitura de exclusão social ao modelo económico, traduzido no acesso ao rendimento por via do emprego, o que não se aplica às comunidades ciganas. O mesmo será dizer que não podemos fazer depender a noção de integração a partir dos modelos incorporados pelo grupo maioritário.

O termo integração pode, assim, assumir contornos negativos se, em matéria de políticas de integração, a opção for a de imposição de normas e assimilação de grupos que apresentem diferenças culturais em relação à maioria instalada (Magano, 2014).

Num estudo sobre os percursos de inserção dos cabo-verdianos em Portugal, Horta & Malheiros, (2004) evidenciam a historicidade desta comunidade imigrante através da análise dos seus processos de fixação e de trajetórias de inserção individual e coletiva. Para os autores, a inserção é entendida como a possibilidade de participação dos membros dos grupos étnicos minoritários nos diferentes domínios da cidadania (social, político, geográfico e cultural) em igualdade de direitos com a sociedade maioritária, ao mesmo tempo que mantêm, se assim o entenderem, vínculos fortes com o espaço de origem e as suas populações. Os autores diferenciam inserção de assimilação preferindo optar pelo primeiro termo já que o segundo remete para processos de aculturação e dissolução dos grupos minoritários.

Tendo em conta o tema da presente dissertação, parece-nos fundamental que, a par do reconhecimento dos direitos sociais, próprio do desenvolvimento do Estado-Providência e da emergência das políticas sociais, haja um reconhecimento dos direitos culturais, e que a integração social das comunidades ciganas passe por uma efetiva participação na vida social, através das suas dimensões económica, social/relacional e simbólica e se registe uma participação ativa destes, enquanto beneficiários das políticas sociais quer no desenho, quer na aplicação das medidas.

1.4. Raça, minorias, grupos étnicos e identidade

Não sendo objetivo desta investigação compreender exaustivamente as questões da *raça* e etnicidade, entendeu-se imprescindível sobrevoar estes conceitos, para melhor compreender a identidade da *raça* cigana e poder interpretar políticas de integração social deste grupo social e estados de cidadania.

O termo *raça* é usado para designar grupos sociais que se distinguem dos outros sob o ponto de vista biológico. Este conceito foi abandonado, no século XX, pelas ciências sociais em favor de novas tipologias de diferenciação dos grupos humanos, baseada no património cultural. A cultura de um grupo tende, assim, a ser “*um elemento de diferenciação face a outro grupo sócio-cultural*”

(Casa-Nova, 2009, p. 148), ao mesmo tempo que é simultaneamente um elemento unificador do mesmo grupo.

“Sendo ao mesmo tempo um elemento unificador (para dentro) e diferenciador (para fora), a cultura constitui-se atualmente no elemento mais marcante na relação entre diferentes” (*ibidem*).

A autora refere ainda as características de superfície e de profundidade da cultura: as características *culturais de superfície*, tais como a música, dança, vestuário, gastronomia, e as características *culturais de profundidade*, relacionadas com os valores, normas e regras de conduta. Segundo Casa-Nova, são as características culturais de profundidade as que emergem e originam maior incomodidade, aparecendo como elemento diferenciador que tem como consequência segregar o “outro” “*afastando-o de espaços privados e públicos de sociabilidade*” (*ibidem*)

O conceito de *raça* foi, assim, substituído pelo de etnia ou grupo étnico, até aí utilizado por referência a “tribos” centralizando-se as questões relativas à análise dos contactos entre os grupos e entre culturas e perdendo-se o foco na ideia de superioridade, em termos biológicos, de uma *raça* em detrimento de outra.

Segundo Fernandes (1995, pp. 26- 27):

“O conceito de etnia passa, deste modo, a conter uma certa polissemia. Oscilações semânticas rodeiam, neste domínio, a linguagem, tanto comum como científica. A expressão é usada, ora para acentuar os aspetos biológicos, na diferenciação dos grupos sociais, ora para referir os aspetos sociais e culturais (...) ora para indicar situações de discriminação e segregação. (...) se o grupo étnico se caracteriza pelo património cultural, a *raça* tem a ver com o património hereditário.”

Ainda de acordo com este autor, a noção de grupo étnico assume a mesma importância que, no passado, assumiu o conceito de classe social. O grupo étnico é, assim, detentor de uma cultura própria e de uma religião particular marcado, desta forma, por alguns traços característicos que o diferenciam do resto da população.

Da mesma forma há que distinguir *raça* de racismo, este último um termo mais recente e que inclui “*tanto realidades sociais como sentimentos e atitudes de aversão.*” (Fernandes, 1995, p. 28). Trata-se de uma categorização da realidade e não, unicamente, de uma categoria genética. Em termos sociológicos, e na perspectiva do autor, interessará não a *raça* em si mesma, mas as relações raciais.

Em qualquer caso, há uma recusa e desvalorização do outro, para se enaltecer a si próprio. Esta desvalorização é vista como atitude negativa fundada em preconceitos e estereótipos ou como sistema de eliminação das diferenças com ação mais ou menos violenta. Consta-se uma “*gradação de atitudes, desde a consciência das diferenças culturais, à etnicidade e ao racismo*” (*ibidem*, p. 29).

“Desta atomização interior e desta indiferença generalizada pode nascer facilmente um sentimento de desconfiança, que se transforma rapidamente em aversão, repulção, conflito e ódio.” (Xiberras, 1993, p. 73)

Também Casa-Nova (2009, p. 208) chama a atenção para o problema que reside quando as culturas, numa tentativa de categorizar, classificar e conhecer o “outro”, o inferiorizam.

“Quando o outro interioriza a norma que o inferioriza, acaba por se perceber como inferior, o que o leva a que viva efetivamente como insulto o que o outro, que se pensa como superior, usa como forma de o inferiorizar.”

O sociólogo Alemão Georg Simmel (1984), citado por Xiberras (1993), para quem a coesão social repousa na interação social com o outro, analisa as relações duais para descobrir a natureza do laço social no seio da comunidade. É a partir do conceito de “estrangeiro” que o autor caracteriza a evolução na abertura progressiva ao exterior, distinguindo três etapas e, logo, três possíveis posições do grupo face ao estrangeiro. A primeira situada nos primórdios da humanidade, onde os agrupamentos estão fechados sobre si próprios e se caracterizam por uma forte coesão. Aqui o estrangeiro fica de fora mantendo o grupo com ele sentimentos de hostilidade. Na segunda etapa, o estrangeiro é acolhido por força da abertura progressiva dos grupos ao exterior, no entanto ele é tido como intermediário com o mundo exterior. A terceira etapa corresponde àquela em que os grupos se associam e se misturam e o estrangeiro está quer no exterior, quer no interior das fronteiras, retomando-se a hostilidade para com ele.

“É nesta relação específica com o estrangeiro, exercendo sobre as representações coletivas uma pressão constante, interna e externa, que reside o segredo da progressão moral na direção do homem universal. A coesão de um grupo depende da relação mantida com a pessoa do «estrangeiro»” (*ibidem*, pp. 66-67).

O racismo traduz um processo de distanciamento em relação a alguém sendo o termo atribuído, com alguma frequência, à própria exclusão social.

Enquanto fenómeno, as suas origens radicam no tempo do imperialismo colonial, iniciado pelo sistema escravagista e associado ao colonialismo, tendo adotado uma postura recente no século XX pelas tentativas de “*purificação da raça para defender ou incrementar a pureza de uma determinada origem étnica ou cultural*” (Magano, 2014).

No pós II Guerra Mundial os países ocidentais adotam posturas legislativas anti-racistas, pese embora o facto de muitos autores (cf. Fernandes, 1995; Magano, 2014) considerarem ainda persistirem diversas formas de racismo, que muitas vezes assumem contornos menos explícitos colocando a tónica na incompatibilidade entre culturas, mentalidades ou civilizações.

“As práticas sociais e políticas orientadas por visões racistas originam segregação (ou exclusão), discriminação (desigualdades julgadas injustas, segundo as origens raciais, étnicas, nacionais ou segundo as pertenças culturais) e expulsão dos indesejáveis (definidos como não assimiláveis, inaptos ou perigosos). Certos indivíduos

e grupos sociais são assim historicamente estigmatizados, considerando-se que a estigmatização é uma forma de exclusão simbólica” (Magano, 2014, p. 21).

Como referido, o conceito de *raça*, assente nas características físicas ou raciais, foi sendo substituído pelo conceito de *etnia* ou *grupo étnico*, que acentua as características comportamentais e culturais.

O termo *etnia* tem origem na expressão grega *ethnós*, que significa povo. Quanto ao termo *étnico*, procede do latim *ethnicus*. A partir do século XIX, o termo passou a ser associado ao conceito de *raça* como forma de distinguir as diferentes populações humanas. O conceito *etnia* envolve a identificação das características herdadas culturalmente e que fundamentam a existência de um determinado grupo com uma história comum. Assim, a identidade *étnica* passa a ser o acervo dessas heranças culturais que permitem distinguir um grupo de outros grupos sociais/étnicos. “O termo *etnia* eufemiza, por vezes, o de *raça*, com uma certa sobreposição dos dois conceitos, mas as identidades étnicas ou culturais e as raciais são distintas” (Fernandes, 1995, p. 26).

Segundo Wallerstein (1985) citado por Caldeira (1993), na estrutura histórica da economia mundial capitalista, o conceito de *raça* liga-se à divisão axial do trabalho e, portanto, à antinomia centro/periferia; o conceito de “nação” tem a ver com uma categoria sociopolítica ligada às fronteiras concretas de um estado, e, por isso, estará ligado à superestrutura política desse sistema histórico e promovido pelo próprio desejo de coesão de um estado que ganhou a sua soberania. O conceito de “grupo étnico” é, segundo o autor, uma formulação recente para grupo minoritário e tem a ver com um poder que é cultural ligada a uma certa continuidade de comportamentos transmitidos de geração em geração e que delinea a “identidade”. Por último a “consciência étnica” que é, de acordo com Wallerstein, uma definição de fronteiras em termos culturais, ou seja uma afirmação que tem como objetivo defender interesses culturais e económicos.

Para Caldeira (1993), esta noção de cultura, ligada às formas como as pessoas se relacionam com o seu ambiente, criam o seu estilo de vida e o representam simbolicamente, é crucial para a consideração da etnicidade dos povos.

A partilha de uma tradição cultural é um dos elementos incontornáveis na construção da definição de *etnia* pois a unidade de um grupo étnico prende-se a fatores como a língua, o território, a religião, a tradição, a cultura.

Ora, a consciência coletiva dessa diferença é fator fundamental de coesão de um grupo, e a etnicidade apresenta-se como fenómeno de afirmação e identidade do mesmo o que, em situações de crise, pode configurar uma situação de exclusão pelo autofechamento dos indivíduos que impede o relacionamento social.

Machado (1992, p. 123) considera que “*falar de etnicidade é falar da importância que a pertença a determinados grupos étnicos adquire no plano das desigualdades sociais*”, uma vez que esta pertença é muitas vezes associada a uma “*condição social desprivilegiada*” sobretudo se, como padrão de referência,

se adotarem os comportamentos e valores da sociedade majoritária. Para o autor a etnicidade ganha tanta ou mais relevância quanto mais acentuados forem os contrastes entre uma minoria e a sociedade onde esta está instalada.

Também Mendes (1998), no seu estudo acerca das múltiplas dimensões sociais, culturais e políticas que constituem os membros das comunidades ciganas na sociedade portuguesa, adota o conceito de *grupo étnico* por considerar menos redutor que o de raça e até de minorias étnicas. Salienta a mesma autora que a etnia existe quando se encontram preenchidos alguns requisitos, ou seja, quando um determinado segmento da população é visto como diferente pelas suas características sejam elas origem, língua, religião ou raça, e quando os seus membros se percebem a si próprios daquela forma.

A etnicidade assume-se, em contextos de integração social das minorias étnicas (como é o caso dos ciganos), como um fenómeno de afirmação de uma especificidade cultural e, em situações de crise de integração, ela pode ser fator de reconstituição de uma identidade (Fernandes, 1995), assumindo-se desde logo como fator condicionador da inserção na sociedade global. Parece-nos, por isso, importante que ao estudar os fenómenos de integração social de grupos minoritários a etnicidade assume um papel preponderante.

Para Machado (1992) os ciganos são detentores de uma “*etnicidade forte*”, e pelos vários estudos existentes parece-nos que este grupo continua a reivindicar uma identidade comum e a partilhar certos traços culturais (Mendes 1998), o que tem vindo a dificultar a sua participação na vida coletiva e, logo, a sua integração social. Nesta investigação tentaremos perceber se a afirmação da identidade das comunidades ciganas, na sociedade dominante, se constitui como obstáculo à integração social ou se, por outro lado, face à orientação das políticas de coprodução de programas de inserção se poderá falar de uma reconstituição de identidade.

O conceito “grupo étnico” veio substituir o de “minorias” (Fernandes, 1995, p. 24). Assim enquanto os elementos de um grupo étnico se reconhecem reciprocamente como pertencentes a ele, mas também são reconhecidos pelos restantes elementos da sociedade, o termo minoria não reflete o número de indivíduos que a constitui, antes o facto de ser um grupo desfavorecido e segregado socialmente. Uma minoria étnica é, portanto, um grupo de pessoas que apresenta tradições nacionais ou culturais diferentes da maioria da população.

“O termo minoria pode ter uma significação puramente estatística, no sentido de sub-conjunto menor em número do que outros sub-conjuntos ou conjuntos. A maioria prevalece em número ou em poder. As minorias podem ser percebidas como espaços ideológico – políticos, como realidades alienígenas, constituindo um corpo estranho (...) Minorias tendem a ser, atualmente, todos os agrupamentos que não participam em pleno, da vida social, cultural e política. O termo minoria outrora de uso corrente tende hoje a ser substituído pela expressão «grupo étnico».”

De acordo com o autor citado, os processos de etnicização tendem hoje a

referir-se aos mais diversos domínios, com especial incidência nas categorias sociais que são relegadas para situações de marginalidade e marcadas por fenómenos como discriminação e segregação¹².

As tensões interétnicas que resultam dos processos migratórios, na passagem da imigração temporária (ligada às questões laborais) à imigração definitiva, criam nas populações um sentimento de integradas sob o ponto de vista social, mas desintegradas sob o ponto de vista cultural (Touraine, 1993, citado por Fernandes, 1995). Tal mudança conduz à afirmação de identidades próprias através de formas culturais específicas.

Para Pinto (1994), as fronteiras entre local, regional e internacional têm vindo a esbater-se, uma vez que a crescente mobilidade espacial e a internacionalização da indústria cultural têm como consequência uma afirmação de identidades que espelha, cada vez mais, a projeção de identidades alheias.

No contexto da presente investigação, nos capítulos III e V procuramos perceber de que forma a crescente fixação da população cigana, sobretudo a que é alvo de realojamentos ao abrigo do PER, tem contribuído para a incorporação de normas sociais e valores culturais da sociedade maioritária e quais os impactos sobre as suas trajetórias de vida e sobre a convivência com outros grupos sociais.

As identidades culturais e as questões identitárias são subjacentes ao processo de modernidade e como tal são processos flexíveis, em constante mutação e quase sempre “*resultados sempre transitórios e fugazes de processos de identificação. (...) As identidades são, pois, identificações em curso*” (Santos, 1994, p.119). A identidade assume-se como produto de um sistema que integra diferentes vivências e experiências da vida de um indivíduo (Magano, 2014), daí que o contexto social em que o indivíduo interage, as relações de poder exercidas, as práticas sociais estabelecidas, são fatores importantes para a construção quer da identidade social, quer da individual e, por se tratar de um processo, resulta de duas lógicas de interação: a identidade resultante da nossa consciência individual (eu), e a identidade na relação com o outro (ele). Por outras palavras, o conceito remete-nos para a incorporação dos valores pelo indivíduo, através da socialização, logo a sua interpretação sobre essas normas e valores da sociedade, e também para as identidades sociais e para o quadro geral da sociedade, no qual o indivíduo se molda e transforma num ser social que se identifica com uma determinada sociedade (Magano, 2014).

“Sabemos também que as identificações, além de plurais são dominadas pela obsessão da diferença e pela hierarquia das distinções. Quem pergunta pela sua identidade

.....

12 A discriminação étnica acentuou-se após a II Guerra Mundial com a redefinição das fronteiras nacionais na Europa e o agravamento deste problema conduziu as Nações Unidas a criarem, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Humanos, na qual se afirma que todos os Homens são livres, com dignidade e direitos iguais e que não devem ser discriminados de acordo com a raça, sexo, cor, língua, religião e origem nacional ou social. As tensões interétnicas, que resultaram do incremento dos fluxos migratórios, a partir dos anos 70, exponenciou o interesse das ciências sociais nos processos de “identidade social” (Bastos & Bastos, 1999), e muitos autores tendem a considerar a imigração, pela progressiva destruição de fronteiras inter – culturais, como fator propiciador de afirmação e confronto de diferenças

de questiona as referências hegemônicas mas, ao fazê-lo, coloca-se na posição do outro e, simultaneamente, numa situação de carência e por isso de subordinação” (Santos, 1994, p. 119).

A nossa identidade só poderá ser explicada por esta dialética “nós” eles”, na medida em que só somos “nós” se existirem “eles” (Sousa, 2013) e é nesta constante interação que se definem as identidades pois um determinado grupo, constituindo-se como um todo, explica-se não só pelas características que o definem, e que cada membro compartilha, como também pelas características que o diferenciam dos outros grupos. A identidade de um grupo ou comunidade forma-se através da comunicação com diferentes grupos e da absorção de traços culturais diferenciados, sendo assim dinâmica e em constante construção ou formulação. Essa noção de construção social está presente no desenvolvimento dos estudos antropológicos sobre identidade coletiva na forma como um grupo se organiza para afirmar uma identidade perante outros grupos com quem interage.

Na mesma linha Pinto (1991) considera que a produção de identidades sociais supõe o entrelaçamento de dois processos: o processo de *identificação*, no qual os agentes sociais se inserem ou integram em conjuntos mais vastos, que podem ser de pertença ou de referência, e o processo de *identização*, através do qual os atores sociais se autonomizam e se diferenciam em relação aos outros colocando, em relação a estes, fronteiras pouco flexíveis. A propósito da hierarquização resultante das identificações, Santos (1994) sublinhava o papel plural das identificações realçando que estas eram dominadas pela “obsessão” da diferença e pela “hierarquia das distinções”.

Magano (2014) salienta que a identidade é, por um lado, *diferença* quando se realça a singularidade do indivíduo por relação a alguém e, por outro, *generalização* quando se procura definir o ponto comum a um conjunto de indivíduos já que a identidade é, também, uma partilha comum a uma classe de elementos.

Também para Gonçalves *et al.* (2006) o conceito de identidade é aglutinador pois conjuga a dimensão individual com a dimensão social por referência a espaços específicos de pertença, assim como as dimensões do passado, presente e futuro, conferindo ao indivíduo a capacidade de agir sobre a sua própria trajetória.

Numa pesquisa sobre a situação antro-demográfica das minorias étnicas em Portugal, Bastos & Bastos (1999), consideram que a identidade decorre quer de processos de *identificação subjetiva* e de auto-atribuição, quer de processos de *identificação objetivante* e de hétero-atribuição. Assim, define-se a *identidade objetivante* por referência à que é produzida pelos serviços de identificação dos Estados, consubstanciada em documentos de identificação e que tendem a produzir uma discriminação entre nacionais e estrangeiros, enquanto a *identificação subjetiva* coincide com os “encontros e desencontros” entre as identidades auto e hétero-atribuídas e tende a ser “complexa”, “subversiva” e “idealizante”. Os mesmos autores dão como exemplo deste último tipo de identificação a *identidade nacional não objetivada* (grupo dominado politicamente durante muito tempo), e a

identidade étnica, definida como uma identidade reconstruída tendo por referência uma pátria ou origem distante ou perdida.

“A defesa de uma identidade étnica passa pela exacerbação de alguns de entre uma série possível de marcadores corporais e culturais distintivos, como as formas e posturas corporais, o vestuário e os adornos, a alimentação, a língua ou dialeto, a música, a dança, a religião, os rituais e as festas, os valores e os ideais, etc., bem como por formas permanentes ou cíclicas de congregação sócio-espacial, podendo socorrer-se, na relação com os grupos dominantes, tanto de estratégias, lúdicas ou agonísticas, de exibição identitária como de estratégias de inviabilização e/ou de secretismo” (Bastos & Bastos, 1999, p. 13).

Numa linha complementar Pinto (1994), sublinha o fenómeno de polarização e de contrariedades na construção de identidades sociais, que se alimenta de alteridades e se constrói por “integração” e por “diferenciação”, por inclusão/exclusão, com e contra.

A identidade étnica constrói-se em sociedades caracterizadas por pluralismo cultural onde coexistem, simultaneamente, indivíduos com múltiplas pertenças culturais. Trata-se de um processo dinâmico onde se conjuga um passado, com heranças culturais e sociais, com o presente feito de adaptações, no contexto da sociedade mais abrangente (Mendes, 2000), sendo a autoidentificação determinante num processo de afirmação e reconhecimento de um grupo étnico. Neste sentido, a identidade étnica consiste na autoperceção de que se tem uma identidade diferente da do restante grupo, e normalmente relacionada com a partilha de elementos culturais, religiosos, entre outros, a que geralmente se associam sentimentos de pertença.

Para Machado (1992), a etnicidade é tanto mais relevante e perceptível quanto maiores forem os contrastes entre um determinado grupo e a sociedade envolvente, tal como a identidade étnica onde os grupos se adaptam e transformam consoante as inter-relações que o grupo mantém com a sociedade. Para este autor a pertença a minorias étnicas, em muitas sociedades europeias ocidentais, aparece frequentemente ligada a um padrão de comportamentos e valores que contrastam com a sociedade envolvente associada, frequentemente, com uma condição social desprivilegiada. Tal parece ser o caso dos ciganos.

Subscrevendo Magano (2012, p. 259):

“Os ciganos são geralmente, contestados pelas sociedades onde vivem, sendo-lhes imputadas representações negativas. Por outro lado, frequentemente são acusados de manter uma identidade social e pessoal diferente do «normal», com associação a traços entendidos como desviantes (...). As representações estigmatizantes podem reforçar o conflito entre o grupo identitário tradicional e a sociedade dominante.”

A maior parte dos autores tende a considerar que os ciganos têm conseguido preservar a sua identidade e cultura própria contudo, e parafraseando Liégeois (1994, citado por Mendes, 2012), não há contactos sociais neutrais pelo que os

ciganos têm desenvolvido estratégias de adaptação e, se por um lado, há uma pressão cultural pelo peso das normas, e tradições por outro, a convivência quotidiana com pessoas não ciganas, através da escola, vizinhança, feiras etc. têm contribuído para a ocorrência de uma transformação cultural e identitária (Mendes, 2012). A autora faz referência a um estudo realizado em 1999 a um grupo cigano da cidade do Porto cujos resultados salientam, precisamente, formas de aculturação de modos de estar e estilos de vida próximos da sociedade portuguesa em geral.

Na opinião de Gonçalves *et al.* (2006), não se trata de um fenómeno de perda de identidade ou mesmo diluição cultural por parte dos ciganos face à sociedade envolvente, antes uma transformação de alguns dos referentes identitários já que a identidade se encontra em constante (re)atualização ou seja, a adaptabilidade face à realidade social envolvente não deverá ser entendida como perda de identidade. Neste contexto, os autores avançam com duas noções que o conceito de identidade incorpora e que parecem relevantes face à problemática com a qual esta etnia se confronta: por um lado a *identidade assumida* ou seja, a imagem de “si” enquanto ator ou grupo, e a de *identidade prescrita* por outras palavras, a imagem que o “outro” tem do ator ou grupo. É, precisamente, na rutura entre a identidade prescrita e a identidade assumida, sobretudo quando a primeira é negativa e a segunda positiva, que assentam os preconceitos e conflitos entre os grupos sociais dominantes e grupos ou indivíduos ou mesmo comunidades étnicas ciganas.

Segundo Dias *et al.* (2006, p. 27):

“A identidade, no caso cigano, constrói-se num contexto de interação, na relação entre o eu e o outro, na semelhança e na diferença e determina o lugar que os indivíduos (ciganos) ocupam na sociedade. Isto é, dado que os grupos diferem uns dos outros para conservar a sua cultura e identidade, a identidade constrói-se, fundamentalmente, na diferença.”

Também para Pinto (1991), não se pode falar de anulação de identidades ou culturas. O que subsiste para o autor, é a permanência de formas de afirmação e reprodução de identidades que organizam, de forma sistemática, a experiência dos grupos minoritários e as relações que estabelecem com outras formas culturais. Por outras palavras trata-se, segundo o autor, de uma “*reinterpretação e do não-reconhecimento seletivo.*”

Parece-nos, por isso, que o conceito de identidade será um conceito central na abordagem a este grupo étnico por dar conta não só do lugar que ocupam no mundo, como dos referenciais que se constituem na avaliação que é feita de si e dos outros (Gonçalves *et al.*, 2006).

A identidade opera por referência ao espaço e tempo, e articula a dimensão que desenvolve quer a individualidade, quer a pertença coletiva de cada um. Uma melhor clarificação acerca da forma como se foi construindo, ao longo dos anos, a identidade e etnia do povo cigano será feita no capítulo II, onde se poderá constatar uma história legislativa profundamente discriminatória, a qual terá repercussões, na relação com a sociedade portuguesa.

CAPÍTULO II

OS CIGANOS NA EUROPA E EM PORTUGAL: ESTADO DA ARTE SOBRE A INTEGRAÇÃO SOCIAL DESTA COMUNIDADE

2.1. Ciganos na Europa e em Portugal: breve percurso histórico e processos de exclusão

São muitos os autores (cf. Nunes, 1996; Casa-Nova, 2002; Cortesão *et al.* 2005; Dias, *et al.*, 2006; Mendes, Magano *et al.*, 2014; Magano, 2014) que sublinham a escassa bibliografia e registos históricos sobre ciganos, para o qual muito contribuíram fatores como o facto de se tratar de uma cultura ágrafa, transmitindo-se de geração em geração apenas pela palavra, não havendo, tradicionalmente, qualquer registo escrito pelos próprios e, ainda, pela dispersão geográfica deste povo.

Por outro lado, ainda, autores como Nunes (1996, p. 73) tendem a considerar que a documentação ou bibliografia existente não está isenta dos preconceitos pessoais dos seus escritores, e que as fontes da história do povo cigano são, também, dispersas o que dificulta a sua análise. Para este autor “*A origem dos ciganos é para os ciganólogos algo de semelhante à origem da humanidade para os antropólogos. Chega-se a pontos de considerar impossível definir uma etnia cigana*”.

Segundo Rodrigues (2006), o estudo da sociedade cigana deverá fazer-se através da análise dos aspetos da sua estrutura: a sua história, os locais onde se situam geograficamente, a família, as relações entre os seus membros, a habitação, a língua, a relação com a escola e a saúde, o papel da mulher entre outros.

No seu estudo sobre o povo cigano, Nunes (1996) considera três categorias de documentos: *documentos de arquivo*, que incluem os textos legislativos, regulamentos, quer emanados pelo poder central quer pelas autarquias e cujo conteúdo o autor define em duas palavras *expulsão ou repressão*, os registos paroquiais, os arquivos notariais, e as sentenças de tribunal. A segunda categoria de documentos são os *textos narrativos* como crónicas, anais, memórias, narrativas de viagens, romances, contos, lendas, poemas e peças de teatro. Por último, as *iconografias* que, na opinião do autor, deverão ser um instrumento fundamental na análise deste povo, já que a partir da Renascença os ciganos eram, para muitos artistas, um tema predileto aparecendo em muitas tapeçarias e pinturas e corroborando as descrições feitas nas narrativas.

Assim, ao longo da história várias foram as teorias que surgiram para tentar explicar a origem do denominado “povo misterioso”, como lhe chamou um sábio romeno, sem indicação clara sobre a sua localização original.

Tentaremos, aqui, fazer uma breve revisão bibliográfica acerca do aparecimento dos ciganos na Europa e em Portugal ilustrando, ainda, como tem sido a sua vivência na sociedade portuguesa.

“A migração do povo cigano, a partir das Índias, obedeceu aos mesmos imperativos geográficos que as de todos os povos migradores, que sempre se deslocaram

de Oriente para Ocidente, como que tentando ganhar tempo na duração do dia, acompanhando o curso aparente do sol e crendo, talvez, prolongar a vida na sua caminhada para o norte” (*ibidem* p. 52).

De acordo com Nunes (1998) os ciganos, abandonando as margens do Indo penetraram primeiramente no Afeganistão e na Pérsia, atingindo pelo Norte o mar Cáspio e pelo sul o Golfo Pérsico. O grupo Norte atravessou a Arménia e o Cáucaso e mais tarde a Rússia. O grupo Sul subiu os cursos do Tigre e do Eufrates. Mas o eixo da progressão bifurca-se ainda: uma parte das tribos subdividem-se pelo Mar Negro, outra pela Síria, penetrando o grosso da emigração na Turquia asiática. O ramo mais meridional circundou o Mediterrâneo neo ocidental através da Palestina e do Egipto. Talvez algumas tribos tenham conseguido prosseguir a sua rota pelo Norte de África até ao Estreito de Gibraltar e passar a Espanha: seriam os gitanos espanhóis (andaluzes e catalães) e os ciganos portugueses.

Quanto à data da entrada dos ciganos na Europa, segundo Liégeois (1989), deu-se por volta dos séculos XIV e XV e os primeiros indivíduos terão chegado deambulando de país em país, relatando histórias extraordinárias e misteriosas sobre a sua origem (Magano, 2014).

No primeiro quartel do Século XIV, há notícias deles na Alemanha, Países Baixos, Dinamarca, Itália. Na Segunda metade desse século, na Espanha e País de Gales. À Rússia e Países Nórdicos, bem como à Escócia, chegam nos primeiros anos do século XVI.

No que se refere ao nosso país é difícil, pelo menos pela análise dos documentos existentes, perceber desde quando circula em território português a população cigana. Contudo, autores como Alfaro *et al.* (1999) e Castro (1995) consideram que é possível que a chegada deste povo a Portugal tenha acontecido antes do XVI.

Esta tese é também defendida por Nunes (1998), Cortesão & Pinto (1995), ACIDI (2013) que consideram que a entrada de ciganos no nosso país não deve ser muito anterior ao final do século XV, e a sua entrada em Portugal poderá ter acontecido como fuga às medidas repressivas dos Reis Católicos.

Costa (1995) faz alusão a uma poesia de Luís da Silveira, recolhida no Cancioneiro Geral de Garcia de Resende em 1510 e, posteriormente, em 1521 na Farsa das Ciganas de Gil Vicente escrito e apresentado em Évora, onde a corte residia, no século XVI.

Relativamente à língua, na Península Ibérica o povo cigano fala uma língua chamada *Caló*, que assimilou palavras do Castelhanos, do Catalão e do Português (Costa, 1993). O *Caló* derivou da língua *Romani* cuja origem foi determinada em finais do século XVIII, é falada pelo povo cigano que vive no resto da Europa, e sofreu fortes influências das línguas faladas nos países onde aqueles foram passando e se fixaram. Na verdade, e seguindo a tendência atual na sociedade, vários autores tendem a considerar que esta língua se está a perder sendo cada vez menos ensinada nas famílias ciganas.

Ainda que mantidos um pouco à margem da restante sociedade portuguesa, os ciganos ocuparam até há duas décadas atrás e nos meios rurais, atividades profissionais (comerciantes, tosquiadores de animais, trabalhadores agrícolas) que preenchiam importantes funções sociais (Marques, 2013). Por outro lado, ainda, nas sociedades tradicionais agrícolas, onde praticamente não existiam meios de comunicação, as famílias ciganas realizaram o comércio de bens e serviços essenciais à vida das populações, situação que vem alterar-se, no séc. XX, com a mecanização da agricultura que relega, para estas comunidades, as atividades relacionadas com o comércio ambulante.

Atualmente calcula-se que existam cerca de 12 milhões de ciganos em todo o mundo sendo que um terço destes vive na Europa. Em Portugal não há estudos conclusivos sobre a quantidade de membros desta comunidade a residir em território nacional estimando-se, no entanto, um número entre os 40 a 60 mil (ACIDI, 2013)¹³.

Desde a sua chegada ao continente Europeu que os ciganos são alvo de medidas discriminatórias e vistos, por parte da sociedade instalada, como “invasores”, “parasitas” e “delinquentes” (Magano, 2014). Subscrevendo Costa (1995, p. 13): “*As primeiras notícias que temos dos ciganos em Portugal quase se confundem com as primeiras notícias de hostilidade da população portuguesa e com as primeiras medidas persecutórias, que serão uma constante ao longo dos séculos que vão seguir-se*”.

Segundo Magano & Mendes (2014) a inexistência de reconhecimento ou até mesmo o incorreto conhecimento dos ciganos, refletiu-se em imagens limitativas, deformadas e de inferiorização e desprezo, restringindo negativamente a vida destas pessoas.

“A segregação social a que historicamente os indivíduos de origem cigana foram sendo sujeitos, por ser produtora de sentimentos de marginalização, é entendida como obstáculo à integração” (Magano, 2014, p. 77).

Só em 1822, quase quatro séculos após a sua entrada em Portugal, é que a Constituição atribui a cidadania portuguesa aos ciganos, passando a ser reconhecidos como portugueses de pleno direito e banindo o critério rácico que servira, até então, para perseguir os ciganos.

Para Costa (1995), no entanto, apesar do reconhecimento da cidadania, esta não significou uma aquisição automática do estatuto de cidadania plena. Para o autor o que houve foi uma substituição das penas criminais por medidas administrativas, uma vez que a partir de então os ciganos foram submetidos a uma vigilância por parte das forças policiais, como comprovam a Portaria Circular de

.....

13 A zona do Alentejo é referida, em Portugal, como aquela que acolheu a entrada deste Povo em território Nacional.

18 de Abril de 1848, e o Regulamento da Guarda Nacional Republicana de 20 de Setembro de 1920, que mais tarde viriam a ser consideradas inconstitucionais pelo seu carácter racista.

Segundo Marques (2013) os ciganos portugueses têm, historicamente, sido perseguidos sistematicamente ou mesmo obrigados a assimilar-se à população maioritária, sendo que a história das relações deste povo com os poderes públicos foi marcada pelas sucessivas tentativas de eliminação do nomadismo, da erradicação das comunidades onde viviam, e da assimilação cultural forçada, o que, segundo o autor, acabou por nunca resultar.

Para termos noção de como os ciganos foram sendo tratados ao longo dos tempos, faremos uma retrospectiva histórica da presença dos ciganos em Portugal, sob ponto de vista das leis, normas, posturas e deliberações administrativas.

Quadro 1. Medidas legislativas direcionadas a ciganos em Portugal

DATA/TIPO DE MEDIDA	CONTEÚDO
Alvará de 3 de Março 1526	Recusa a entrada e determina a expulsão de ciganos que sejam encontrados em território Nacional.
Lei XXIV 1538	Reafirma-se o conteúdo do anterior documento e acrescenta-se a pena de açoites com barão e pergão a quem não obedecer.
Lei de 17 de Agosto 1557	Acrescenta às sanções previstas anteriormente a pena das galés.
Alvará de 14 de Março 1573	Renova-se a política de expulsão e estabelece-se um prazo de 30 dias para a sua saída de território Nacional.
Despacho sobre requerimento apresentado por cigano 1574	D. Sebastião despacha favoravelmente um requerimento de um cigano condenado a pena de galés, que solicita comutação da sua pena de galés para o Brasil para poder levar mulher e filhos.
Alvará de 11 de Abril 1579	Permite a concessão de novas licenças aos ciganos que trabalhem e não «sejam prejudiciais», que vivam afastados da restante população e que vistam de acordo com os portugueses. Os restantes ciganos nómadas têm 30 dias para sair do Reino sob pena de serem açoitados publicamente ou degredo vitalício nas galés.
Lei de 28 de Agosto 1592	Agrava a perseguição aos ciganos, concedendo um prazo de 4 meses para a saída do território nacional e pena de morte para os que não saírem.
Ordenações Filipinas 1603	Retoma anterior política de expulsão e proíbe entrada não só de ciganos como de «Arménios, Arábios, Persas e Mouriscos de Granada»
Alvará de 13 de Outubro 1613	Estabelece novo prazo para saída dos ciganos (15 dias) e proíbe a passagem das «cartas de vizinhança» a ciganos.
Alvará ao Corregedor de Elvas 1647	Fixa residência a dez presos velhos e filhos de ciganos; Proíbe de ler a sina e usar trajes. Deportação de ciganos para territórios ultramarinos.
Decreto 1648	Estabelece penas para as pessoas que aluguem ou dêem casas a ciganos.

Provisão de D. Pedro II 1686	Inflexão na política repressiva contra ciganos uma vez que é decretado expulsão de ciganos que venham de «fora», mas tenta-se recuperar os que são naturais de Portugal, desde que com paradeiro certo.
Decreto 1708	Admite a permanência de ciganos que falem português e se vistam como os portugueses, e proíbe o uso de trajas e da língua caló aos ciganos.
Decretos 1718 e 1745	Reforçam a necessidade de executar as penas fixadas nomeadamente expulsão do território e depotação para as colónias.
1756	Após o terramoto de Lisboa determina-se quenão havendo forma de deportar ciganos para Angola, os mesmos sejam obrigados a trabalhar na reconstrução da cidade de Lisboa.
Ordem do Intendente Pina Manique 1800	Determina-se que sejam presos todos os ciganos nómadas e que os seus filhos sejam transportados para Lisboa para a Casa Pia onde seriam instruídos.
Constituição (1822) e Carta Constitucional (1826)	Elimina as desigualdades em função da raça e reconhecem a cidadania Portuguesa aos nascidos em território nacional. A condição de cigano deixa de ser punida.
Portaria Circular de 18 de Abril de 1848, e Regulamento da Guarda Nacional Republicana a 20 de Setembro de 1920	Prescreve-se uma vigilância apertada aos ciganos a quem ram acoметidos atos de «pilhagem».
Conselho da Revolução 1980	Considera os anteriores diplomas inconstitucionais, uma vez que a Constituição proíbe discriminação em favor da raça .
Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro 1985	Determina especial vigilância sobre os nómadas retomando as discriminações jurídicas relativas a esta minoria.
Postura da Câmara Municipal de Ponte de Lima – 10 de Maio 1993	Odena aos ciganos que abandonem o Concelho no prazo de oito dias e que futuramente permaneçam neste território apenas durante 48 horas.
Provedor de Justiça 1993	Impede a Câmara Municipal de Ponte de Lima de aplicar a postura anterior.

Fonte: Adaptado de: Dias, Alves, & Valente (2006); Nunes (1996); Costa (1995).

Pela análise do quadro constatamos uma história legislativa profundamente discriminatória dos ciganos a qual tende, ainda hoje, de acordo com Castro (2007) a persistir em vários documentos policiais, nas autarquias e outras instituições públicas.

Para Bastos *et al.* (2007) os portugueses ciganos padecem de três traumas: o *histórico*, marcado por sucessivas leis repressivas, proibições, aniquilamentos e tentativas de assimilação cultural forçada de que são alvo desde 1526; o *sociológico* que se prende com a escassez ou mesmo ausência de dados estatísticos para uma verdadeira abordagem sociológica do tema; e o *democrático* que reside no facto dos ciganos continuarem a ser tratados como ciganos e não como cidadãos portugueses.

Como sublinha Magano (2013), as relações que as minorias estabelecem com a sociedade envolvente são determinadas pela relação histórica entre os grupos sociais, por recearem a expulsão ou imposição de formas de estar que ponham em causa a sua identidade. Ora no caso dos ciganos, a repressão e a perseguição

dificultam o acesso a atividades profissionais continuadas obrigando à procura de outro tipo de atividades que garantam a subsistência, mesmo que ilícitas. Contudo, o exercício destas atividades ilegais contribuem para um “ciclo reprodutor da exclusão” favorecendo a formação de imagens negativas que se vão enraizando.

Subscrevendo Dias *et al.* (2006, pp. 46-47),

“A relação que a sociedade portuguesa, no seu conjunto, estabelece com os ciganos não é uma relação linear que provoque sempre da sua parte um mesmo tipo de reações. As reações são dicotómicas, alternando reações de rejeição com reações de paternalismo: por um lado procura criar uma barreira a tudo o que seja/pareça diferente do grupo social dominante, que alimenta uma tendência generalizada de ver e tratar todos os ciganos como iguais, sobretudo no que de pior se lhes pode atribuir (...); Por outro lado no sentido (aparentemente) inverso da reação de rejeição, “paternaliza” as relações com as comunidades ciganas (...) que se funda frequentemente na tentativa de “proteger” os ciganos dos direitos e deveres impostos/aceites pelo resto da sociedade, numa lógica de «assistencialismo».”

Segundo Marques (2013), existem três razões que ajudam a compreender a situação vivida pelos grupos ciganos na sociedade portuguesa: em primeiro lugar a modernização da sociedade portuguesa, que provoca uma crise das atividades tradicionais às quais os ciganos se dedicavam. A abertura de centros comerciais e hipermercados tornam obsoletas as vendas ambulantes. Em segundo lugar, a situação de autoexclusão que os ciganos vivem, fruto de um certo fechamento identitário face aos não ciganos, e que reforça o desconhecimento mútuo. Por último, e em consequência do segundo, estão os preconceitos dos portugueses relativamente a esta população quase sempre negativos, o que contribui para o reforço do tal autofechamento e, ainda, amplifica a heterorrejeição.

Na ótica de Magano & Mendes (2014) a sociedade portuguesa, não só o senso comum como as instituições oficiais, continuam a desconhecer e desvalorizar os ciganos que não são reconhecidos nem como minoria nacional nem como minoria étnica, não existindo medidas de políticas públicas dirigidas especificamente a pessoas ciganas. A postura das instancias oficiais tem, segundo as autoras, oscilado entre o desconhecimento sobre a sua cultura e modos de vida e o não reconhecimento, o que perpetua as situações de pobreza e exclusão social.

Pese embora algumas intervenções, quer de âmbito local quer nacional, levadas a cabo junto das comunidades ciganas, nos últimos anos, a verdade é que esta comunidade carece, ainda, de “*acesso a bens e serviços fundamentais promotores da sua integração*” (ACIDI, 2013, p.13) e, desde há vários séculos, também sujeitos a medidas discriminatórias, sendo vítimas de preconceito, discriminação e exclusão qualificando-se a sua situação como um caso de *exclusão secular* (Machado, 1994).

Passados tantos séculos desde a sua existência, este grupo étnico continua a ser considerado “*o mais pobre, com piores condições habitacionais, menos escolarizado e o principal alvo de racismo e de discriminação nas sociedades modernas*” (Mendes *et al.*, 2014, p. 19).

CAPÍTULO III

POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS: DO DIREITO UNIVERSAL À ESPECIFICIDADE CULTURAL

3.1. Estado-providência: origem e implementação na Europa e em Portugal

A implementação do Estado-Providência¹⁴ teve a sua génese na constatação das desigualdades que o sistema capitalista promoveu. É nesta base que muitos autores, como Rodrigues (2010, p. 40), afirmam que “o *encontro da igualdade democrática com as desigualdades capitalistas engendra a formação do Estado-Providência*”.

Para Magano (2014) as formas de exclusão do poder, de acesso a oportunidades e ao exercício de cidadania, são resultado dessas desigualdades vividas entre os Estados e os indivíduos e, assim sendo, é a igualdade entre os cidadãos e a possibilidade de exercer direitos de cidadania que define aqueles que são e não membros de uma sociedade.

Rodrigues (2000), para quem a teoria da “mão invisível” de Adam Smith regula mais o mercado que as suas próprias disfuncionalidades remete-nos, assim, para a necessidade de existência de uma entidade reguladora garantindo, desta forma, “*uma correção aos desvios de mercado*”, introduzindo um carácter universalista na cobertura dos riscos sociais bem como na redistribuição de rendimentos. Essa entidade é o Estado, que deverá garantir aos indivíduos formas compensatórias de redistribuição compensando “*vulnerabilidades*” e “*desigualdades*” numa “*lógica de igualdade, mas num pressuposto de equidade e justiça social*” (*ibidem*, p. 186).

Na sua análise aos disfuncionamentos resultantes do sistema produtivo, também Castel (1998) alude a esta nova função que é atribuída ao Estado: o de intervir na redução dos riscos sociais e das desigualdades que começavam a surgir nas classes desfavorecidas.

Na mesma linha de pensamento Marx (1968), citado por Gonçalves (2011, p. 49), dava conta dos desequilíbrios e crises cíclicas que tornavam, de acordo com a sua perspetiva, o mercado incapaz de proceder à *autorregulação harmoniosa*. O autor punha, assim, em causa a teoria dos economistas clássicos e neoclássicos, apoiando a existência de um Estado regulador, capaz de corrigir desigualdades: “*Os procedimentos interventivos do Estado facilitam os pressupostos essenciais de uma sociedade capitalista: de acumulação suficiente de capital e de criação de uma classe de trabalhadores obrigados a vender a força do trabalho em troca de um salário*”.

.....

14 O Estado de bem-estar social, Welfare State ou Estado Social, é um tipo de organização política e económica no qual o Estado tem função de agente da promoção social, proteção da população, organizador da economia, cabendo-lhe, ainda, garantir os serviços públicos.

O Estado assume-se, assim, como um mecanismo de compensação, um garante dos riscos sociais, uma força compensadora dos disfuncionamentos sociais provocados pelo mercado. Só assim se entende, aliás, que os momentos de maior intervenção estatal coincidam com as maiores debilidades do mercado e suas crises, bem como o facto de os mais fortes modelos de intervenção do Estado coincidirem, na maior parte das vezes, com as democracias mais aperfeiçoadas (Rodrigues, 2000).

Também Juan Mozzicafreddo (1997, p.14), entre outros, considera que *“a democracia, enquanto forma de governo e sistema de orientação das preferências coletivas, é uma das dimensões constitutivas do Estado-Providência, porque é nesse processo que a estrutura política incorpora, na matriz constitucional, o enquadramento institucional e político que organiza as funções – respostas e instrumentos de ação – que os diferentes sistemas da sociedade colocam ao Estado”*.

De acordo com Gonçalves (2011), é possível encontrar, já no séc. XIX, sinais de preocupação em regular as desigualdades da sociedade, contudo é consensual, entre os autores, a assunção de que a implantação do Estado Social tenha acontecido nos pós 2ª Guerra Mundial, onde se enfatizou um maior papel para o Estado melhorar as condições sociais devastadoras, e onde se põe em causa as teorias liberais de Adam Smith.

Na verdade, as primeiras medidas sociais acontecem na década de 1880/90 e têm, ainda, um forte carácter assistencial. É só no início do século que se inaugura uma nova fase de efetiva constituição de Estado Social, de carácter universal e redistributivo, e com intervenção na economia de mercado (Mozzicafreddo, 1994).

Para tal em muito contribuíram as ideias defendidas por Keynes, que atribuía ao Estado o direito e o dever de conceder benefícios sociais que garantissem aos cidadãos um padrão mínimo de vida, e o relatório Beveridge, em 1942, primeiro documento a marcar os princípios do Welfare State¹⁵, e que teve repercussões em vários países que passaram a organizar a política de segurança social com as características apontadas por Beveridge: um sistema generalizado, que abrange o conjunto da população, seja qual for o seu estatuto de emprego ou o seu rendimento; um sistema uniforme, ou seja as prestações são uniformes seja qual for o rendimento dos interessados; um sistema centralizado que preconiza uma reforma administrativa e a criação de um serviço público único.

O Estado-Providência adquire, assim, a sua fonte de legitimação na proclamação dos direitos sociais de cidadania, na expansão das políticas sociais e na preocupação com os problemas sociais.

.....

15 A expressão inglesa – Welfare State foi criada da década de 40, ainda que a menção à Welfare Policy – Política de Bem-estar, ocorra desde o início do século XX.

É, no entanto, no séc. XX, na Europa Ocidental, que se verifica uma efetiva preocupação com os grupos mais fragilizados da sociedade, constituindo-se como um marco à emergência do Estado interventor e onde a proteção social se veio a desenvolver.

“Num terceiro momento, considerado de consolidação da estrutura do Estado- Providência, entre os anos do pós guerra e os anos de 1975/80 (...) o sistema de ação social estrutura-se de maneira articulada, continua e universal relativamente às necessidades e exigências sociais e, por outro, assiste-se a uma prática de forte intervencionismo económico e político do Estado na sociedade” (Mozzicafreddo, 1994, p. 27).

Autores como Rodrigues (2010), consideram que o mercado, apesar de pretender atuar na sociedade civil sem o Estado, nunca o fez numa lógica de cooperação e solidariedade entre os vários agentes económicos sendo necessária, portanto, uma compensação através da intervenção reguladora do Estado. Sublinha-se, ainda, que os momentos em que o Estado teve uma maior atuação coincidiram com as alturas de maior debilidade e crise dos mercados. Contrariamente ao que era defendido pelos liberais, a intervenção do Estado ultrapassa, inclusive, esses momentos de crise garantindo o bem-estar das populações que são excluídas do próprio mercado numa lógica de defesa da cidadania e da democracia.

Para Mozzicafreddo (1994), a teoria de Keynes foi um fator estruturante de configuração do Estado-Providência e as suas políticas, de estímulo à atividade económica, ainda hoje orientam a ação dos Estados democráticos.

De acordo com este autor, a atuação do Estado-Providência situa-se em vários domínios: em primeiro lugar a *democracia*, enquanto dimensão constitutiva do Estado-Providência, uma vez que é neste processo que se situa o enquadramento institucional e político que organiza as funções que se colocam ao Estado pelos diferentes sistemas da sociedade. O regime democrático afigura-se, desta forma, não só como a base de consolidação deste modelo, mas como um desafio às próprias potencialidades do Estado. Em segundo lugar a *expansão dos direitos de cidadania*, também responsável pelo alargamento das funções do Estado-Providência, e que está relacionado com os direitos sociais e laborais que se acrescentam aos direitos de cidadania clássicos e que criam novas oportunidades de integração social e ação individual e, por consequência, nova despesa pública sendo, por isso, um desafio ao funcionamento daquele. Em terceiro lugar a *consolidação das normas*, com objetivo de reduzir as desigualdades sociais e aumentar a igualdade de oportunidades através de mecanismos de acesso de carácter universal. Constituinte-se, igualmente, como fator que está na base dos princípios que norteiam a ação do Estado-Providência a verdade é que o resultado prático destas normas diverge de acordo com a evolução das diferentes sociedades, e está longe de ser ideal como constata o autor pela degradação de alguns componentes dos direitos sociais. Por último, a *institucionalização dos direitos associativos* bem como do processo de concertação dos diferentes agentes na definição de vários parâmetros

de natureza laboral, económica e social. Esta participação dos parceiros sociais é elemento estruturador deste modelo político de Estado e, simultaneamente, condicionador da sua ação.

Para Rodrigues (2010), no espectro da União Europeia (UE) os modelos adotados têm, como ponto fulcral, a intensa interação entre as variáveis estado, mercado e família distinguindo-se pelo conceito que cada país faz relativamente aos diferentes direitos. Mais que tentar eliminar essas especificidades há, segundo o autor, que reconhecer a irredutibilidade das diversas políticas sociais sem que isso signifique uma “*Europa socialmente contraditória*”.

Para Santos & Ferreira (2003) o Estado-Providência tem sido, nos últimos 50 anos, a forma política dominante nos Estados centrais do sistema-mundo e baseia-se em quatro elementos estruturais: em primeiro lugar um pacto social entre capital e trabalho, sob a égide do Estado e com objetivo último de compatibilizar democracia e capitalismo. Em segundo, uma relação contante entre acumulação e legitimação. Em terceiro, um alto nível de despesas em investimentos e consumos sociais; e, em último, uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são diretos dos cidadãos e não produto de benevolência estatal. No entanto, os autores consideram que em Portugal o que tem sido construído é um semi – estado providência dado aqueles quatro elementos estruturais não terem sido construídos na sua plenitude.

Contudo, parece-nos que a diversidade das políticas sociais se nos afigura congregadora de um objetivo comum em todos os países que constituem a UE: auxiliar os grupos sociais mais pobres, criando um sistema de proteção social de carácter universal e redistributivo. Tal tentativa uniformizadora desencadeou, na Europa, várias trocas de experiências servindo para que se universalizassem várias medidas como é o caso do rendimento mínimo garantido (Rodrigues, 2010).

Esta variação, na forma como os modelos de providência se consolidam ou implementam nos vários países, origina diferentes teorias relativamente às várias tipologias ou modelos de Estado-Providência.

Gösta Esping- Andersen (2001) citado por Rodrigues (2010) e Gonçalves (2011) identificam três modelos de proteção social na Europa Ocidental: o *escandinavo*, o *anglo-saxónico* e o *continental*.

O modelo escandinavo, localizado nos países Nórdicos, resulta de uma conceção social-democrata e apresenta uma grande capacidade de intervenção. Neste modelo, que na cobertura dos riscos sociais faz depender os princípios de igualdade e universalidade, o Estado assume-se como interventor, não só nas políticas sociais como também nas políticas económicas, e reveste-se de um carácter compensador, uma vez que as políticas permitem compensar vulnerabilidades e desigualdades sociais. Este modelo assume como principais características: um sistema de proteção social universal, sem vinculação ao sistema redistributivo baseado em elevados impostos como contrapartida aos inúmeros serviços gratuitos e onde se privilegia o pleno emprego, que estabelece efetivas condições para con-

ciliação da vida profissional com a vida familiar. Os Estados onde este modelo é aplicado, preconizam a igualdade no acesso aos direitos sociais bem como uma melhor redistribuição da riqueza.

No modelo anglo-saxónico a intervenção do Estado é mais seletiva e centralista, propiciando que certos grupos sociais não sejam abrangidos pelo sistema de proteção social. Trata-se de um modelo de ideologia liberal onde há uma intervenção mínima por parte do Estado, com transferências sociais de pequeno valor e de carácter seletivo, uma vez que os grupos que auferem quantias abaixo de um determinado limiar não têm acesso aos benefícios do sistema de proteção social. Gonçalves (2011) enumera ainda outras características deste modelo de providência, como sejam a importância do setor privado enquanto garante das pensões, a estigmatização dos beneficiários das políticas, a escassa preocupação com o aumento de postos de trabalho razoavelmente remunerados e ao facto de se basear em políticas mais direcionadas, aumentando o fosso das desigualdades sociais.

Por último, o modelo continental ou conservador – corporativista, fortemente influenciado por Bismark e Beveridge, onde apenas os que estão inscritos no regime contributivo podem usufruir do sistema de proteção social, o que significa que este modelo de proteção social se encontra muito ligado ao fator trabalho, e onde se constata uma relação direta entre situação profissional e direitos sociais. O domínio da intervenção pública é de carácter universalista e incide nas áreas de saúde e educação. É neste último modelo que o autor incorpora os países do Sul da Europa, onde se inclui Espanha e Portugal apesar de considerar que estes países configuram um conjunto de países menos desenvolvidos dentro deste modelo.

Porém, na análise aos vários modelos de providência, Gonçalves (2011) faz, ainda, referência a autores como Ferrera (1998) e André Sapir (2005) que identificam, para além dos modelos mencionados, um quarto modelo: o mediterrâneo (onde se incluem países como Grécia, Itália, Portugal e Espanha) e onde prevalecem as redes informais, as elevadas taxas de desemprego, o défice dos sistemas universalistas, a existência de leis laborais rígidas e uma excessiva dependência do Estado que tem grandes gastos públicos.

Na opinião de Santos & Ferreira (2003), e reportando ao caso português, a evolução do que denominam por “quasi-Estado-Providência” nos últimos 20 anos mostra que, ainda que o tipo de regime do nosso país não coincida com nenhum dos três acima mencionados, as reformas oscilaram entre o tipo social-democrata e o corporativo.

Hoje em dia colocam-se desafios ao Estado-Providência, desde logo pelos inúmeros obstáculos que enfrenta, ligados a imperativos e contingências de ordem económica aliado a um contexto de alterações demográficas¹⁶.

.....

16 Na presente investigação não se aprofundarão as teorias que reforçam a ideia de crise de legitimação do Estado – Providência apenas dar conta, aqui, que a atual conjuntura socioeconómica vem impossibilitando os Estados de cobrirem todos os riscos sociais, sendo que os países se debatem com o desafio crescente de reduzir as despesas públicas.

Nas palavras de Marques (2007, pp.110-111):

“As estruturas do Estado-Providência, enquanto mecanismo de coesão social concretizado pelas políticas de garantia de pleno emprego e de benefícios generosos aos incapacitados ou àqueles que não alcançavam um emprego foi, assim, posta em causa, quer pelos problemas de financiamento e sustentação de taxas de crescimento para suportar os seus custos, quer pelo fracasso do compromisso de garantir a equidade e igualdade sociais. De facto, e apesar dos ganhos obtidos pelo Estado-Providência, nomeadamente da garantia de proteção social aos seus cidadãos, a redistribuição e a justiça social ficaram aquém das expectativas, verificando-se uma diferença no acesso aos benefícios e direitos sociais, que perpetua a desigualdade existente na estrutura social.”

A mesma autora chama-nos a atenção para as duas organizações que, no final do século XX, apresentaram documentos onde defendem as suas perspetivas sobre o futuro da política social europeia, nomeadamente dos sistemas de proteção social que lhes estão subjacentes: o Banco Mundial, com um relatório baseado numa perspetiva neoliberal, e a Comissão Europeia, com o Livro Branco sobre a Política Social Europeia, onde se defende a manutenção do modelo social europeu. Relativamente ao Livro Branco assume-se o compromisso de continuar as políticas caracterizadas por elevados níveis de proteção social conciliado com o crescimento e competitividade, modelo este considerado obsoleto pelos defensores do modelo neoliberal, e legitimado pelo Congresso de Washington, formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e que assentam os seus princípios numa perspetiva neoliberalista da economia e numa intervenção mínima do Estado, onde se reduz o montante das transferências sociais eliminando a sua universalidade, e as transformam em meras medidas compensatórias e residuais destinadas apenas a casos de extrema pobreza.

Santos (2005, p.7), tece duras críticas a este paradigma, o qual entende ser a nova versão do capitalismo de “*laissez faire*”. Para o sociólogo, esta matriz regulatória tende a agravar a crise da legitimidade do Estado. Assim “*Ao contrário da governação hegemónica, este movimento assenta na ideia de conflito e da luta contra a exclusão social, o que se torna manifesto nas conceções e políticas de direito que adota.*”

A este respeito subscreve-se a conclusão de Gonçalves (2011, p. 75):

“Qualquer solução de reforma do sistema de providência deverá combinar os traços essenciais dos diferentes modelos de políticas, permitindo a combinação de esquemas de provisão residual e privada ao abrigo da contratualização; políticas de consumo e de investimento social seguindo o princípio da redistribuição do capital social pelo Estado; e, políticas de proteção social territoriais, trabalhadas em complementaridade com o desenvolvimento local, influenciadas pelas teorias de desenvolvimento endógeno e pelos avanços dos quadros teóricos de pobreza que sugerem uma aproximação definitiva da pobreza às dimensões económicas.”

Ainda que o Estado-Providência se tenha desenvolvido e implantado de formas diferentes apenas nos países do capitalismo central, ele serviu de modelo aos países semiperiféricos e periféricos (Santos, 2005).

Particularmente no caso português, a emergência do Estado-Providência e a premente discussão sobre a pobreza e as políticas de cariz social, ficam indelevelmente associadas a diversos condicionalismos, tanto do ponto de vista social, financeiro, como ideológico e conceptual (Rodrigues, 2010), que impediram que ele pudesse rivalizar com outros modelos sociais europeus que vigoravam nessa altura.

Na opinião de Santos (2012), essa diferença entre o modelo social português e o existente nos restantes Estados-membros deveu-se ao facto de o Estado social português ter emergido em contraciclo após a revolução dos cravos, em 1974:

“Em parte por isso, nunca passou de um Estado muito pouco ambicioso (quando comparado com os outros estados europeus), um quase Estado-Providência, como foi designado nos anos 1990, e nunca deixou de depender de uma forte sociedade-providência. Mas, ainda assim, foi essencial na criação e consolidação da democracia portuguesa na terceira república”.

Assim, ao contrário do ocorrido em outros países europeus, onde o Estado Social estava em franco desenvolvimento, em Portugal os instrumentos de apoio social só despontariam mais tarde e de uma forma efetiva após a revolução de 25 de Abril de 1974.

Contudo, autores como Rodrigues (2010) consideram que já em 1835, com a criação do Conselho Geral de Beneficência, se dá o primeiro passo para a criação de uma estrutura de assistência pública em Portugal, que é, no entanto e na nossa perspetiva, muito diferente de um Estado-Providência.

Também a Constituição de 1911, que estabelece os direitos à liberdade, segurança e igualdade social e ainda a criação, no mesmo ano, do Fundo Nacional de Assistência que culminam em 1916 com a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, são reveladores de uma clara tentativa de marcar a presença do Estado a qual, fruto da grande turbulência política e fragilização económica, se vem a revelar enfraquecida e insignificante.

Anos mais tarde são criados os seguros sociais obrigatórios na doença, nos acidentes de trabalho e na velhice, onde o Estado tenta suprimir a ausência de uma proteção social efetiva. Em 1929 para os funcionários públicos foi criada a Caixa Geral de Aposentações e em 1933 é coberto o setor privado através dos seguros sociais obrigatórios. Entre outras medidas, no sentido de alargar a proteção social, destacam-se a criação de um novo seguro social obrigatório de inspiração alemã, assegurado pela Constituição de 1933, e a obrigatoriedade escolar para os primeiros quatro anos em 1956 (apenas para rapazes) e em 1960 (para a raparigas), a qual se veio a revelar tardia face ao que se verificou em outros países da Europa.

Ao nível da saúde, só em 1971 se procede à reorganização do Ministério da Saúde e se torna prioritário o investimento nos centros de saúde. Ao longo dos anos, e até 1974, procederam-se a pequenos ajustamentos em algumas medidas as quais se traduziram em alargamentos dos beneficiários. Estas medidas vieram a revelar-se ineficazes mantendo-se “*uma indefinição de uma política social global, um baixo nível de direitos sociais, uma desproporção entre as necessidades sociais conhecidas e os recursos afetados, uma fraca e assimétrica implantação de equipamentos sociais e uma sobreposição entre vários serviços e setores de política social*” (Rodrigues, 2010, p. 204).

Como referido, o alargamento efetivo da proteção social, a todos os estratos da população as quais tenderam para o modelo de Estado-Providência, só aconteceram a partir de 1974 materializado na criação do regime não-contributivo (pensão social) e que passou a abranger as pessoas que, pela insuficiência de recursos, não estavam contempladas nos regimes existentes.

Para Santos (1994), Portugal é uma sociedade semi-periférica ou de desenvolvimento intermédio no contexto europeu, o que lhe confere certas particularidades, desde logo o facto de exercerem uma função de intermediação no sistema mundial que simultaneamente serve de “*ponte e tampão*” entre os países centrais e os periféricos. Esta função intermédia da sociedade portuguesa, fica suspensa com o fim do império colonial e, nos pós 25 de Abril¹⁷, o nosso país tentou equiparar-se aos países centrais o que, segundo o autor, acabou por não passar de uma pretensão tendo, em 1978, o FMI destruído essa possibilidade uma vez que implicou a revogação das leis laborais e das políticas promulgadas alguns anos antes, numa altura em que a democracia ainda não estava consolidada. Ainda de acordo com o autor, é característico destas sociedades intermédias oscilarem entre políticas que são típicas das sociedades centrais e políticas típicas de sociedades periféricas. Dessa forma, sublinha, o Estado português não é um Estado-Providência em sentido técnico, mas um quási-Estado-Providência, desde logo porque há um défice de corporativismo, o qual tem permitido uma maior autonomia e centralidade do Estado e da regulação estatal. As políticas sociais não se realizam adequadamente, a distribuição dos benefícios é “seletiva” e “autoritária”, e esta fraqueza tem vindo a ser colmatada por uma sociedade-providência forte, aqui entendida como as redes de relações de *interconhecimento*, de *inter-reconhecimento* e *ajuda mútua*. Segundo palavras do autor, coexiste na sociedade portuguesa um Estado-providência fraco com uma sociedade providência forte.

Segundo Esping-Andersen (1993), Portugal e Espanha saíram da ditadura e do conseqüente atraso económico tornando-se democracias relativamente avançadas em termos económicos. Num estudo onde se procura, precisamente, demonstrar em que medida a democratização influenciou a tendência distributiva nos seus

.....

17 Na opinião de Santos (2003), em Abril de 75 Portugal era um país paradoxal: por um lado era um dos países menos desenvolvido da Europa e por outro o império colonial europeu mais antigo.

orçamentos, o autor conclui que estes países são únicos no que diz respeito à forma como se deram as condições para a transição para um Estado-Providência, uma vez que ambos viveram um período de estagnação económica após o surgimento das ditaduras, sendo que o período dos pós guerra, que ditou a expansão económica de muitos países, lhes passou ao lado. No entanto, após os anos 60 a abertura das suas economias deu origem a taxas de crescimento notáveis. Para o autor a democratização, que ocorreu em ambos os países, foi o ponto de viragem no caminho da segurança social sendo que em Portugal ela se deu de forma acentuada e permanente e em Espanha de forma modesta e temporária.

“É evidente que a estrutura orçamental de ambos os países foi substancialmente afetada pela democratização, mas de formas contrárias. Em Portugal foi à democracia que se ficou a dever o aumento permanente do nível dos gastos sociais. Em Espanha as forças do crescimento burocrático têm sido muito acentuadas; os anos de transição deram origem a um salto modesto na tendência orçamental para a previdência, mas a democracia não gerou uma viragem orçamental permanente.” (*ibidem*, p. 603).

Também Mozzicafreddo (1992), na análise ao Estado-Providência em Portugal, salienta que este se estruturou, institucionalmente, em volta do modelo universalista. Contudo, analisando as medidas que foram implementadas ao longo dos tempos, a sua evolução tendeu para um modelo *instrumental* e *seletivo*, revelando que as políticas sociais, equacionadas como resposta às solicitações imediatas da população revela-se, no nosso caso, descontinuo e fragmentado o que resulta, em parte, pelas “*pressões e assimetrias do poder dos grupos sociais quer dos recursos públicos*” (*ibidem*, p. 60).

3.2. A Revolução de Abril e a nova geração de políticas sociais

No seguimento da revolução de Abril de 1974 a Constituição de 1976 aponta, já, para uma democracia desenvolvida e estabelecida quando se universalizam os direitos e se alargam os direitos sociais, culturais e políticos. Santos (1994) considera, aliás, que a constituição é um dos passos mais importantes para a criação de um pacto social em Portugal. É nesta altura que se institui o direito ao trabalho, à assistência material no desemprego, ao salário mínimo, à segurança social, à proteção na saúde, educação habitação e cultura. É nesta altura também que se reconhece a importância das instituições particulares de solidariedade social, as quais são regulamentadas e sujeitas a protocolos com o Estado, e dos sindicatos.

Alguns autores (Santos e Ferreira, 2003; Rodrigues, 2010) afirmam que, até à década de 80, Portugal centra a sua intervenção num modelo social-democrata baseado no pressuposto de que todos os indivíduos são cobertos pelo regime não-contributivo, pelo contributivo ou pela ação social. Santos salienta mesmo que e o papel ativo que o Estado teve na promoção de atores sociais “ao estilo social-democrata”, foi o segundo passo, após constituição de 76, para a criação de um pacto social.

Em 1984 é, então, criado o Conselho Permanente de Concertação Social composto por seis representantes do Estado, seis dos trabalhadores e seis da confederação empresarial o qual tem amplas funções consultivas sobre as políticas económicas, fiscais e monetárias.

A integração de Portugal na União Europeia, na década de 80, traz a Portugal uma maior estabilidade política (Rodrigues, 2010), reforçando-se o protagonismo e autonomia do Estado e dando-se continuidade às reformas político-institucionais. Na opinião de Santos (2003) o ano da entrada de Portugal na UE representa o fim daquilo a que denomina de “Estado Paralelo”¹⁸, o qual se deveu à estabilidade governamental, ao impacto da entrada dos fundos estruturais e de coesão e por mudanças na legislação laboral, dando como exemplo a entrada em vigor, no ano de 1989, da Lei que permitiu os contratos a prazo.

As políticas sociais viriam, segundo o mesmo autor, a conhecer dois grandes períodos: um que decorre entre 1986 e 1995, onde o PSD governou com maioria absoluta e onde as reformas possuíram duas orientações principais: a proteção e promoção do emprego e a reestruturação das empresas e setores económicos em crise, período que veio a conhecer várias medidas com objetivo de transformar a Segurança Social num elemento chave de emprego e reestruturação económica. O segundo período tem início em 1995 com a vitória do PS nas eleições e onde começa, para o autor, um novo ciclo no Estado-Providência português, caracterizado pelo regresso do modelo social-democrata universalista, tendo expressão, nomeadamente, com a implementação do Rendimento Mínimo Garantido em 1996.

Em 2001 o PNAI refere que a consciência de que existem situações decorrentes da modernização de “nova pobreza” foi determinante para que se tenha desenvolvido em Portugal uma nova geração de políticas sociais ativas orientadas, precisamente, para o reforço da integração e efetivadas por um conjunto de novas medidas e metodologias de intervenção, de que o Rendimento Mínimo Garantido é o exemplo mais expressivo, a par do aumento substancial em cerca de 120% das despesas sociais. No referido documento, a inclusão é concebida como sendo “*um processo duplo de transformação das estruturas e das instituições sociais, económicas, políticas e culturais no sentido de as tornar capazes de acolher todas as pessoas, em função das suas necessidades específicas e de permitir a realização dos seus direitos, criando as oportunidades necessárias e as condições de capacitação para o assumir pleno dos seus deveres e responsabilidades para consigo próprios*” (PNAI, 2001, p. 4).

Para Rodrigues (2008), o acesso às formas de participação, enquanto mecanismo condicionador da integração social, é diferenciado consoante os grupos sociais e suas características. É desta forma que as políticas públicas surgem como

.....

18 O Estado Paralelo é definido por Santos como “uma discrepância mais ou menos pronunciada entre os quadros legais e as práticas sociais, entre o que dizem a lei e o Estado, enquanto aplicador formal da lei, e o que ocorre na realidade por omissão, conivência ou tolerância do Estado, quando não por iniciativa do próprio Estado” (Santos, Boaventura S. 2001, disponível em <https://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/015.php>).

fator importante de compensação dos grupos sociais mais vulneráveis e de equilíbrio entre estes e a restante sociedade e, nesta lógica, elas deverão ser tão multidimensionais quanto a multidimensionalidade dos fenómenos que as políticas visam combater.

Na verdade, caracterizando-se, no seu início, por um forte cariz assistencialista tendo o Estado uma postura muito centralizada e burocrática (Hespanha, 2008, p. 3), as políticas sociais em Portugal conheceram, a partir dos anos 80/90, uma nova dimensão onde se privilegia a descentralização do Estado e se potencia, não só o papel do cidadão como agente ativo das medidas preconizadas, como também das próprias organizações da sociedade civil, enquanto parceiros fundamentais e mobilizadores das políticas sociais e com quem se partilham responsabilidades na execução das medidas e no alcance de resultados. A intervenção que daqui resulta, baseia-se em projetos com quem o Estado partilha a sua concretização com outros parceiros. Nas palavras do autor “*o cidadão torna-se um agente ativo e competente com quem o Estado negocia o formato das medidas e define os direitos e as obrigações*”.

Neste processo de descentralização, as autarquias assumem um papel preponderante e trazem às políticas uma dimensão local que, de acordo com Hespanha (2008) se traduzem pelo envolvimento de níveis “*inferiores de governação*” na gestão e desenvolvimento de projetos nacionais, disfrutando de uma maior margem de manobra na execução das mesmas. No entanto, reforça o autor, as autarquias, apesar de gozarem de legitimidade política, sujeitas que estão ao escrutínio democrático, não têm uma tradição na intervenção social, o que se pode traduzir num risco elevado de partidarização das políticas.

Por sua vez o Estado, apesar de deter conhecimento e experiência na intervenção social, não goza de uma boa imagem pública, além de que a sua resposta é muitas vezes burocrática. Para além deste problema de legitimidade social, que reduz a eficácia das parcerias, o mesmo autor aponta, ainda, o *problema de cooperação interinstitucional*, ou seja, a falta de uma tradição de cooperação e parceria entre os vários parceiros, ao qual se vem juntar um outro problema ligado à não envolvimento dos parceiros sempre que não se verifiquem os pressupostos básicos para a parceria. Por último, há ainda a ter em conta a falta de recursos, pois muitas vezes os parceiros dependem das transferências financeiras do Estado e, ainda, aquilo a que chama *Problema de participação dos cidadãos*, os quais não podem ser representados, por falta de legitimidade dos parceiros.

A este propósito Gonçalves (2011, p. 256) defende a ideia de “*Políticas públicas contextualizadas, atentas às especificidades culturais, sociais e económicas, atentas à participação dos cidadãos, capazes de transformar as estruturas e os discursos oficiais externos, a partir dos usos recontextualizados pelos atores locais*”.

Na esteira deste pensamento, Cardim *et al.* (2011), reforçam esta ideia de uma nova geração de políticas sociais que se caracterizam pelo seu carácter ati-

vo em detrimento de uma vocação mais assistencialista. Para estes autores estas políticas, para além de mais facilmente promoverem uma efetiva inserção sócio-profissional dos beneficiários são, ainda, responsáveis pela amenização do clima de contestação social por parte dos contribuintes e pela promoção de práticas de responsabilidade cívica. Para tal as medidas de resposta aos problemas deverão ser claras e ajustadas às situações que as originaram e às especificidades dos destinatários. Estes autores salientam, igualmente, o recurso a parcerias articuladas de outros sectores para além do Estado consubstanciando -se o uso do conceito de “*welfare system, em detrimento do welfare state*”.

Para Cardoso (20002, p. 85), as políticas sociais ativas assumem uma dimensão de *coordenação*, conceito que em Portugal se designa de *Partenariado* ou *trabalho em parceria* definido como “*estruturas e modos, mais ou menos formalizados, de cooperação entre diferentes atores, com o objetivo de criar novas respostas, ou uma resposta concertada, face aos problemas emergentes e de contribuir para o desenvolvimento local*”. Para a autora a coordenação deve-se estabelecer quer nos domínios de intervenção da política social, quer em vários níveis de atuação: central, regional, local, atores públicos e privados, e situa-se a três níveis: ao nível político, onde a análise dos resultados da coordenação se centra nas medidas e programas que são a tradução dos objetivos; Ao nível das instituições, onde se espera que a coordenação produza um aumento da capacidade de oferta de serviços integrados; e ao nível dos indivíduos, onde as respostas deverão traduzir uma melhor situação das pessoas em situação de exclusão.

Inscrevem-se nesta nova geração de políticas ativas, o Rendimento Mínimo Garantido (atualmente Rendimento Social de Inserção) e o Programa Especial de Realojamento, cujo esclarecimento filosófico e operativo se fará no capítulo seguinte, no qual se interpreta a integração social das comunidades ciganas do distrito de Vila Real por inferência destas políticas.

3.3. A caminho da integração: medidas legislativas dirigidas às comunidades ciganas

Foi precisamente para enfrentar as situações de desigualdade com que as pessoas de origem cigana se defrontavam, que houve necessidade de proceder a alterações políticas, algumas delas por imposição europeia e que visam, no essencial, a luta contra o racismo e discriminação, nas várias áreas da vida social bem como uma integração plena na sociedade maioritária.

A nível Europeu tem sido produzida alguma legislação específica dirigida aos indivíduos ciganos na sequência da Resolução n.º 44 de 1997 do Conselho da Europa, “Towards a Tolerant Europe: The Contribution of the Roma”¹⁹. Entre as

.....

19 O termo Roma/Rom passou a ser usado para designar diferentes grupos de ciganos europeus, tentando assim encontrar uma forma menos discriminatória para a sua designação.

muitas recomendações e resoluções europeias, merecem destaque a Resolução n.º 89/C153/3 de 22 de Maio de 1989 do Conselho Europeu que prioriza a escolarização das crianças ciganas. Por outro lado, ainda, o Parlamento Europeu convida os Estados membros a reconhecer os *Roms* como minoria europeia e condena todos os países que continuem a praticar discriminação contra os ciganos (Liégeois, 2007).

Também o Conselho da Europa, desde 2000, tenta melhorar a situação dos ciganos produzindo várias recomendações que vão desde o acesso aos cuidados de saúde por parte dos ciganos, passando pelo melhoramento das condições habitacionais, até à própria situação social das populações nómadas da Europa (*ibidem*).

Em 2002 o Conselho de Europa publica a Recomendação n.º 1557 prevê a criação de consultores ciganos e um mediador europeu dos *Roms* que vigie as violações dos seus direitos.

Para Magano (2014, p. 80) contudo, apesar da análise desta documentação revelar uma maior preocupação com as condições de vida dos ciganos, a verdade é que a aplicação dessas medidas não tem sido devidamente acompanhada sendo diversas as que são aplicadas nos diversos países comunitários.

“Os relatórios de avaliação sobre a aplicação de algumas recomendações europeias são, em certos aspetos, demolidores e denunciam a continuação de discriminação e de formas de vida muito precárias por parte dos indivíduos de origem cigana na maior parte dos países, o que expõe o desfasamento entre a produção de normas e recomendações e as reais condições de efetivação e implementação.”

Em Portugal é criado, em 1995, o ACIME – Alto Comissariado Para a Imigração e Minorias Étnicas que, em 2007, se passa a designar ACIDI (Alto Comissariado Para a Imigração e Diálogo Intercultural), que apresenta como objetivo “*promover a integração dos imigrantes e minorias étnicas na sociedade portuguesa, assegurar a participação e colaboração das associações representativas dos imigrantes, parceiros sociais e instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, assim como acompanhar a aplicação dos instrumentos legais de prevenção e proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica*” (Decreto Lei n.º 27/2005, de 4 de Fevereiro, Diário da República 1.º série – A, n.º 25).

Em 2014 esta instituição passa a chamar-se ACM (Alto Comissariado para as Migrações), sendo a instituição oficial com competências para promover iniciativas dirigidas às minorias étnicas, nas quais se inserem as comunidades ciganas.

O PNAI (Plano Nacional Para a Inclusão) 2008-2010 contempla, pela primeira vez, as minorias étnicas e, entre elas, a cigana reconhecendo-se que “*as minorias étnicas contam-se entre as categorias mais vulneráveis à exclusão social em Portugal*” (PNAI, 2008, p.7), reconhecendo-se a necessidade de medidas adicionais dirigidas a estas comunidades bem como um mecanismo de acompanha-

mento das condições de inserção das mesmas com especial destaque para as áreas de educação, saúde, emprego e habitação.

Na opinião de Magano (2014) o PNAI traduz, pela primeira vez, um instrumento político de governação formal que reconhece a territorialização da pobreza que deveria conduzir à territorialização das intervenções. Contudo, uma vez que não houve mais nenhum PNAI desconhecem-se os impactos das medidas, sendo que para esta autora os vários PNAI tiveram poucas repercussões sobre os indivíduos ciganos.

Em 2007, o ACIDI reconhece a necessidade de um maior apoio à integração destas comunidades e cria o Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas (GACI), hoje denominado Núcleo de Apoio às Comunidades Ciganas (NACI), que procura “*reforçar o diálogo intercultural, promover a cidadania e dar voz à cultura e identidade ciganas*”²⁰. O GACI define, ainda, como linhas estratégicas a mobilização e capacitação das comunidades ciganas, a promoção da integração social, a promoção, difusão e partilha da informação, e a articulação dos recursos existentes, desenvolvendo sinergias e potencialidades²¹. A operacionalização destas medidas passou pela promoção da escolarização, participação cívica, e melhor recetividade dos serviços.

Foi o GACI que, em 2009, lançou o Projeto-Piloto Mediadores Municipais, financiado pelas medidas 6.8 e 9.68 do POPH, no qual o mediador cigano assume um papel preponderante e reconhecido enquanto ajuda a que ambas as partes (sociedade maioritária e comunidades ciganas) se conheçam melhor.

Um ano após o início desta medida, o jornal Público²² entrevista a, então, Alta Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural, que faz um balanço positivo desta medida, tendo na altura sido criados postos de 15 mediadores municipais, todos ciganos. No entanto, a entrevistada aponta algumas dificuldades que se prendem com “*resistências mútuas*” quer por parte das pessoas ciganas quer das pessoas não ciganas.

Ainda no âmbito de políticas públicas, relativas à integração das comunidades ciganas, a Comissão Europeia sublinha que é aos países da UE que cabe a principal responsabilidade pela alteração da situação das populações marginalizadas, daí que as medidas destinadas a apoiar a integração dos ciganos deverão estar nas suas mãos.

Nessa sequência, emite uma comunicação (COM, 2011, 173 de 5 de abril)²³, intitulada “*Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020*”, no qual se definem responsabilidades a todos os países da União Europeia (UE), e acrescenta um novo instrumento ao panorama jurídico e político traduzindo-se num compromisso político partilhado por todos os países da UE.

.....

20 Disponível em <http://www.acm.gov.pt>

21 Disponível em <http://www.acm.gov.pt/-/observatorio-das-comunidades-ciganas-obci-1>

22 Disponível em <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/mediadores-municipais-tem-feito-pontes-com-comunidade-cigana-1431345>

23 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A171202_1

Esta recomendação aposta, essencialmente, em quatro domínios: *o domínio da educação*, onde o Conselho Europeu incentiva os países da UE a reduzir o abandono escolar precoce em todos os graus de ensino, garantindo o pleno acesso dos ciganos ao sistema de ensino geral e a uma educação de qualidade; *o domínio do emprego* onde se sublinha a importância de assegurar a igualdade de tratamento e eliminar as disparidades existentes entre os ciganos e os outros trabalhadores, a fim de melhorar a situação destes; *o domínio da saúde* que tem como objetivo proporcionar orientações práticas que vão desde os programas de vacinação gratuita e cobertura básica em termos de segurança e o planeamento familiar. Por último *o domínio da habitação*, no qual a recomendação chama a atenção para a abordagem integrada, a supressão das práticas de segregação espacial e a promoção do acesso não discriminatório à habitação social.

No que se refere às questões como a luta contra as discriminação, a proteção das crianças e mulheres ciganas, a redução da pobreza, bem como a integração social e a capacitação, a recomendação do Conselho sublinha a importância da aplicação prática da Diretiva para a igualdade racial (2000/43/CE)²⁴ que proíbe, em toda a Comunidade, quaisquer formas de discriminação, direta ou indireta, baseada na origem racial ou étnica.

Em Portugal a transposição desta diretiva para a ordem jurídica nacional é feita pela entrada em vigor da Lei n.º 18/2004 de 11 de Maio, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas sem distinção de origem racial ou étnica, e tem por objetivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica.

A propósito da referida Comunicação, o Conselho de Ministros, na sua Resolução n.º 25/2013 de 27 de Março, publicada em Diário da República a 17 de Abril de 2013, aprova a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC)²⁵, que é coordenada pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), e monitorizada pelo Grupo Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG).

A ENICC contempla o desenvolvimento de políticas transversais em várias áreas como educação, habitação, formação e emprego e Saúde,²⁶ sendo que a implementação das prioridades de cada um dos eixos define um parceiro responsável, tendo em conta as necessidades verificadas em cada uma das áreas de intervenção, executa e avalia o conjunto de medidas previstas, reportando os resultados alcançados ao ACM e ao Grupo Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG).

.....

24 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043>

25 <http://www.acm.gov.pt/-/estrategia-nacional-para-as-comunidades-ciganas-enicc-concig>

26 Mais informações, disponíveis em <http://www.acm.gov.pt/-/estrategia-nacional-para-as-comunidades-ciganas-enicc-concig>

No domínio da integração social destaque, ainda, para o Programa Escolhas,²⁷ criado em 2000, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no Alto Comissariado para as Migrações – ACM. IP, e que conta já com seis gerações. O Programa Escolhas, cuja missão é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, tem vindo a abranger crianças e jovens ciganos, constituindo esta minoria fator de valoração na aprovação da candidatura por parte dos promotores.

De acordo com Calado (2014, p. 74), diretor do Programa Escolhas, a articulação entre a educação não-formal e a formal tem como objetivo:

“Procurar propostas educativas complementares e alternativas, que contribuam no seu todo para o desenvolvimento de novas competências pessoais e sociais nas crianças e jovens participantes nos projetos. Procura-se, por um lado, colmatar as deficiências e as dificuldades do sistema formal de ensino e, por outro, fazer apelo aos contextos singulares de vivência dos jovens para estimular experiências significativas de aprendizagem.”

É possível, ainda, identificar outras medidas que não sendo dirigidas especificamente à população de origem cigana podem, pela sua abrangência, atingir de forma direta ou indireta esta e outras minorias étnicas.

Nesta dissertação dar-se-á destaque às medidas de apoio social e de habitação, contudo não se deixará de fazer referência a alguns dos programas e medidas que surgiram ao longo dos últimos anos nas áreas da educação, formação e emprego.

Ao nível das Organizações Não Governamentais merece destaque a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a Obra Nacional de Promoção dos Ciganos na cidade de Lisboa, que promovem e apoiam projetos de apoio social a famílias ciganas e trabalhos de pesquisa; a EAPN (European Anti-Poverty Network) que tem, desde os anos 90, promovido projetos de intervenção e formação com comunidades ciganas, a tradução de trabalhos elaborados pela Fundacion Secretariado General Gitano e, inclusive, em parceria com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa promovido a formação de mediadores culturais de origem cigana.

Magano (2014, p.84), refere que o discurso oficial de integração das comunidades ciganas, tem de ser acompanhado de medidas de intervenção específicas para promoção da cultura cigana, *“quer seja através da promoção de formação e inserção profissional, da resolução das condições precárias de habitação, de investigação de métodos pedagógicos mais diversificados, desenvolvendo campanhas de sensibilização para minorar ou reduzir o estigma, o racismo, a discriminação e as desigualdades sociais”*. Algumas das medidas referidas pela autora, fazendo parte da Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas, têm vindo a ser paulatinamente desenvolvidas nos últimos anos.

.....

27 <http://www.programaescolhas.pt/>

Quadro 2. Medidas nas áreas de educação, formação e emprego dirigidas a comunidades ciganas

	ANO	PROGRAMA/MEDIDA	CONTEÚDO
EDUCAÇÃO	1987	- Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Escolar (PIPSE).	- Afirma o insucesso escolar como um problema de ensino que exige uma intervenção a nível Nacional.
	1991	- Programa Educação Para Todos (PEPT)	- visa assegurar o pleno cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos e o acesso generalizado a uma escolaridade secundária completa.
	1993	- Projeto de Educação Intercultural	- Introduz módulos sobre educação intercultural e materiais educativos pertencentes a minorias étnicas e com elevadas taxas de insucesso escolar, abrangendo população cigana.
	1995	Projeto “Ir Para a Escola”	- Visa formar mediadores culturais ciganos para fazerem a “ponte” entre escola e família cigana, e tem como principais objetivos promover a integração de crianças ciganas na escola, dar a conhecer a organização da sociedade maioritária e regras de funcionamento das instituições às famílias ciganas.
	1996	Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária	- Na base do programa está a promoção da igualdade de acesso e de sucesso educativo de todos os alunos, em especial das crianças e jovens em situações de risco de exclusão social e escolar. Em doze programas TEIP estiveram abrangidos cerca de 100 ciganos (Magano & M., 2014).
	1997	Cursos de Educação e Formação (CEF)	- Tem como objetivo associar uma qualificação profissional de Nível II ao cumprimento da escolaridade básica. São cursos muito frequentados por população cigana uma vez que se destinavam a jovens entre os 15 e os 23 anos de idade que tivessem abandonado a escola ou em risco de abandonar.
	1999	Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), substituído, em 2012, pelo Programa de Apoio e Qualificação da Medida PIEF.	- Visa o combate ao abandono escolar precoce e promove o desenvolvimento e certificação de competências do 1º, 2º e 3º ciclo do Ensino Básico. Fomenta o cumprimento da escolaridade obrigatória e/ou a dupla certificação escolar e profissional com transição e integração em meio laboral através do reingresso escolar e com a definição de percursos alternativos de educação e ou formação.
	2005	Programa Novas Oportunidades (RVCC, Reconhecimento e Validação de Competências, e EFA-Educação e Formação de Adultos)	- Pretende evitar o insucesso escolar e a saída precoce do sistema educativo e, por outro lado, reconquistar a população adulta activa pouco escolarizada. Pretende, ainda, envolver um número crescente da população em actividades de educação e formação, nomeadamente pela diversificação dos percursos educativos e formativos, pelo reforço das vagas de carácter profissional e pela promoção de um percurso escolar com maior sucesso educativo.
FORMAÇÃO E EMPREGO	2009	Unidade de Inserção na Vida Ativa (UNIVA), mais tarde Gabinetes Inserção Profissional (GIP).	- Têm como objetivo apoiar os jovens e os adultos desempregados na definição e concretização do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho
	2009-2014	Contrato Emprego Inserção (CEI) e Contrato Emprego Inserção + (CEI+).	- O contrato emprego- inserção e o contrato emprego-inserção+ tem como objetivo permitir aos desempregados e aos beneficiários do RSI o exercício de actividades socialmente úteis, promovendo a melhoria das suas competências sócio- profissionais e o contacto com o mercado de trabalho.

Adaptado de: Mendes, Magano, & Candeias, 2014; Dias, Alves, & Valente, 2006; e Magano, 2014.

CAPÍTULO IV

ABORDAGEM METODOLÓGICA: OBJETIVOS, MÉTODOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO

4.1. Objectivos da investigação

Um trabalho realizado pela investigadora, no âmbito de uma pós graduação, nos finais da década de 90, pouco tempo após a implementação do, então, Rendimento Mínimo Garantido, alertou-nos para a situação em que viviam os ciganos em Portugal e, em especial, os residentes no distrito de Vila Real, tendo despertado o interesse em perceber como se desenvolvia a questão da participação desta comunidade nos sistemas que lhes estão associados na sociedade moderna, nomeadamente os sistemas de proteção social, no caso concreto o, então, RMG.

Este interesse não deixou de se manifestar no trabalho desenvolvido pela investigadora ao longo dos anos, enquanto técnica superior na autarquia de Vila Real onde pôde, através da observação, examinar alguns dos mecanismos agora teorizados.

Como bem refere Paugam (2003, p. 37) “*O sociólogo é «aprisionado» pelo seu objeto e fica, por vezes, intimamente ligado a ele. A sua intuição depende, por um lado, da capacidade que tem para ligar a experiência da sua própria condição social aos fenómenos humanos que quer analisar cientificamente*”.

A escolha do tema da presente dissertação inscreve-se, por isso, quer na continuidade desse primeiro trabalho e no interesse aí despertado, quer, de alguma forma, pelo contacto regular e proximidade que, ao longo dos anos, a investigadora foi tendo quer com a comunidade em estudo, quer com as políticas RSI e PER, e que lhe despertam uma motivação acrescida, em aprofundar o conhecimento acerca dos modos de atuação desta comunidade, a forma como percecionam as práticas institucionais, e a forma como os técnicos potenciam, ou não, o empoderamento desta comunidade face ao “estrangulamento”, caso exista, das políticas sociais em vigor.

As conclusões que resultam da investigação servirão para dar um contributo às teorias existentes, sobre as políticas sociais e sobre o modo como estas são implementadas em comunidades com características específicas como a cigana, mas acima de tudo, contribuirão para uma análise reflexiva da prática da investigadora, enquanto profissional, sendo certo que um maior aprofundamento sobre as características desta comunidade, e o modo como percecionam as próprias políticas, irão contribuir para uma maior eficácia da sua intervenção enquanto técnica que aplica, no terreno, e a membros desta comunidade, as medidas.

A este propósito, Ferreira (2011, p. 64) considera que “*as dimensões axiológicas do serviço social têm inflexão nas práticas operativas dos profissionais, dotando-os de maior capacidade critica face às suas práticas e intervenções, com vista à inovação da resposta social em benefício do cidadão*”.

Como já referenciado, em estudo vão estar as políticas RSI e PER enquanto

medidas que se assumiram, na sua conceção, como inovadoras por “romperem”, de certa forma, com o carácter centralista, até então em vigor, e que relegava ao indivíduo um papel passivo numa teia de procedimentos “rígidos” e “burocráticos”. Estas políticas que implicaram uma nova postura, quer da parte do Estado, quer da parte dos cidadãos, assumiram a palavra inserção como palavra-chave (Hespanha, 2008). Porém, pretendemos focar-nos na análise do impacto dessas políticas (RSI e PER) na integração das comunidades ciganas do distrito de Vila Real.

A investigação percorre a teoria e a empiria em torno de uma questão central: quais os impactos da aplicação das políticas, RSI e PER, na integração social das famílias ciganas residentes no distrito de Vila Real?

Assim, parte-se da avaliação de quadros teóricos/conceituais relativos à pobreza, exclusão social, integração, raça, etnia, grupos minoritários, explicitando dimensões próprias das famílias de etnia cigana, relativas à interculturalidade e sobrevoa-se, ao mesmo tempo, a orientação das políticas sociais procurando, na formatação das medidas do RSI e do PER, explicitar a adaptabilidade dos termos do discurso da integração às comunidades ciganas de Vila Real, e interpretar a estratégia procedimental dos técnicos tendente à integração desta comunidade.

Recentrando o leitor sobre os objetivos do estudo, e de acordo com a questão central, estabeleceram-se os seguintes objetivos a ter em linha de conta na presente dissertação:

1. Explicitar a relação entre as políticas RSI e PER (discurso formal) e as práticas de intervenção social (aplicação) promovidas com as comunidades ciganas do distrito de Vila Real;
2. Analisar o impacto destas políticas nos processos de integração das comunidades ciganas, explicitando a integração, quer a partir do direito ao rendimento e ao consumo, quer a partir do direito à habitação e à proteção social, quer a partir do direito à identidade cultural, quer ainda, a partir do direito à participação na definição dos respetivos cursos de vida.
3. Identificar as dificuldades de integração existentes e os fatores que se constituem como limites à integração destas comunidades.
4. Caracterizar a atuação dos técnicos ao longo de um raciocínio interpretativo que analise a ação e o espaço de manobra.
5. Identificar e caracterizar estratégias e práticas de intervenção social de empoderamento, de adaptação e de integração destas comunidades.

4.2. Métodos de investigação

Ora, decorrem da questão central, e tal como já referido na introdução, algumas questões específicas que, no essencial, se prendem por um lado, com o impacto que as políticas RSI e PER têm nos processos de integração das comunidades ciganas, residentes no distrito de Vila Real, ou seja, quais as dificuldades e obstáculos que existem nos processos de integração destas comunidades e que fatores são importantes neste processo? E por outro lado, quais os procedimen-

tos que têm vindo a ser utilizados para ultrapassar esta situação. O mesmo será perguntar: que estratégias foram utilizadas para minorar os fatores de exclusão? Que estratégias são utilizadas para tornar os princípios das políticas, específicos e integradores das características culturais das comunidades ciganas? E as políticas, condicionarão o modo como os técnicos atuam?

Desta forma, afigura-se-nos essencial, não só a análise da situação em que vivem os ciganos do distrito de Vila Real, e suas percepções, como também o estudo das práticas institucionais, ou seja da atuação dos técnicos que, na prática, executam as políticas em análise (RSI e PER).

Constituem-se, desta forma, dois grandes pilares de análise em que se estrutura esta investigação: o estudo das comunidades ciganas do distrito Vila Real, que nos permitirá aprofundar o conhecimento sobre os seus percursos de integração à luz das políticas em análise, e a atuação dos técnicos defendendo-se por um lado, que a *“relação profissional que o assistente social estabelece com o utilizador do serviço é concebida como uma relação de ajuda na promoção da autonomia, capacitadora no sentido do empowerment”* (Pena, 2014, p. 137) e, por outro, que as instituições assumem um papel preponderante na forma como as políticas são aplicadas. Terão, a este nível, as políticas sociais um papel universalista e unificador, que nivela os grupos beneficiários e, por outro lado, a capacidade de ter em conta a diversidade cultural e a especificidade dos beneficiários? Que tipo de estratégias são utilizadas pelos técnicos na capacitação destas comunidades? Que estrangulamentos sentem os técnicos na sua atuação?

Definidos que estão os objetivos e respetivas questões (central e secundárias), tornou-se mais fácil a escolha dos métodos e técnicas a utilizar.

Como salientam Quivy & Campenhoudt (1992, p. 21) *“que utilidade tem a aplicação correta de técnicas experimentadas, se estas estiverem ao serviço de um projeto vago e mal definido?”*

Ora, segundo Rodrigues (2010a, p. 137) *“os trabalhos de investigação não são uma sucessão de métodos e de técnicas prontos a ser aplicados, tal e qual como se apresentam, a uma qualquer realidade e numa ordem de imutabilidade”*. Para este autor os trabalhos de investigação possibilitam uma análise sistemática e crítica dos pressupostos teóricos, e os resultados obtidos, através dos métodos definidos e utilizados, adquirem *“uma expressão representacional (...) como modo de captar as relações determinantes estáveis subjacentes aos fenómenos”*.

Relativamente às etapas da presente dissertação procedeu-se, numa primeira análise, à recolha exaustiva de elementos bibliográficos (livros, artigos de revistas e jornais), que se revelou fundamental para a construção da problemática teórica do estudo, permitindo estabelecer ligações e oposições entre as várias investigações sobre a matéria.

Numa segunda etapa, procedeu-se à escolha do método de trabalho, ou, como salientam Quivy & Campenhoudt (1992, p. 47) definir como proceder para conseguir uma determinada qualidade de informação. Para estes autores os mé-

todos ajudam, e são concebidos, para apoiar o investigador na adoção de uma “*abordagem penetrante do seu objeto de estudo e, assim, encontrar ideias e pistas de reflexão esclarecedoras*”.

No que diz respeito a este estudo, e tendo em conta quer os objetivos delineados, quer as próprias características do objeto de estudo, optou-se por uma combinação entre o método qualitativo e quantitativo, recaindo a escolha no método Grounded Theory, que tem vindo a ser cada vez mais utilizado, pelos investigadores, no âmbito das ciências sociais (Fernandes & Maia, 2001). A opção por um método quantitativo e qualitativo, foi, ainda, determinada por uma necessidade de vigilância, optando-se por complementar a observação direta e participante com o uso de um método quantitativo: O inquérito por questionário que, além da vantagem já referida, permite, na opinião de Ghiglione & Matalon (1993, p. 15) compreender fenómenos como sejam atitudes, opiniões, preferências, representações “*e que só raramente se exprimem de forma espontânea*” .

Apesar de se tratarem de métodos diferentes vários autores (Minayo & Sanches, 1993; Serapioni, 2000), têm vindo a sublinhar a importância de ambas as abordagens, e a defender a tese de que eles “*podem e devem ser utilizadas (...) como complementares*” (Minayo & Sanches, 1993, p. 240).²⁸

A pesquisa quantitativa não se torna “*objetiva*” e “*melhor*” por depender de sofisticados instrumentos de análise, se depois desconhecer aspetos importantes dos fenómenos ou processos sociais estudados, e , por outro lado, a abordagem qualitativa não garante, por si só, a compreensão em profundidade desses mesmos fenómenos sociais. Considerando, por conseguinte, que estes métodos se devem complementar na compreensão da realidade social optamos por este caminho. “*De que adianta ao investigador utilizar instrumentos de análise altamente sofisticados de mensuração quando estes não se adequam à compreensão dos seus dados ou não respondem a perguntas fundamentais?*” (ibidem, p. 247).

Na mesma linha também Serapioni (2000, p. 189), aborda as especificidades de cada método, concluindo que a adequação de cada um, deve considerar o objeto de estudo e sua aplicabilidade nos diferentes momentos de investigação²⁹. O autor sublinha que os métodos quantitativos são débeis no que se refere à validade interna, á que nem sempre medem o que se pretende medir, e fortes na validação externa, uma vez que os dados obtidos podem ser generalizáveis para uma determinada comunidade. Por oposição os métodos qualitativos têm uma forte validade

.....
28 Num artigo que resume o debate metodológico sobre as duas formas de abordagem mais correntes nas investigações, em especial na área da saúde, Minayo & Sanches (1993), demonstram com argumentações teóricas e práticas, que os métodos quantitativos e qualitativos são de natureza diferente, e que, do ponto de vista epistemológico, nenhuma das abordagens é mais científica que outra.

29 Ao longo do artigo que escreve sobre o tema, o autor faz alusão às correntes positivistas, por um lado, que definem como científicas apenas as pesquisas que se baseiam em instrumentos de mensuração sofisticados, considerando que os métodos qualitativos não originam trabalhos confiáveis; e, por outro lado, os teóricos qualitativistas que defendem que os investigadores que usam métodos quantitativistas, por não se colocarem no lugar dos sujeitos não realizam investigações válidas.

interna, ao focalizar as especificidades de cada grupo, e fraca validade externa, na generalização dos resultados para toda a comunidade. Neste sentido, “é muito importante poder contar com dados obtidos com métodos qualitativos e quantitativos, que permitem garantir um razoável grau de validade externa e interna.”

Ainda no âmbito do esclarecimento da abordagem metodológica, subjacente a esta investigação de mestrado optamos pela orientação da Grounded Theory.

Subscrevendo Fernandes & Maia (2001, p. 52), apesar da Grounded Theory ser considerada um método qualitativo, esta distingue-se dos restantes métodos qualitativos uma vez que, no quadro dos “*procedimentos de Grounded Theory*” se “*poderem combinar técnicas qualitativas e quantitativas*”. Esta orientação metodológica, subscrevendo os autores citados, tem como objetivo “*gerar teoria que é construída com base na recolha e análise sistemática e rigorosa dos dados e na orientação dos investigadores através de um processo indutivo de produção de conhecimento*” (*ibidem*).

Com efeito, a nossa opção por esta metodologia prende-se com as possibilidades interpretativas que daí decorrem, uma vez que, a sua principal característica é a construção de teoria e não somente a codificação de dados, e o facto da análise e conceptualização serem obtidas, através da comparação constante entre os dados recolhidos e os conceitos existentes (Petrini, 2009, p. 3).

«*Com a emergência da teoria, o pesquisador compara os dados com a literatura. Grounded Theory trata a literatura como uma outra fonte de dados a ser integrada na análise da comparação constante*».

O que se pretende neste estudo é, precisamente, este equilíbrio constante entre a teoria existente e os dados obtidos na pesquisa.

4.3. Técnicas e recolha de dados

Como já tivemos oportunidade de referir, a presente dissertação assume dois grandes pilares de investigação que têm, como objetivo último, perceber a importância das medidas RSI e PER na integração das comunidades ciganas residentes no distrito de Vila Real.

Para tal afigurou-se-nos fundamental complementar o estudo da comunidade cigana do distrito Vila Real que, como veremos de seguida, assentou nos métodos de observação direta e inquérito por questionário, com o estudo da abordagem ao *modus operandi* dos técnicos que aplicam, no terreno, as medidas, bem como a sua perceção das mesmas.

Assim, para perceber os níveis de integração das comunidades ciganas residentes no distrito de Vila Real, fez-se uso da observação dos contextos e dos processos de integração, a partir da análise e interpretação da investigadora, enquanto técnica da autarquia, que acompanha alguns membros das comunidades em estudo, aplica a medida PER, e, foi durante anos, representante no NLI.

No entanto, esta proximidade da investigadora relativamente ao terreno, se por um lado lhe favorece, na interpretação da dimensão subjetiva das comunidades

cigana, pois nas palavras de Serapioni (2000, p. 192) “*a sensibilidade é um atributo necessário e desejável em todos os tipos de pesquisa social*”, tem, por outro lado, riscos de não ser isenta e de não ser suficiente, pois muitas vezes não basta observar um comportamento, é preciso saber como é que o indivíduo o explica e que importância tem para ele. (Ghiglione & Matalon, 1993).

Tal como acontece nos estudos já efetuados a nível nacional, desconhece-se o número exato de indivíduos ou agregados ciganos a residir no distrito de Vila Real, não existindo nenhum levantamento exaustivo sobre esta matéria.

No entanto, com base em dados não publicados e tal como referido anteriormente, as comunidades ciganas, objeto de análise, encontram-se sediadas em quatro núcleos residenciais, onde foram aplicados os inquéritos, porta a porta, a 60 indivíduos ciganos, maiores de 18 anos, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 3. Caracterização da Amostra

Núcleo Residencial ³⁰	Características do Alojamento	Número aproximado de agregados de etnia cigana a residir no local	Número de inquéritos aplicados
“A”	Alojamentos de tipo barraca, sem condições de habitabilidade, instalados em terreno de ocupação ilegal.	Aproximadamente 13 agregados familiares num total de 45 pessoas (25 adultos e 20 menores).	20
“B”	Casas próprias de estilo abarracado, algumas delas ainda com falta de infraestruturas básicas.	Aproximadamente 20 agregados familiares	16
“C”	As habitações são tipo abarracado e propriedade das próprias famílias que aí residem.	Aproximadamente 14 agregados familiares	11
“D”	Apartamentos e pré-fabricados em bairros sociais	9 Agregados familiares	13

O inquérito³¹, teve, ainda, os principais blocos temáticos de questões:

- a) Perguntas de caracterização demográfica e social: sexo, idade, habilitações literárias, situação face ao trabalho, local de residência e tipo de habitação.
- b) Perguntas sobre as condições de habitabilidade: infraestruturas existentes, tempo de permanência na habitação.
- c) Perguntas sobre a situação económica e de trabalho: proveniência dos rendimentos, inscrição no centro de emprego, situação face ao emprego,

.....

30 Por questões de confidencialidade e proteção de dados optou-se por atribuir letras aos núcleos residenciais onde foram aplicados os inquéritos às comunidades ciganas.

31 Vide Anexo I (modelo de inquérito)

- d) Perguntas para avaliar a relação e percepção relativamente à medida do RSI: tempo de duração na medida, tipo de acordo de inserção efetuado, importância do acordo;
- e) Perguntas para aferir o nível de apoios de que beneficiam : que outros tipos de apoio recebe, com que frequência;
- f) Perguntas para aferir o nível de participação política, social e associativa: pertença a associações, frequência de voto, tipo de relações com a sociedade em geral.
- g) Perguntas sobre representações e sua percepção relativamente à discriminação e ao seu nível de vida: se já se sentiu discriminado, em que situação, como avalia o seu nível de vida e quando comparado ao dos seus pais.
- h) Perguntas sobre representações e práticas no espaço habitado e realojamento (PER): se tem pedido de habitação, se sim há quantos anos, formas de solucionar problema de habitação das comunidades ciganas e ainda, caso já tenha sido realojado se gosta da casa, se convive com vizinhos e se gosta do bairro.

Por último, salientar que a maior parte das questões do inquérito eram fechadas, mas outras houve em que se deu margem de manobra ao entrevistado, o que acabou por resultar em alguns relatos de situações, por parte dos inquiridos, como forma de apoio das suas respostas.

Relativamente à interpretação das práticas institucionais, nomeadamente a atuação dos técnicos num raciocínio interpretativo, que analisasse a ação e o espaço de manobra, optou-se pelo recurso à entrevista semi-estruturada ou semi-diretiva (Quivy & Campenhoudt, 1992) permitindo uma maior flexibilidade pois, como referem estes autores, apesar de existir um guião elaborado pelo entrevistador, permite-se que o entrevistado tenha alguma liberdade para desenvolver as respostas segundo a direção que considere adequada dando, muitas vezes ao entrevistador, outros focos de estudo até então não explorados e que podem trazer novas dimensões ao facto estudado o que aqui se nos afigurou como essencial.

Por outro lado ainda, subscrevendo os mesmos autores, a entrevista é o instrumento mais adequado para delimitar os sistemas de representações de valores e de normas veiculados pelos indivíduos.

A entrevista³² foi aplicada a 8 técnicos superiores, e o seu guião foi estruturado por forma a identificar e caracterizar quais as estratégias e práticas de intervenção social de empoderamento, de adaptação e de integração desta comunidade, de que forma lidam com as políticas sociais RSI e PER, quais as dificuldades e estrangulamentos que sentem na intervenção quer com estas comunidades, quer com as próprias políticas, e a sua percepção sobre a integração destas comunidades.

.....

4.4. Tratamento de dados

Relativamente à entrevista semiestruturada aplicada aos técnicos superiores foi utilizado o método de análise de discurso que, segundo Careganato & Mutti, (2006, p. 684), se distingue da análise de conteúdo uma vez que “*a análise de discurso trabalha com o sentido do discurso e a análise de conteúdo com o conteúdo do texto.*”

Ainda nas palavras destas autoras,

“Encontrar uma forma ideal para interpretar esses dados é utópico. Acredita-se que não exista uma análise melhor ou pior, o importante é que o pesquisador conheça as várias formas de análise existentes na pesquisa qualitativa e sabendo suas diferenças, permitirá uma escolha consciente do referencial teórico-analítico, decorrente do tipo de análise que irá empregar na sua pesquisa, fazendo sua opção com responsabilidade e conhecimento.”

Desta forma apresentam-se os resultados da investigação fazendo uso das narrativas dos entrevistados, salientando ou reforçando aspetos que se consideraram pertinentes face às perguntas, central e secundárias, e aos objetivos do estudo.

Relativamente ao inquérito aplicado às comunidades ciganas, na caracterização global da amostra, no caso das variáveis qualitativas, recorre-se às frequências absolutas e relativas e no caso de existirem não respostas, as frequências relativas são determinadas com base nos casos válidos. As variáveis quantitativas são resumidas através da média, mediana, mínimo, máximo e desvio padrão (DP). Os gráficos/Figuras (circular e de barras) são utilizados para uma melhor explicitação visual dos resultados.

Os testes de hipótese recebem a designação de paramétricos se incidem sobre um parâmetro de uma ou mais populações e a distribuição da estatística de teste pressupõe uma forma particular da(s) distribuição(ões) populacional(ais) envolvida(s). Os testes que violem, pelo menos uma das condições anteriores designam-se testes não paramétricos ou de distribuição livre, assim designados porque não dependem de qualquer caracterização da forma precisa da distribuição de onde provém a amostra em estudo.

Para a análise inferencial utilizou-se o teste de t para amostras independentes, a ANOVA de fator único, o teste de Mann-Whitney, teste de Kruskal-Wallis, o teste do Qui-Quadrado e o teste Exato de Fisher quando os pressupostos do teste do Qui-Quadrado não eram cumpridos. Consideraram-se diferenças ou associações estatisticamente significativas nos casos em que $p < 0.05$ e nestas situações foram sendo utilizados gráficos, em particular o gráficos de barras, para uma melhor explicitação visual dos das associações ou diferenças estatisticamente significativas.

A análise estatística foi realizada com o software IBM SPSS versão 23.0 (IBM Corporation, New York, USA).

CAPÍTULO V

A APLICABILIDADE DO RSI E DO PER NAS COMUNIDADES CIGANAS: O CASO DO DISTRITO DE VILA REAL

5.1. Caracterização dos inquiridos

No que respeita à **caraterização sociodemográfica dos inquiridos**, constata-se que 46,7% residiam em barracas, 20,0% em habitação social, 26,7% em casa própria e 6,6% em *roulottes* (Tabela 1).

Estabelecendo uma comparação com os dados do mais recente inquérito aplicado às comunidades ciganas residentes em Portugal (Mendes *et al.* 2014), onde cerca de 31% dos inquiridos indicaram viver em barracas, caravanas ou partes de casa, podemos afirmar que os ciganos do distrito de Vila Real vivem em piores condições habitacionais que a restante comunidade residente nas zonas do País que tiveram por base o inquérito mencionado.

Tabela 1 - Distribuição dos inquiridos de acordo com o tipo de habitação

	Frequência Absoluta	Frequência Relativa Simples (%)
Barraca	28	46,7
Habitação Social	12	20,0
Casa Própria	16	26,7
Roulotte	4	6,6
Total	60	100,0

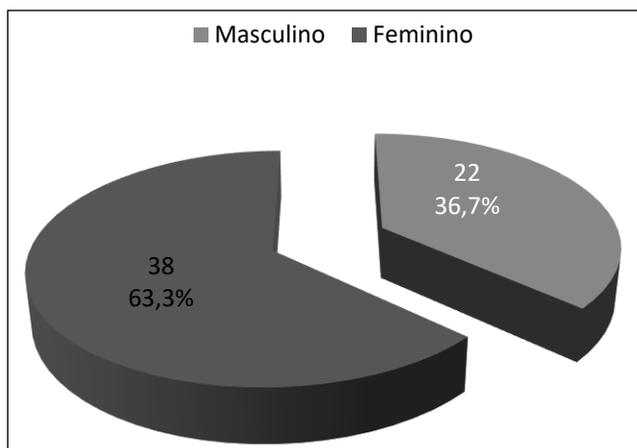
Quanto ao **bairro de residência** dos inquiridos, 33,3% viviam em A, 26,7% no núcleo de B, 18,3% em C, 11,7% D1, 6,7% na D2 e 2,2% em D3 (Tabela 2).

No referente à distribuição por sexo, a percentagem de inquiridos do sexo feminino era de 63,3% (Figura 1), com idades a variarem entre os 18 e 68 anos, com uma média etária de 34 anos ($34,1 \pm 12,6$ anos) (Tabela 2), o que vem reforçar a ideia de outros estudos (Mendes, Magano, & Candeias, 2014), que revelam comunidades ciganas jovens. Assim parece ser o caso do concelho de Vila Real em estudo.

Tabela 2 - Caracterização sociodemográfica dos inquiridos

		N	%
Núcleo Residencial	Em Habitação Social	13	21,7%
	Em A	20	33,3%
	Em B	16	26,7%
	Em C	11	18,3%
Género	Masculino	22	36,7%
	Feminino	38	63,3%
Idade (Média ± DP)		34,1 ± 12,6	
Habilitações Literárias	Sem grau de ensino	20	33,3%
	1.º Ciclo	13	21,7%
	2.º Ciclo	16	26,7%
	3.º Ciclo	8	13,3%
	Ensino Secundário/ Profissional	3	5,0%
Situação Perante o Trabalho	Desempregado	49	81,7%
	Reformado	1	1,7%
	Reformado por Invalidez	2	3,3%
	Doméstica	7	11,7%
	Vendedor	1	1,7%
Situação Atual	Estudante	0	0,0%
	Empregado/a	0	0,0%
	Desempregado/a	57	95,0%
	Reformado/a/Pensionista	3	5,0%
	Vendedor ambulante	0	0,0%

Figura 1 - Distribuição dos inquiridos de acordo com o género

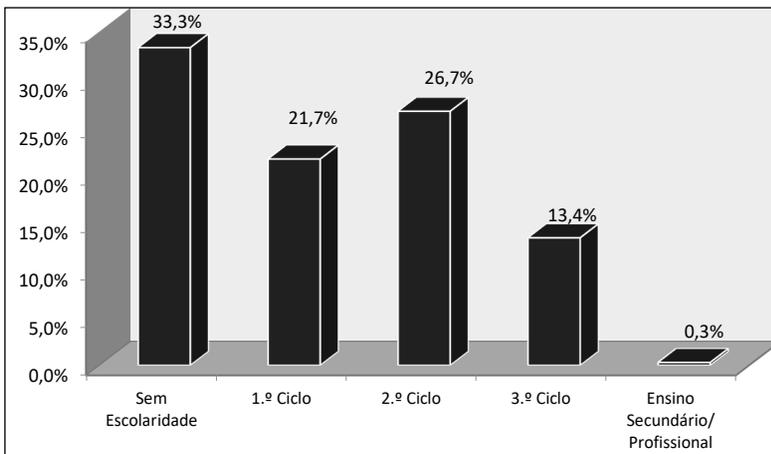


5.1.1. Habilitações Literárias e a escola enquanto fator de integração

A caracterização dos inquiridos, em termos de **habilitações literárias** ou níveis de ensino, revela-nos que o grupo com maior expressão é o que não possui qualquer nível escolaridade (33,3%) (Figura 2 e Tabela 2).

Mais uma vez corroboram-se os resultados dos estudos disponíveis em Portugal (Casa-Nova, 2002; Casa-Nova, 2008; Bastos *et al.* 2007; Nicolau, 2010; Mendes *et al.* 2014;) que demonstram que as pessoas ciganas apresentam níveis de escolaridade obrigatória baixos por comparação com a restante população portuguesa ou a residir em Portugal.

Figura 2 - Distribuição dos inquiridos de acordo com as Habilitações Literárias (%)



Ora, parece consensual a assunção de que a educação formal possui um papel preponderante nos processos de integração e socialização dos indivíduos na sociedade (Gonçalves *et al.*, 2006). A educação assume-se, desta forma, como a base para as transformações dos indivíduos, quer ao nível social, quer cultural e fator indispensável a uma efetiva participação de cidadania, bem como para que se opere uma *mobilidade social ascendente* e, talvez por isso, ela assuma particular relevo nas medidas de combate à exclusão social.

“A socialização por via da escolarização promove a aprendizagem dos direitos de cidadania e das competências sociais que ajudam a interpretar os símbolos sociais alargando o conhecimento sobre os outros” (Mendes *et al.*, 2014, p. 14).

Xiberras (1993, p. 29) ao fazer referência às múltiplas formas pelas quais a exclusão se reproduz, elege como forma mais “chocante” os processos de exclusão que residem na rejeição do indivíduo para fora dos níveis de normalidade admitidos pela sociedade moderna, e aponta, como exemplo, o que se passa ao nível dos

processos educacionais em que o insucesso escolar se define como uma rutura que rejeita para fora da escola, tido como fator de excelência da socialização.

“Na esfera da educação nacional existe, assim, uma definição rigorosa do nível escolar que se deve atingir para seguir o itinerário isento de faltas de normalidade. Em cada etapa, se o nível requerido não é atingido, e sobretudo nos casos de insucesso repetido, o mau êxito escolar conduz a fileiras fechadas, a classes especiais, às primeiras categorias de exclusão da escolarização normal.”

Também Miranda (1978, p. 610) ao citar Bourdieu e Passeron (1970), nos dá conta de uma seleção social que é feita, em nome da igualdade, na prática pedagógica. Assim, esta igualdade formal, que rege o processo educativo, nada mais é que uma “*capa*” para que se realize uma separação entre classes utilizando os critérios culturais das classes dominantes. “*A legitimar a baixa condição social que lhes é atribuída, os alunos dos meios populares têm fracassos escolares e experimentam na escola uma barreira intransponível entre a sua cultura de origem e os critérios culturais do sucesso escolar*”.

A incapacidade da escola para atenuar as desigualdades sociais contribui para que estas se reproduzam e perpetuem (Fernandes, 1991). Resulta do exposto a importância que o processo de escolarização assume na integração social do indivíduo.

Magano (2014) dá conta dos resultados de um estudo sobre integração e participação objetiva de filhos de imigrantes em estruturas sociais em quatro países, sublinhando que uma das principais conclusões deste trabalho foi a de que em todos os países a integração aconteceu mais rapidamente quando proporcionada pela frequência escolar, o que permitiu aos pais e às crianças obterem um maior conhecimento sobre a sociedade de acolhimento.

A baixa escolarização e qualificação profissional condicionam, pois, de uma forma efetiva, outras dimensões do quotidiano dos indivíduos, quer seja pela capacidade de acesso a um emprego, quer pela forma como estes percecionam e se relacionam com a sociedade e as instituições.

Se vista sob este prisma e, face aos resultados apresentados, podemos afirmar que os ciganos residentes no distrito Vila Real vêm o seu processo de integração, pela via da escola, dificultado.

Na verdade, os vários estudos sobre as comunidades ciganas têm vindo a acentuar que a relação entre os ciganos e a escola, apesar das tentativas por parte do Estado em implementar medidas que resolvam o problema da escolarização daquele grupo, se reveste de alguma dificuldade que apresenta, na sua origem, diversas razões, desde a ausência (ou baixa) escolaridade dos progenitores, às práticas profissionais docentes, ao racismo na sua forma institucionalizada, entre outras.

É certo que, por ter um forte caráter socializador a escola é também “*uma das áreas em que os confrontos entre culturas e valores minoritários e majoritários são mais evidentes*” (Dias *et al.*, 2006, p. 29). Tal facto decorre, também,

da escola ser uma instituição essencial na produção e reprodução da cultura da sociedade maioritária, o que acaba por ser cenário onde se repetem preconceitos e tensões de carácter étnico (Enguita, 1996), sobretudo se tivermos em consideração que a escola não se baseia unicamente no que é transmitido através do que consta no plano educativo, mas também nos processos informais de interação (comentários de professores, colegas e funcionários da escola, jogos do recreio etc.).

Subscrevendo os autores,

“A escola é uma das áreas em que os confrontos entre culturas e valores minoritários e maioritários são mais evidentes, designadamente porque ela se propõe a uma missão socializadora que não é, de modo nenhum, neutra nem sequer flexível. Herdeira de um modelo de funcionamento criado justamente para uniformizar as culturas plurais no interior do Estado Nação, a escola é uma das áreas sobre as quais mais cedo os cientistas sociais interessados em grupos étnicos minoritários começam a interrogar-se” (*ibidem*).

De acordo com Liégeois (1989, p. 147) os pouco ciganos que frequentam a escola, sofreram “*uma escolaridade inadaptada, por vezes difícil de suportar, tanto por elas como pela família*”. O mesmo autor dá conta, em 1989³³, da taxa de escolaridade, ao nível europeu, dos ciganos menores em idade legal para frequentarem a escola, que variava entre os 20 e os 70%, e da taxa de analfabetismo, daqueles que já não estão em idade escolar, que variava entre 75 e 95%. Estes números refletem a importância da questão escolar para os ciganos, em particular, os itinerantes.

Pelo discurso dos membros das comunidades ciganas residente no distrito de Vila Real inquiridos, também foi possível detetar essa relação de conflitualidade, e inadaptação.

“Eu nunca gostei da escola, porque era gozada pelos outros meninos que me chamavam cigana, e não pelo meu nome. Os funcionários também não gostavam de mim, e eu nunca senti interesse em aprender o que lá ensinavam. Só andei lá porque era obrigada.” (Inquérito, 16, sexo feminino, 29 anos).

.....

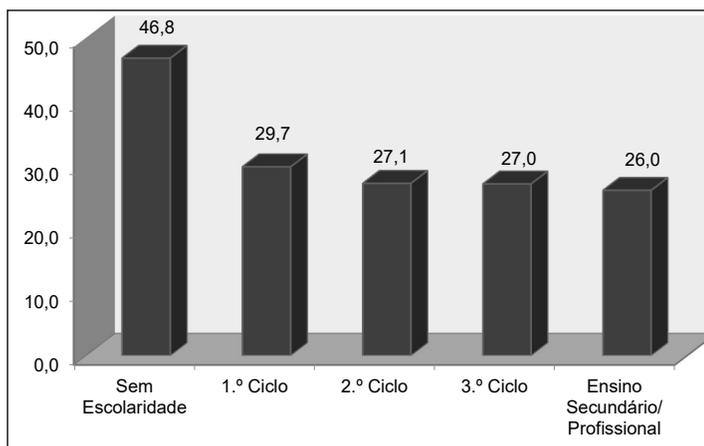
33 Tendo esta dissertação sido concluída em 2016, e estando em publicação em 2019, considera-se importante uma atualização destes dados face à recolha realizada em 2018 pelo Ministério da Educação-DGEEC. No mesmo ano Casa-Nova, no editorial da Newsletter número dois do OBCIG (2018), faz uma reflexão acerca dos dados publicados pelo Ministério de Educação os quais, segundo a autora, apresentam uma evolução positiva sobretudo quando comparados com os dados de 97/98 (últimos dados conhecidos até então e considerados estatisticamente válidos). A autora salienta algumas dessas mudanças, desde logo o facto de 60% das crianças ciganas que iniciaram o 1.º ciclo do ensino básico no ano letivo de 2016/17 terem frequentado a educação pré-escolar; por outro lado, a existência de quase tantas raparigas como rapazes a frequentar o ensino secundário, (46% de raparigas para 54% de rapazes), evidenciando uma mudança dados os constrangimentos socio – culturais que existem para as raparigas na continuidade do seu percurso escolar. Por outro lado, autora evidencia a grande percentagem (32%) relativa aos alunos do 3.º ciclo que frequentavam outras vias de ensino que não o currículo mainstream e 45% dos alunos que frequentavam o ensino secundário o fazerem nos cursos profissionais. Segundo Casa-Nova, este último conjunto de dados “significa a negação do acesso ao conhecimento académico passível de conferir prestígio social num plano de igualdade com os alunos que frequentam os Cursos Científico-Humanístico (...) comprometendo a continuidade do percurso escolar no chamado currículo “regular”.

Vários outros estudos, que incidem sobre esta matéria, sublinham as mesmas conclusões: taxas de insucesso e abandono escolar precoce, superiores à média nacional, fortes diferenças de género, sobretudo a partir do 2.º ciclo, na relação com a escola e dificuldades de integração profissional qualificada em virtude da dificuldade de acesso a trajetórias escolares de sucesso (Mendes & Magano, 2013, p. 102). “A educação formal ainda representa a entrada num processo de reconfiguração e transformação identitária, temido ainda muitas vezes pela comunidade cigana, por ser desconhecido o alcance das consequências para os indivíduos”.

No entanto, estudos recentes (Mendes *et al.*, 2014) evidenciam algumas melhorias concluindo-se que a atual geração estuda até mais tarde que a dos seus pais (normalmente conclui-se o 2.º ciclo), não sendo, contudo, mudanças significativas e sendo raros os ciganos que completam o ensino obrigatório.

Esta tendência também se verifica no caso do distrito de Vila Real, quando se apresentam os resultados da **associação das habilitações literárias com a idade** (Figura 3), constatando-se a **existência de uma associação estatisticamente significativa** ($p < 0,001$) **entre as habilitações literárias e a idade**, em que a média de idades é significativamente mais elevada nos inquiridos sem escolaridade.

Figura 3 - Média de Idade segundo as habilitações literárias



Estas mudanças, ocorrem sobretudo a partir dos anos 80 onde os vários Estados tomam consciência da situação escolar dos ciganos e tentam melhorá-la com maior ou menor êxito (Liégeois, 1989).

Para Dias *et al.*, (2006) há que aprofundar, sobretudo, as questões que se prendem com o acesso à escola já que, por um lado, as comunidades itinerantes têm dificuldades na prossecução dos estudos e, por outro, há condicionantes que se prendem com a divisão familiar de tarefas que atribuem, desde muito cedo, funções às crianças, em particular às meninas, que são incumbidas da guarda dos irmãos mais novos.

É neste contexto, que na sociedade portuguesa, com especial relevância após a entrada de Portugal na União Europeia,³⁴ se definiram várias medidas direcionadas aos grupos mais vulneráveis que encontram, assim, respostas por parte das políticas públicas de educação e formação, no sentido de uma efetiva capacitação escolar e profissional, que os dados recolhidos pelo Ministério da Educação e conhecidos em 2018 vêm corroborar (ver nota de rodapé número 32).

5.2. Trabalho, emprego e situação económica

A forma como a sociologia concetualizou e operacionalizou a noção de exclusão social está intimamente ligada à questão do emprego, já que é em torno deste que se organiza, não só o acesso aos recursos materiais, por via dos rendimentos, como também as dimensões simbólicas e relacionais.

Na realidade, a exclusão social aparece, desde a industrialização, muito associada às atividades de produção e consumo, constituindo-se como uma das dimensões principais para estudar a integração social, e é em função daquelas que são também colocadas as questões culturais, simbólicas e identitárias, criadas em consequência das transformações que ocorrem no mercado de emprego (Marques, 2005).

“O conceito de exclusão social surge com a constatação do fracasso do modelo societal, assente na confluência entre desenvolvimento económico, pleno emprego e consolidação do Estado-providência que marcou as sociedades europeias, bem como com a identificação de um conjunto de ruturas na sociedade dita salarial” (Dias *et al.*, 2006, p. 33).

Também Xiberras (1993, p. 28), para quem uma das formas mais chocantes da exclusão social ocorre com a “*rejeição para fora das representações normalizantes da sociedade contemporânea*” corrobora esta ideia, dando como exemplo o desemprego já que “*numa sociedade onde o modelo dominante continua a ser o “Homo Economicus” convém participar na troca material e simbólica generalizada. Todos aqueles que se recusam ou são incapazes de participar no mercado serão logo percebidos como excluídos*”.

A manifestação de novas formas de pobreza, por contraste às tradicionais formas, resultam em estados de *instabilidade, dependência e precaridade* causados pela recessão económica, e fazendo emergir uma nova categoria, a que Fernandes (1991) denomina de “*novos pobres*” referindo-se aos desempregados vítimas das crises económicas e do progresso tecnológico, que atingem, essencialmente, os países ricos.

.....

34 O Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Escolar (PIPSE), foi o primeiro programa a surgir após a integração de Portugal na União Europeia tendo por base a elevada taxa de analfabetismo e insucesso escolar do País. O programa assume o insucesso escolar como um problema do sistema de ensino vigente que necessita de uma intervenção urgente.

Na verdade, apesar do conceito de exclusão estar hoje associado a outras dimensões, o exercício do trabalho constitui, ainda, um fator principal de integração e um elemento preponderante para as ciências sociais avaliarem quem está socialmente inserido ou não.

A crescente preocupação política, no sentido de promover ações de incentivo ao emprego e combate ao desemprego, traduzem, precisamente, a importância que é dada a esta matéria assumindo-se esta como uma questão central no que diz respeito às problemáticas da exclusão social e da integração.

“Na génese de grande parte das realidades de exclusão social podemos encontrar situações de falta de precaridade de emprego, por exemplo, nos casos associados com a denominada economia subterrânea, oculta ou informal, que constituem o passo inicial despoletador dos processos e mecanismos inerentes à exclusão” (Rodrigues *et al.*, 1999, p. 73).

Também para Shnapper (1998), citado por Magano (2014) o estatuto social de um indivíduo está ligado ao tipo de relação que este mantém com a esfera produtiva, sendo que o trabalho será aquilo que os desempregados ou “assistidos” mais anseiam, recuperando, desta forma, a dignidade perdida e devolvendo-lhes o sentimento de “utilidade social”. Castel (1998), considera que uma das ruturas sociais mais preponderantes é a que ocorre no mercado de trabalho, e Paugam (2003) associa o risco de desemprego e a perda de identidade profissional à “nova pobreza”.

A estreita ligação entre a integração por via do trabalho, e a configuração de uma *identidade valorizante* é igualmente sublinhada por Rodrigues (2000) para quem a dimensão económica adquire uma forte centralidade na configuração dos processos de exclusão. O autor destaca três áreas onde a exclusão se manifesta: a dimensão económica, a relacional e a simbólica, sendo que o acesso ao emprego, a uma remuneração e aos direitos sociais daí inerentes (relativos à primeira esfera), permitem, não só aos indivíduos o acesso aos padrões tidos como aceitáveis, como configuram um elevado potencial do ponto de vista da autoestima e, logo, da inserção.

“O desenvolvimento de atividade profissional remunerada pode ser visto como uma das principais vias de integração, uma vez que não ter trabalho implica usualmente a exclusão de um conjunto de esferas da vida social coletiva. O emprego é um meio de assegurar a vida material e uma forma aceite socialmente para estruturar o tempo e o espaço de cada um. Do indivíduo espera-se, então, uma participação social plena com uma atividade produtiva que lhe garanta a subsistência e, nesse sentido, lhe atribua a qualificação social” (Magano, 2014, p. 46).

Relativamente às comunidades em estudo, parece-nos ter algum sentido a perspetiva de Dias *et al.*, (2006), que salientam a dificuldade em analisar a situação dos ciganos tendo por base a noção de exclusão social ligada às questões do emprego e da proteção social, já que as comunidades ciganas sustenta a sua iden-

tidade social e pessoal em pressupostos bem diferentes do que os que prevalecem para a população que serve de base ao “modelo da sociedade salarial”.

Olhando para os resultados do nosso estudo, e ainda no que se refere à caracterização dos inquiridos no âmbito das questões em análise e, neste caso concretamente, no que toca à **situação atual perante o trabalho**, a quase totalidade dos inquiridos afirmou estar desempregado (95,0%) (Tabela 3).

Tabela 3 - Situação atual dos inquiridos perante o trabalho

	Frequência Absoluta	Frequência Relativa Simples (%)
Estudante	0	0,0
Empregado(a)	0	0,0
Desempregado(a)	57	95,0
Reformado/a/Pensionista	3	5,0
Vendedor ambulante	0	0,0
Total	60	100,0

Alguns autores têm vindo a chamar a atenção para o facto dos ciganos, de uma forma generalizada, não encararem o trabalho como um objetivo idealizado de vida, mas como um meio de sobrevivência quotidiano, pelo que optam por atividades profissionais mais concordantes com o seu estilo de vida, sobretudo em aspetos como a mobilidade, horários, rentabilidade imediata, atenção à família entre outros, pelo que “*o acesso ao rendimento por parte dos ciganos não passa pelas formas institucionais por que se pauta o emprego no modelo de sociedade salarial*” (Dias *et al.* 2006, p. 35).

Na sua maioria, são atividades que excluem o estabelecimento de vínculos contratuais, como as que se relacionam com a venda ambulante em feiras, correspondendo a uma certa forma de nomadismo que tradicionalmente se associa a estes grupos.

“Uma tradição de trabalho independente e de itinerância estruturou, nas disposições culturais dos ciganos, um padrão de atividades económicas (...) gerando em contraposição competências de adaptabilidade, versatilidade e «empreendedorialidade» que lhes permitem encontrar soluções mais ou menos eficazes para a obtenção de rendimentos” (*ibidem*, p. 37).

De salientar, no entanto, que no que se refere ao nosso estudo nenhum dos entrevistados referiu a venda ambulante como profissão apesar dos técnicos que acompanham a medida do RSI alertarem para essa situação. Um dos técnicos entrevistados, ao referir-se à adequabilidade do mercado a este tipo de comunidade referiu:

“O nosso mercado de trabalho está estruturado de uma forma e eles não demonstram competências para se adaptar ao tipo de mercado que temos, logo as atividades que

tinham acabam por se perpetuar e continuam a não conseguir ter uma atividade regularizada, que nem é sentida por eles como uma atividade, nem conseguem planear uma atividade profissional mais estruturada, melhorando o seu serviço. Não desenvolvem essas atitudes. Adaptam-se mais ao trabalho precário, à venda ambulante” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

Também na apresentação dos resultados do seu estudo, Mendes *et al.* (2014), referem este aspeto alertando-nos para as diferentes conceções sobre o que se entende por trabalho uma vez que, segundo os autores, a maior parte dos ciganos tende a não considerar a “venda ambulante” como trabalho, de onde resulta uma interpretação do termo “trabalho” associado exclusivamente ao trabalho assalariado ou por conta de outrem.

Num estudo efetuado por Marques (2005), a partir da análise de um conjunto de entrevistas realizadas a ciganos nas cidades de Lisboa, Évora, Porto e Braga, evidenciam-se poucas situações de emprego assalariado por contraste às situações de venda ambulante ou mesmo das que auferem prestações sociais. Por outro lado, sublinha-se a dificuldade em refletir sobre a situação dos ciganos face ao trabalho e acesso ao rendimento pela especificidade social e cultural destes grupos em que, como já referido, o acesso ao rendimento não passa pelas formas tradicionais que marcam as sociedades capitalistas.

Alguns autores como Dias *et al.* (2006), consideram que é com alguma reserva que se poderá pensar a situação dos ciganos, como excluídos, tendo como premissa unicamente as questões ligadas ao emprego e acesso ao rendimento, já que parece existir uma “secundarização do trabalho”, enquanto fator de identidade e de prioridade na escala de valores.

Não se tratam de fatores de exclusão que resultam de uma falta de requisitos para aceder às oportunidades que a sociedade oferece, mas sim da forma como os grupos se organizam internamente e que se assumem como “modos de vida” alternativos aos propostos pelos padrões vigentes (Capucha, 1998a).

“A intrincada relação, entre economia e organização social destas comunidades, entre os mecanismos de solidariedade familiar e a capacidade de adaptação do ponto de vista das atividades económicas, modifica a relação objetiva e subjetiva que os indivíduos estabelecem com as formas de acesso ao rendimento, transformando o quadro simbólico que caracteriza as situações de exclusão, designadamente aquele que diz respeito à perceção da vulnerabilidade ao desemprego” (Marques, 2005, p. 79).

Esta questão é também abordada no discurso de duas técnicas superiores entrevistadas para quem a questão do desemprego resulta, em grande medida, da própria vontade dos ciganos, a qual deverá, segundo estas, sofrer alterações:

“Os ciganos de Vila Real não estão inseridos no mercado de trabalho porque se calhar também não há interesse da parte deles em que esteja. Conheço muitos ciganos de outras zonas que apostaram fortemente no comércio e fizeram a sua integração pela via do trabalho, pela via económica, mas os nossos ciganos de Vila Real estão

ainda muito aquém destes. Não perspetivam o trabalho como modo de vida.” (Entrevista 6, Técnica Superior, Empresa Municipal de Habitação).

“Tem de haver de parte a parte uma mudança. Não é só da parte do mercado de trabalho. Os ciganos sabem vender, sabem atrair pessoas, sabem se posicionar numa feira, têm estratégias e sabem desenvolver esse tipo de estratégias, agora não valorizam ou não vêm vantagem nenhuma em regularizar essa situação” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

Alguns autores tendem a considerar que esta vulnerabilidade advém antes do facto das atividades geradoras de rendimento não serem suficientemente rentáveis, por forma a permitir a alteração do seu estatuto *socioeconómico de desfavorecimento* (Gonçalves *et al.* 2006), bem como ainda pelo facto destas atividades se posicionarem, algumas vezes, numa lógica marginal face ao modelo da sociedade salarial.

Quando questionados sobre se o mercado do distrito de Vila Real estaria, ou não, preparado para “acolher” indivíduos de etnia cigana, os técnicos que trabalham a integração desta população, foram unânimes em considerar que o mercado não se encontra ajustado a estas comunidades.

“O mercado de trabalho em Vila Real não está preparado, pela discriminação que existe e também pelos outros handicaps que esta população tem, como as fracas habilitações etc.” (Entrevista 2, Técnico da Câmara Municipal de Vila Real).

“O maior obstáculo à integração destas comunidades são os pré-conceitos que a restante população tem. O mercado de trabalho também não está preparado em muito por estes pré-conceitos” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

“Oh, não, não, nem pensar. O mercado não está de todo ajustado. Em primeiro são raras as ofertas de trabalho que passem pelo NLI, e então para os membros desta comunidade é mínima, para não dizer nula” (Entrevista 7, Coordenador NLI Vila Real, Segurança Social).

Contudo, e analisando mais detalhadamente o discurso destes técnicos, subsiste a ideia de que este desajuste advém, precisamente, da discriminação e racismo que existe por parte da população em relação a esta minoria.

Nas palavras de Casa-Nova (2009, p. 207),

“A diferença, qualquer diferença, só existe em relação e por comparação e a regularidade consiste em comparar por relação a uma norma em que tudo o que foge a essa norma passa a ser classificado como anormal no sentido negativo e não como algo que difere do que acontece com regularidade. E é aqui que reside o problema: nesta anormalidade entendida não como o que difere mas como o que fere a norma. (...) Quando o grupo socio-cultural maioritário se defronta com o diferente, defronta-se com todo o seu sistema classificador, ordenado a diferença a partir daí. Procura-se ler os sistemas classificadores do Outro à luz dos sistemas classificadores próprios, mas considerando-os melhores, falhando assim no seu conhecimento e na sua compreensão e tentando a partir daqui domesticar a diferença.”

A autora remete, assim, para processos de etnocentrismo e de racismo, que se podem manifestar de diversas formas e em diversos graus.

Ainda no que diz respeito à inserção no mercado de trabalho e retomando os resultados do inquérito, a maioria dos inquiridos desempregados, afirmaram estar inscritos no **centro de emprego** (84,2%) e já terem sido **chamados pelo centro de emprego para entrevista** (64,6%). Mencionam, no entanto, que após a entrevista nunca foram chamadas para qualquer emprego, e que nos casos em que foram chamados para o emprego estiveram muito pouco tempo a desempenhar a tarefa daí, também, o baixo número de inquiridos que responde nunca ter efetuado **descontos para a segurança social** (91,7%) (Tabela 4).

Tabela 4 - Caracterização da situação de desempregado e de descontos para a Segurança Social

		N	%
Está inscrito no centro de emprego?	Não	9	15,8%
	Sim	48	84,2%
Já alguma vez foi chamado por esta instituição para entrevista?	Não	17	35,4%
	Sim	31	64,6%
Já alguma vez fez descontos para a segurança social?	Não	55	91,7%
	Sim	5	8,3%

De referir, ainda, que a maior parte dos inquiridos fez notar que foi, efetivamente, a sua condição de cigano, a sua pertença étnico-cultural que influenciou no facto de, após terem ido à primeira entrevista, no centro de emprego, nunca mais tenham sido contactados para trabalhar, sendo usual afirmações como:

“Fui chamado uma vez para uma entrevista e fiquei com o trabalho, mas só trabalhei dois dias, mandaram-me logo embora por ser cigano. Mas quer saber o mais engraçado? Houve uma altura que andavam a pedir pessoas para trabalhar como guarda noturno, e aí já me quiseram precisamente por ser cigano, porque todos têm medo aos ciganos” (Inquérito às comunidades ciganas n.º 32, sexo masculino, 29 anos).

“Olhe já me chamaram uma vez, depois mal cheguei ao centro de emprego, olharam para mim e nem me perguntaram quase nada; Deve ter sido por eu ser cigana. Depois nunca mais me chamaram. Só nos chamam para os cursos, mais nada” (Inquérito às comunidades ciganas n.º 13, sexo feminino, 30 anos).

Também Casa-Nova (2013, p. 221), reforça algumas das práticas de segregação por parte do grupo socialmente dominante, em relação às comunidades ciganas, das quais destaca, precisamente, “*a recusa de emprego a pretexto da ocupação antecipada do lugar, e a recusa de estágios integrados em cursos de formação profissional (...)*”.

5.3. Habitação e apropriação do espaço

As formas de ocupação do espaço tendem a ser considerados por muitos autores (cf. Dias *et al.*, 2006; Fernandes, 1995; Duarte *et al.*, 2005; Capucha, 2000) como um fator propiciador de exclusão social.

“A exclusão social tem (...) uma importante dimensão espacial ou territorial que resulta, por um lado, do crescimento incontrolado das periferias e das suas condições específicas de vida e, por outro, da escassez ou mesmo ausência de serviços e de equipamentos públicos” (Rodrigues, 2010a, pp. 37-38).

Assumimos plenamente a argumentação desenvolvida, que considera a ocupação territorial como um dos aspetos a ter em conta no estudo da exclusão social, dado que a localização dos territórios espelha situações de desigualdade e diferenciação social.

Não se pode, por isso, equacionar a participação social das famílias e dos grupos sem dar devido relevo à dimensão territorial (Capucha, 2000).

Na verdade, a maior parte dos fenómenos de exclusão social tendem a ocorrer em contextos espaciais específicos, já de si possuidores de características capazes de desvalorizarem os próprios contextos de vida dos indivíduos.

O estado da habitação fornece-nos, desta forma, um dos sinais mais visíveis da extensão da pobreza e da exclusão social sendo, simultaneamente, um dos seus fatores principais, quer de uma forma direta, já que à falta de habitação condigna se ligam diversos mecanismos de vulnerabilidade e de degradação das condições de vida, quer de forma indireta, na medida em que a concentração de habitações degradadas em bairros urbanos ou aldeias do interior tende a criar contextos facilitadores da reprodução de problemáticas diversas sentidas, quer no âmbito das comunidades de vizinhança, quer no meio envolvente.

“Estes processos normalmente ligados às periferias pobres ou a contextos espaciais específicos (bairros degradados, bairros de barracas, ilhas) correspondem a formas de “relegação”, ou seja, a mecanismos de exclusão espacial ou territorial associados a outros fatores de exclusão social” (Dias *et al.*, 2006, p. 22).

Os bairros de habitação social e os bairros de barracas, normalmente caracterizados pela degradação, quer dos espaços envolventes quer das próprias habitações, pela inexistência de equipamentos coletivos e sociais básicos, bem como pela ocorrência de situações familiares como desemprego, analfabetismo, abandono escolar, toxicod dependência entre outros e, ainda, pela existência de uma grande diversidade social, cultural e étnica, são disso exemplo sendo, por isso, espaços potenciadores de segregação territorial e de exclusão social dos seus residentes, tendendo a constituir-se como “*círculos de pobreza instalada*” funcionando numa lógica “*auto-reprodutiva*” das condições de desfavorecimento (Capucha, 2000).

Numa dialética causa efeito, a pobreza, resultante da privação material, acaba por potenciar as situações de exclusão social, sendo a segregação territorial

uma das suas dimensões. Os excluídos não são rejeitados apenas fisicamente e materialmente como também escuraçados geograficamente para verdadeiros guetos (Xiberras, 1995).

Ora, não tendo a pobreza a sua origem na dimensão territorial, mas antes nas questões relacionadas com a lógica do funcionamento do sistema produtivo e do acesso ao rendimento, ela assume uma forte preponderância já que os fatores territoriais são interiorizados pelas pessoas, disso resultando a sua forma de se relacionar com os outros, bem como nas suas capacidades, ambições e vivências (*ibidem*).

“Do ponto de vista social os efeitos perversos da concentração espacial de uma população socialmente homogénea (...) provocaram um crescimento exponencial de comportamentos desviantes e de estigmas sociais que desencadearam, por sua vez, respostas violentas e um clima de insegurança (...) os moradores destes bairros sentem com intensidade esse estigma social não porque assumam, em si individualmente um estatuto desviante mas porque interiorizam essa imagem pública socialmente desvalorizada atribuindo-a a determinados elementos do próprio bairro. Pela assimilação que é feita entre o bairro e os seus habitantes, habitar nesses bairros é arriscar a imagem de ser marginal, delinquente, indesejável” (Guerra, 1994, p. 11).

A reprodução da pobreza, que se opera através da persistência dos estados de privação, assume, assim, uma visibilidade maior nas áreas degradadas e segregadas, acentuando-se a consciência nos indivíduos que aí residem, da marginalidade e dependência, tornando difícil a integração destes e a sua participação na sociedade global, pelo sentimento de *inferioridade* e *impotência* que as situações deste tipo geram. Para Fernandes (1991) ao mesmo tempo que se interioriza o *status desvalorizado*, acelera-se o processo de marginalização.

Assume-se, assim, que a análise da forma de apropriação do alojamento, e o seu efeito na estruturação dos modos de vida, seja essencial para aferir as situações de pobreza e exclusão social vivenciadas pelos indivíduos.

Para Guerra (1994), a apropriação do espaço é uma noção pouco clara e recobre vários domínios.

No que toca às comunidades ciganas, em contexto nacional, Castro (2013) é das autoras que mais tem denunciado as precárias condições de habitabilidade em que esta população maioritariamente vive, bem como a insatisfação face às condições em que ocorre o seu realojamento.

As pessoas ciganas vivenciam, no que toca à dimensão territorial, situações de marginalidade e de “*coexistência segregada*” sendo, quase sempre, remetidos para bairros periféricos e degradados, com dificuldade de acesso à habitação social ou, no caso dos realojamentos, nem sempre conduzidos da melhor forma (Machado, 1994). Também Castro (2013)³⁵, na sua tese de doutoramento reflete sobre as

.....

35 A tese de doutoramento aqui mencionada foi defendida em 2013 e publicada pelo OBCIG-ACM em 2018 no âmbito da coleção Olhares.

situações de marginalização e segregação social no que concerne á habitação para a população cigana portuguesa.

Também no que respeita às conclusões deste estudo, e pela análise à tabela 1, verificou-se que grande parte dos ciganos, residentes no distrito de Vila Real, mora em barracas situadas em zonas periféricas, e que poucos se encontram realojados em habitação social.

Esta situação tem vindo a perdurar no tempo sendo que, em média, estes inquiridos residem há 12 anos nestas habitações (Tabela 5).

Tabela 5 - Tempo de residência na habitação (medidas de tendência central)

		Estadística	Erro Padrão
Média		12,0806	1,38546
95% Intervalo de Confiança para Média	Limite inferior	9,3083	
	Limite superior	14,8529	
5% da média aparada		11,1975	
Mediana		10,0000	
Variância		115,170	
Desvio Padrão		10,73173	
Mínimo		0,00	
Máximo		40,00	

A par desta situação e em termos **habitacionais**, dos inquiridos residentes em barracas constata-se que a maioria das habitações não são servidas por rede pública de eletricidade, são abastecidas por rede de água apenas 32,1% dos inquiridos, e apenas 50% dos inquiridos afirma ter casa de banho com chuveiro. A larga maioria das habitações tem janelas (78,6%), eletrodomésticos básicos (frigorífico, fogão) (82,1%) e televisão (82,1%). A percentagem de habitações com quintal/ jardim não ultrapassa os 3,6%. 64,3% dos inquiridos refere, ainda, que chove dentro da casa (tabela 6).

Tabela 6 - Caracterização da habitação (Residentes em Barracas)

	N	%
A habitação onde reside é servida por rede pública de eletricidade	12	42,9%
A habitação onde reside é abastecida por rede de água	9	32,1%
A habitação onde reside tem casa de banho, com chuveiro	14	50,0%
A habitação onde reside tem janelas	22	78,6%
A habitação onde reside tem quintal/ jardim	1	3,6%
Chove dentro da casa onde reside	18	64,3%
Tem eletrodomésticos básicos (frigorífico, fogão)	23	82,1%
Tem televisão	23	82,1%

Quando questionados sobre os **principais problemas e carências em termos habitacionais**, os inquiridos referem o facto de ser uma barraca ou autocaravana, não ter água nem luz, “chover lá dentro” e ser fria.

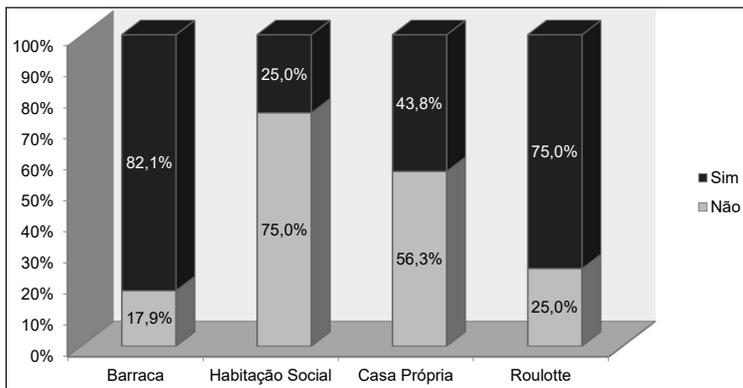
Duarte *et al.* (2005), tendem a considerar três eixos fundamentais na abordagem aos processos de apropriação do espaço: a função do alojamento na estruturação dos modos de vida, as formas de uso e apropriação do espaço e os fatores de satisfação residencial. Nesta lógica, é no confronto quotidiano com os vários espaços, que o individuo encontra oportunidades e desenvolve ações que afirmam a sua identidade pessoal, social e espacial. Este processo de afirmação no espaço ocorre quer ao nível das marcas pessoais, que este imprime no território, quer pela influência que o próprio espaço tem no seu quotidiano.

Assim, no que respeita à **associação entre o tipo de habitação e o gosto pela casa e bairro onde mora, e a possibilidade de morar em outro sítio** (figura 4), observa-se a existência de uma associação com significância estatística³⁶ ($p = 0,003$) entre o tipo de habitação e a possibilidade de ir morar para outro sítio.

Por seu lado, os inquiridos que habitavam em habitação social (25,0%) ou em casa própria (43,8%) referiram menos vezes que se tivessem possibilidade iriam morar para outro sítio do que os que habitavam em barraca (82,1%) ou em *roulotte* (75,0%), sendo tais diferenças estatisticamente significativas.

Pela análise dos resultados podemos concluir, que **existe uma relação de dependência entre a falta de condições de habitabilidade e o desejo de mudança de residência para outro sítio**.

Figura 4 - Possibilidade de morar em outro sítio segundo o tipo de habitação



Saliente-se, no entanto, que a maioria dos inquiridos, residentes nos diferentes tipos de habitação, afirma gostar das suas casas e do bairro onde residem, o que pode ser explicado pelas redes de solidariedade existentes entre a comunidade aí residente.

.....

36 As hipóteses do teste do Qui-Quadrado são as seguintes: H0: As duas variáveis são independentes; H1: Existe uma relação de dependência entre as duas variáveis

Alguns inquiridos ciganos referiram-se ao gosto pelo bairro desta forma:

“Olhe a minha barraca é muito fraquinha é verdade, chove lá dentro e isso, os miúdos dormem juntos, não temos condições, mas isto aqui é uma alegria, estamos em família e se precisarmos temos quem nos ajude” (Inquirido às comunidades ciganas n.º 20, sexo masculino, 31 anos).

A habitação assume-se, desta forma, como uma prioridade para as comunidades ciganas, como salientam Dias & Aires (2006) a propósito das conclusões do seu estudo, realizado a pessoas de comunidades ciganas das cidades de Évora, Braga, Lisboa e Porto, bem como a elementos de instituições que trabalham com estas comunidades. O estudo em causa, sublinha que a residência fixa aumenta a autoestima dos ciganos, gerando-lhes plataformas de estabilidade e segurança.

Também o nosso estudo aponta para essa crescente importância atribuída pelos ciganos à habitação, conforme demonstram os resultados da tabela 11, onde 23,3% dos inquiridos considera a habitação uma das áreas mais importantes para a sua vida.

5.4. Fontes de rendimento e o programa RSI

5.4.1. Políticas de Apoio Social: o Programa RSI

No seguimento da linha de promoção do bem-estar social, própria do nascimento do Estado-Providência, surge, em praticamente toda a União Europeia, o Rendimento Mínimo: inicialmente na Alemanha, Holanda e Luxemburgo nos anos 60, posteriormente (anos 70) Bélgica, Dinamarca e Irlanda e em 80 na Suécia, Reino Unido, França, Finlândia e Espanha.

Em Portugal a sua implementação só aconteceu em 1996 o que, para alguns autores, o fizeram beneficiar das experiências acumuladas de outros países.

O Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social (GTADS), órgão cooperativo de apoio técnico e administrativo à Comissão Nacional de Rendimento Mínimo, num artigo escrito para a revista Sociedade e Território, em 2002, considera que os vários países que adotaram este mecanismo, utilizaram duas vias distintas: a via daqueles para quem a resposta é apenas a do apoio explícito ao rendimento das famílias, e a daqueles que associam esta vertente de apoio pecuniário a compromissos, mais ou menos contratualizados, no sentido da inserção.

A Comissão Europeia recomendou, na altura, a adoção desta medida pelos Estados Membros como forma de combater a pobreza e a exclusão social. Foi com base nesta recomendação que o nosso País veio a incorporar, no seu sistema de proteção social, a medida Rendimento Mínimo Garantido, a qual, inclusive, passou a ser prioridade do XIII Governo Constitucional.

Foi neste quadro de recomendação que foi publicada, a 29 de Junho de 1996, a Lei 19-A/96, que cria o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) designado, desde 2003, por Rendimento Social de Inserção, através da instituição de

uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção³⁷.

Inicialmente prevista para se limitar a um conjunto de projetos – piloto, a fase experimental acabou por se abrir a todas as iniciativas que se foram manifestando num processo muito dinâmico de adesão, Esta fase teve a duração de um ano (até 1 de Julho de 1997) momento em que se deu início à generalização do RMG.

Conforme tivemos já oportunidade de referir, o aparecimento do RMG em Portugal, como noutros países Europeus, correspondeu à constatação de que as políticas tradicionais de proteção social não se revelarem capazes de fazer face aos desafios mais contemporâneos, traduzidos por novas formas de precaridade e de insegurança social. De facto, a estabilidade histórica das estruturas de socialização que garantiam a integração, como a família, a escola, os sistemas produtivos, foi abalada, deixando a inserção de ser um processo social «normal» para se tornar num “problema social” tratado pelos dispositivos públicos.

É assim, que vemos surgir no nosso país um modelo que se inspirou no formato, que associa de forma perentória uma prestação pecuniária de apoio, atribuída a todas as pessoas/famílias e tendo por base a conceção da relevância dos mínimos sociais para sobreviver, a um programa de inserção, negociado e contratualizado entre as famílias beneficiárias e a comunidade, organizada em núcleos de gestão participada do esforço de inserção, designados de Comissões Locais de Acompanhamento (CLA).

Sobre as principais características do RSI Capucha (1998b), sublinha a lógica de parceria e gestão territorial, ou seja um modelo de gestão participada com base territorial, sendo que a questão das parcerias se situa em dois planos distintos, mas articulados entre si: por um lado, o grau de articulação entre o Estado, os órgãos do poder local, os parceiros sociais e as instituições particulares de solidariedade, por forma a executar e conceber intervenções de acordo com os recursos de cada uma das instituições; Por outro lado, o nível de articulação sectorial ou seja entre os vários Ministérios numa lógica de que os intervenientes devem ser “*definidos pela natureza das intervenções e não pela natureza dos públicos*” (*ibidem*, p. 32). Segundo o autor, estes dois níveis de articulação estão bem patentes, quer na composição da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, quer a nível local na composição das Comissões Locais de Acompanhamento.

.....

37 Alguns anos mais tarde foi publicada a Lei 13/2003, de 21 de maio que altera a denominação desta medida passando a designar-se, até aos dias de hoje, por Rendimento Social de Inserção. Com o despontar desse novo instrumento de apoio social pretendeu-se alterar o que, até então, funcionava de forma deficiente, mas autores como Rodrigues (2008) consideram que a alteração não foi muito mais significativa que a própria designação. De assinalar, no entanto, nas alterações que se centraram, sobretudo, pela natureza e pelas condições de atribuição. Assim enquanto o RMG era uma prestação do regime não-contributivo, o RSI é uma prestação incluída no subsistema de solidariedade e o seu valor deixa de ser indexado ao montante fixado legalmente para a pensão social do regime não contributivo e passa a ser indexado ao valor da pensão social do subsistema de solidariedade. Relativamente aos programas de inserção verifica-se, igualmente, uma ligeira alteração, na medida em que diminui o de 90 para 60 dias o prazo máximo estabelecido para a elaboração de um programa de inserção, agora a cargo dos Núcleos Locais de Inserção (NLI), que substituem a anterior designação de CLA. O não cumprimento dos programas de inserção passa, com a entrada em vigor desta Lei a ser mais severamente penalizado.

Por outro lado, ainda, e sendo um direito universal, o RSI é gerido numa base territorial de âmbito Concelhio, indo de encontro à ideia de descentralização, e dando autonomia na decisão aos responsáveis mais perto do terreno, dos quais se espera maior conhecimento sobre as populações e as problemáticas adjacentes.

É nesta lógica que funcionam as CLA, de base municipal e compostas por representantes dos organismos públicos responsáveis, nessa área territorial, pelo setor de emprego, saúde, educação, formação profissional e segurança social e, ainda por um representante da autarquia e outros elementos cuja presença se torne necessária. Aos CLA compete, ainda, “a aprovação dos programas de inserção, a organização dos meios a afetar à sua prossecução e o acompanhamento e avaliação da respetiva execução” (art.º 15.º da Lei 19-A/96).

Na opinião de Rodrigues (2010a) o RMG contempla uma mudança organizacional assumindo-se uma forte presença ativa do Estado na área da proteção social, característico de uma nova geração de políticas sociais.

5.4.2. O RSI e as Comunidades Ciganas

Analisando os resultados alusivos à **proveniência do rendimento**, (Tabela 7), constata-se que o rendimento da quase totalidade dos inquiridos é proveniente da prestação do **Rendimento Social de Inserção (RSI)** (95,0%). A percentagem de inquiridos com pensão de invalidez e velhice é de 6,7% e 1,7% respetivamente sendo, igualmente, pouco expressiva a percentagem dos que indicam que o rendimento provém da venda ambulante em feiras (5,0%).

Tabela 7 - Rendimentos

	N	%
Rendimento Social de Inserção	57	95,0%
Venda ambulante/feiras	3	5,0%
Trabalho remunerado	0	0,0%
Subsídio desemprego	0	0,0%
Pensão velhice	1	1,7%
Pensão de Invalidez	4	6,7%

Também a este nível, os dados parecem estar concertados com os que se apresentaram no estudo de Mendes *et al.*, (2014), onde 34,8% dos inquiridos indicaram o RSI como sua fonte principal de rendimentos, por contraste aos 9,5% de indivíduos ciganos que declaram o trabalho como sua fonte de rendimento. Também ao nível nacional é pouco expressiva a percentagem daqueles que dependem da pensão ou reforma (3,9%).

Como referido, o RSI não tem apenas como única preocupação atribuir uma contribuição pecuniária para a subsistência do beneficiário e da sua família. Ele expressa, também, a preocupação de conferir as competências necessárias para

que o beneficiário seja encarado como um cidadão de pleno direito. Está aqui patente a segunda lógica a que Capucha (1998b) faz referência: *a lógica da inserção*.

Nesta sequência, e por aproximação aos modelos preconizados na Europa, a Lei vincula a atribuição do RSI ao estabelecimento de um programa de inserção do qual, inclusive, faz depender a continuidade da prestação. Está aqui patente a necessidade de implicar os beneficiários desde o início do programa, ou na fase inicial do seu processo de inserção.

Esta natureza do programa de inserção é referida, por Rodrigues (2010), como pedagógica e baseada num envolvimento que se quer recíproco entre o técnico, o titular e os restantes beneficiários.

De facto, o número 1 do art.º 11º da Lei 19 A/96 sublinha, ainda, que este programa de inserção deverá ser negociado entre as entidades competentes, com acento na CLA e o beneficiário da prestação.

O Rendimento Social de Inserção pretende, assim, inserir social e profissionalmente os seus beneficiários através da criação de condições que permitam a sua autonomização.

Citando Rodrigues (2010a, p. 95):

“Esta medida de política social não corresponde a uma remuneração pela existência dos sujeitos, mas pela existência de contingências negativas que fragilizam a existência dos mesmos; é portanto uma comparticipação que se alia a mecanismos paralelos de inserção social. Não é, pois, um rendimento «porque se existe», mas um rendimento «para existir», sempre que as dinâmicas sociais atraíam o trajeto de vida dos indivíduos.”

A este nível, e tomando como referência as comunidades ciganas residentes no distrito de Vila Real inquiridas no âmbito deste estudo, a percentagem de inquiridos que afirma já ter participado em algum **contrato/programa de inserção no âmbito do RSI** ronda os 65% (Tabela 8).

Tabela 8 - Rendimento Social de Inserção: Programa de Inserção

		N	%
Já participou em algum contrato/programa de inserção no âmbito do RSI?	Não	20	35,1%
	Sim	37	64,9%
Contrato/programa de inserção no âmbito do RSI, na área de Educação/ Formação	Não	0	0,0%
	Sim	37	100,0%
Contrato/programa de inserção no âmbito do RSI, na área de Saúde (consultas)	Não	37	100,0%
	Sim	0	0,0%
Contrato/programa de inserção no âmbito do RSI, na área de Trabalho voluntário (CEI±)	Não	37	100,0%
	Sim	0	0,0%
Contrato/programa de inserção no âmbito do RSI, noutra área	Não	37	100,0%
	Sim	0	0,0%

Os resultados da tabela evidenciam, ainda, que a área em que se desenvolveu esse acordo de inserção foi a da educação, nomeadamente no âmbito dos cursos de educação e formação, com uma percentagem de 100% dos inquiridos a confirmar tal situação (tabela 8).

Também os técnicos, gestores do RSI entrevistados, nos deram conta desta realidade sendo, do seu ponto de vista, este facto justificado pela ausência de habilitações literárias que esta população tem o que, segundo os técnicos, dificulta o seu processo de integração.

“O acordo de inserção é para o levantamento dos problemas, vulnerabilidades do agregado e das potencialidades do mesmo. Consoante o que for listado é o que vamos fazer. No fundo vai-se resumir ao enquadramento nas áreas chave que são Educação, no fundo as parcerias obrigatórias (..) Acaba por ser educação, ou ensino ou formação profissional, emprego, habitação no município, saúde e segurança social. Dentro destas áreas vamos ver se há problemáticas e se elas existirem vão ser encaminhadas. Há problemáticas chave, por exemplo não se pode trabalhar a questão do emprego, se o indivíduo não tiver as habilitações mínimas, logo tem a sua inserção de passar por aí” (Entrevista 7, Coordenador NLI Vila Real).

“Se eles estão desempregados e não havendo outro tipo de impedimento eles têm de estar predispostos a frequentar algum tipo de ocupação e aquilo que é mais rápido e acontece com mais frequência são os cursos de formação. Mas também não é só por isso, é também porque eles são os que apresentam as habilitações mais baixas. Continuamos a ter pessoas de 30 anos analfabetas.” (Entrevista 4, Técnico Gestor Processo RSI).

Ora, se é certo que o aumento dos níveis de escolaridade é um fator determinante para aceder a determinados níveis de integração, também é certo que a relação desta comunidade com a escola se reveste de certas particularidades as quais deveriam, em nosso entender, ser ponderadas pelos técnicos que estabelecem os acordos de inserção, sendo esta, também, a opinião de uma técnica da autarquia entrevistada.

“(…)Também há a questão das habilitações, sabemos que eles têm acordos para frequência de cursos de formação no âmbito do RSI, Ora, sabemos que a escola é algo não valorizado por eles (pausa) sinto que é mais do mesmo, que eles vêem isso como uma forma de, e não uma forma para, e por isso os programas deviam ser mudados.” (Entrevista 5, Técnica Superior Município Vila Real).

Para melhor se entender a relação escola/ciganos alguns autores (cf. Enquinta, 1996; e Dias *et al.* 2006) consideram fundamental a análise de três prismas relativos às funções sociais da escola: A *função de qualificação*, que realça o papel da escola enquanto instrumento de formação para o trabalho e que se vem tornando mais importante à medida que a sociedade industrial requer hábitos de trabalho característicos da relação assalariada. Ora, é sabido que a grande maioria dos ciganos optam por exercer atividades relacionadas com a venda ambulante

reconhecendo pouca importância à escola, e/ou aos processos avaliativos que têm como objetivo final o acesso a um diploma, dando maior importância ao desenvolvimento de habilidades específicas tendo em conta a natureza das suas atividades, embora esta aparente reduzida valorização possa ter subjacente a ausência secular da frequência escolar, o que significa que, mais do que uma “opção” resulta antes de uma construção social, fruto dos processos seculares de marginalização que ainda perduram. Em segundo lugar identifica-se a *função de socialização* uma vez que a escola contribui para a configuração de uma *identidade nacional* e para a incorporação desta por todos os membros da sociedade. Todavia, no caso particular dos ciganos, a escola esquece-se de utilizar instrumentos simbólicos respeitantes à sua cultura e tradição, que são considerados, por estes, como verdadeiros instrumentos de socialização. O resultado é que, dada a particularidade no que respeita às tradições, cultura, e modos de vida, o papel da escola, enquanto fator de socialização, não se enquadra nas expectativas dos ciganos. Por último uma função de *seleção* (Enguita, 1996) ou de *custódia da infância e juventude* (Dias, Alves, & Valente, 2006) que faz alusão à competência atribuída à escola enquanto espaço onde as crianças se encontram com os seus pais sob a supervisão de um adulto relativa, portanto, à custódia das crianças. Também aqui, segundo os autores que se debruçaram sobre estas matérias, esta função falhou no caso dos ciganos, que atribuem grande importância ao papel da família enquanto agente educador das crianças, preferindo que a custódia fique ao cuidado das famílias ao invés de pessoas estranhas à sua comunidade.

Citando Miranda (1978, p. 611):

“Por um lado, existe uma interpenetração entre as oportunidades objetivas de promoção social através da escola e a percepção que delas têm, intuitivamente, as crianças e as famílias. Perante uma escola burguesa que exige um tipo de linguagem, de saber (...) e de formas de comportamento (...) que, para as crianças originárias dos meios burgueses, começam a ser apreendidos desde a nascer e permitem uma inserção mais fácil no ambiente escolar (...) as crianças de origem popular sentem que não faz parte do seu destino ascender a postos mais elevados da hierarquia social, sendo essa convicção que lhes determina as aspirações e expectativas”.

Salienta o mesmo autor, que o preço a pagar para que se ultrapassem estes condicionalismos será o de uma *aculturação* ou *desenraizamento* da cultura que é própria do seu meio.

Os membros da etnia cigana configuram, por isso, um dos grupos sociais que maiores vulnerabilidades apresentam no que diz respeito à educação e à qualificação profissional.

A pouca importância atribuída à escola, está patente quando questionamos os inquiridos sobre: **“Que importância teve para si a frequência em curso de educação/formação?”**.

Como se pode constatar pela tabela 9, a maioria dos inquiridos afirma que os cursos que frequentaram foram pouco ou nada importantes (51,3%), sendo que

a percentagem de inquiridos que atribuiu importância ao curso frequentado é de, aproximadamente, 24%.

Por outro lado saliente-se, a título de curiosidade, o facto de dois inquiridos terem respondido que, apesar de considerarem os cursos interessantes, os mesmos não tiveram qualquer aplicabilidade (5,4%), o que, segundo o nosso entender, poderá revelar um défice relativamente à programação dos acordos de inserção neste âmbito, quer ao nível dos objetivos, quer dos resultados que se pretendam alcançar.

Por outro lado, o conhecimento da realidade evidencia a segregação a que a população cigana tem sido votada ao nível da inserção no mercado de trabalho. Neste sentido e enquanto esta segregação continuar a ser uma realidade, estes contratos de inserção funcionarão como uma ficção, frustrando expectativas de mobilidade social que possam, à priori, ser suscitadas pelo cumprimento do legalmente estipulado.

Tabela 9 - Importância atribuída à frequência do curso

	N	%
Pouco ou nada Importante/Interessante	19	51,3%
Importante (aprender e desenvolver competências, pelo convívio)	9	24,3%
Importante mas não permitiu o acesso ao mercado de trabalho	2	5,4%
Não sabe/ Não responde	7	18,9%

Na verdade, as políticas públicas de qualificação de adultos (ensino recorrente e cursos de alfabetização), sobretudo a partir da década de 90, têm incidido particularmente sobre esta população, no sentido de inverter a tendência verificada, mas também aqui se verifica fracos desempenhos escolares e de aquisição de competências de literacia.

Mendes & Magano (2013) destacam uma pesquisa realizada em 2001 junto dos alunos adultos de cursos de educação, cujas conclusões permitiram a construção de uma tipologia de perfis – tipo identificando três tipos distintos: os *beneficiários*, os *instrumentais* e os *aprendentes*. Relativamente aos adultos ciganos, maioritariamente foram identificados como pertencentes à primeira e segunda categoria. De salientar, no entanto, que os três tipos encontrados neste estudo podem ser visíveis, com diferentes gradações, numa mesma população. O referido estudo sublinha, ainda, uma forte correlação com o rendimento social de inserção, sendo esta medida a principal motivação para a frequência destes cursos.

Tal tendência parece-nos, também, ser característica dos ciganos residentes no distrito de Vila Real, já que, dos 70% dos inquiridos que têm **pessoas na família que tenham voltado à escola**, 95,2% referem que a principal razão porque o fizeram foi o de poderem continuar a receber a prestação do RSI (tabela 10).

Contudo, quer-nos parecer que esta não será uma característica apenas desta comunidade mas sim de grande parte dos beneficiários desta medida já que, quando questionados sobre os motivos que estão na base da cessação da prestação, os

técnicos apontam como principal razão a não frequência dos cursos de formação, ou melhor dos acordos de inserção por parte de todo o universo de beneficiários e não, somente, dos beneficiários ciganos.

Da mesma forma, também as conclusões de um estudo efetuado ao universo de beneficiários do rendimento social de inserção, em Vila Nova de Gaia, permitiram a Rodrigues (2010, p. 264) concluir que, não raras vezes, a predominância da prestação pecuniária sem um projeto paralelo de inserção, conduz os beneficiários àquilo a que denomina de “*imobilismo social*”, que acentua “*as lógicas de reprodução, de manutenção e de perpetuação das situações de pobreza e vulnerabilização social.*”. Ao conjunto de características específicas e cumulativas com os processos de vulnerabilização, que a maioria dos beneficiários do RSI manifesta, dá o autor o nome de *imobilismo*.

Ainda no referente ao acordo de inserção e à negociação entre as partes (beneficiário e técnico gestor da medida), dos inquiridos que já participaram em algum contrato/programa de inserção no âmbito do RSI, 78,4% indicam que essa **participação** lhes foi **imposta** e desses, 86,2% respondem que, se pudessem, teriam escolhido outra área (Tabela 10), que não a que frequentaram.

Tabela 10 - Programa de Inserção

		N	%
O Programa de inserção foi-lhe imposto ou escolhido por si?	Imposto	29	78,4%
	Escolhido/contratualizado por ambas as partes	8	21,6%
Se pudesse escolher, teria escolhido essa área?	Não	25	86,2%
	Sim	4	13,8%
Há casos de pessoas na sua família que tenham voltado à escola?	Não	18	30,0%
	Sim	42	70,0%
Principal razão por que voltaram a andar na escola	Gostar de aprender/querer saber mais	2	4,8%
	Poder receber RSI	40	95,2%
	Tirar carta de condução	0	0,0%
	Outra razão	0	0,0%

Muitos dos inquiridos referem-nos que, em alternativa, preferiam acordos de inserção que tivessem “*alguma utilidade prática*”, chegando muitos a avançar com exemplos como sejam “*podiam ensinar-nos a gerir um negócio*”, ou então “*aprender receitas*”.

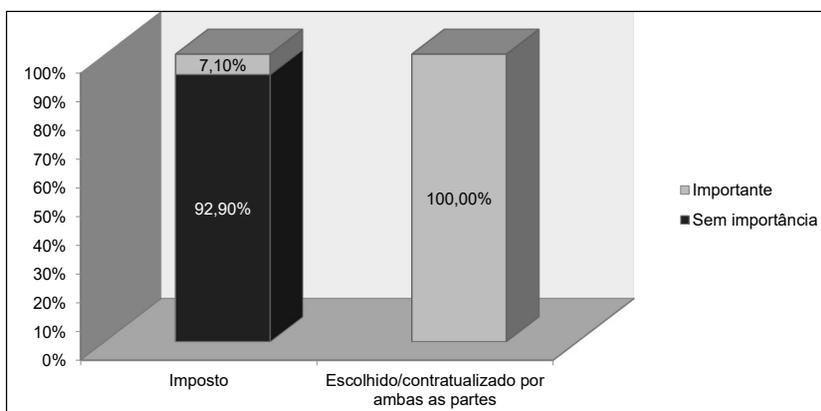
De uma forma geral, os inquiridos não reconhecem utilidade na frequência das ações de formação e expressão disso são afirmações como esta: “*De que adianta andar na escola se, para além de eu não gostar, depois não vou trabalhar?*”.

Parece-nos, pois, que a imposição de um programa/acordo funciona como fator desmotivador na frequência do mesmo.

Assim, se verificarmos os resultados relativos à **associação entre a decisão de frequência do programa de inserção e a importância do programa**, observa-se que o facto do programa de inserção ter sido imposto ou escolhido pelo inquirido influencia estatisticamente a importância percebida desse programa ($p < 0,001$), em que a totalidade dos inquiridos que escolheu, ou negociou o programa mostra-se satisfeito com o mesmo sendo que, nos casos em que os inquiridos sentiram o programa como uma imposição, apenas 7,1% nos inquiridos considerou que este foi importante para si (figura 5).

Também Rodrigues (2008, p. 7) destaca, no seu estudo, que os beneficiários do RSI constroem modelos específicos orientadores de vida, geralmente marcados por trajetórias de dependência económica e social, na medida em que, segundo o autor “*a vertente da inserção seja desvalorizada em função da vertente da mera prestação pecuniária*”.

Figura 5 - Importância da frequência em curso de educação/formação segundo o Programa de inserção ter sido imposto ou escolhido



No que diz respeito à negociação dos acordos, e comparando o discurso dos técnicos que acompanham esta medida, constata-se uma discrepância relativamente aos resultados dos inquéritos aplicados às comunidades ciganas.

Quando questionados se as ações seriam ou não negociadas a maior parte dos técnicos são perentórios a responder que as ações resultam da vontade de ambas as partes:

“Os acordos são sempre negociados, agora é assim: primeiro tens de definir o que é um acordo. Tens de desmontar isto com linguagem acessível. A maior parte deles já percebe, mas outros não. É difícil. (...) já houve outras vezes que eles dizem o que preferem mas torna-se difícil satisfazer esse pedido porque há falta de respostas e limitações do próprio indivíduo como sejam as habilitações. Se não há habilitações há um percurso que tem de ser corrido e normalmente articulamos com a escola X (escola que promove cursos de adultos). Há pessoas que nos dizem «eu continuo

sem aprender nada», mas essa aprendizagem pelo menos (pausa) ou seja: tem de haver mudança de hábitos e para mudar de hábitos tem de ser criadas rotinas, a rotina é fundamental. Rotinas de horários, obrigações, relacionamentos, para que o círculo deles tenha outras influências e eles visualizem este processo” (Entrevista 7, Coordenador NLI)

“Tento negociar porque temos de compreender que eles têm algumas tradições e algumas culturas muito diferentes da nossas e eu não quero estar a impor (pausa) embora que por esta ótica tu vês que eles querem ter os mesmos direitos que a restante população mas depois quando se tratam de deveres querem que nós os tratemos de maneira diferente, mas eu (...) quando estava a fazer um acordo de inserção tinha sempre em conta por forma a nunca estar a ferir a cultura deles; tinha sempre isso em conta, esse cuidado” (Entrevista 8, Coordenador da entidade gestora de RSI).

No entanto também encontramos discursos onde se denota alguma imposição relativamente aos acordos:

“Temos uma abordagem formal igual à restante população, mas uma abordagem informal a esta população um pouco diferente, normalmente baseado no senso comum. Os ciganos são sensíveis a tudo o que possa impedir o seu acesso à prestação do RSI e nós usamos isso como meio para os encaminhar para os acordos de inserção (...) As ações são negociadas, mas eles sentem isso como uma imposição da nossa parte” (Entrevista 3, Técnico Gestor Processo).

Uma atitude um pouco mais crítica parece ser a dos técnicos da autarquia que consideram que deveria haver uma aposta maior neste âmbito:

“Quando um membro da comunidade cigana chega aos serviços nós sabemos que eles estão a ser acompanhados pelo RSI e tentamos articular com eles, mas às vezes acontece termos conhecimento que, da parte do RSI, não conseguem fazer face a todas as situações e muitas vezes as famílias não estão a ser trabalhadas como deviam. Porque a maior parte dos ciganos são beneficiários do RSI e as questões não estão a ser bem trabalhadas e este programa devia investir mais do que o que está a investir” (Entrevista 5, Técnica Superior, Autarquia).

“(…) Por exemplo estou-me a lembrar de algumas famílias que conheço que recebem RSI e são obrigadas a frequentar cursos de formação. A ideia seria facultar-lhes uma ferramenta para posteriormente poderem ingressar no mundo do trabalho. Mas na realidade isso não acontece. São obrigados a frequentar os cursos mas estão lá apenas de “corpo presente” e que eu tenha ideia não conheço ninguém que tenha saído da sua situação de exclusão. Porque no fim do curso, e até antes, os indivíduos também não são trabalhados pelos técnicos. Às vezes até tenho ideia que eles são encaminhados para a formação pelos técnicos que acompanham os processos como forma de justificar que todos têm os mesmos deveres. Não se questiona: porque eu vou enviar este indivíduo para um curso? Tenho alguma estratégia definida para ele?” A formação também não está enquadrada às vivências deles. Nós não temos cuidado de ver se o que propomos a eles se adapta as suas expectativas” (Entrevista 1, Técnica Superior Autarquia).

Esta afirmação é reveladora do desenquadramento da formação oferecida e do facto de a mesma servir mais para cumprir formalidades do que o efetivo propósito de integração profissional.

Por outro lado, a reduzida importância atribuída à escola por uma parte desta população, pode ser constatada pela análise à tabela 11, onde se apresentam os resultados relativos à preferência dos inquiridos relativamente à questão sobre quais **às áreas mais importantes da vida** e onde 81,7% elegem a Saúde, como a mais importante, ocupando a Habitação 23,3% das preferências.

Contudo, convém salientar a existência de estudos, realizados recentemente em Portugal³⁸, que revelam a importância que muitos indivíduos ciganos atribuem à escola, o que nos faz questionar se se trata, na realidade, de uma questão de importância, de prioridades ou antes se será uma questão de oportunidade.

A situação Económica é, apenas, referida por 8,0% dos inquiridos restando ao trabalho e à educação uma percentagem muito reduzida (5,0% e 3,3% respetivamente).

Tabela 11 - Áreas mais importantes da vida

	N	%
Saúde	49	81,7%
Habitação	14	23,3%
Situação económica	5	8,3%
Trabalho	3	5,0%
Educação/formação	2	3,3%
Outra	0	0,0%

Face aos resultados parecem-nos pertinentes as conclusões do estudo de Enguita (1996, p. 22), que realçam que a forma específica da escolarização dos ciganos deverá resultar de uma negociação entre este grupo e a sociedade maioritária; “É hora de deixar de decidir pelos ciganos e decidir com eles. Não digo que decidam eles, *mas decidir com eles (...) a educação dos ciganos pertence a ambas as partes, não a uma só.*”

É este processo que está atualmente a ser construído, juntamente com as Associações Ciganas, que têm revelado um grande dinamismo no que diz respeito à educação escolar, como é o caso da Associação Letras Nómadas, apoiada pelo Conselho da Europa e pela Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade.

Esta responsabilidade, que cabe à sociedade maioritária, a propósito da questão da educação, do sucesso educativo e do gosto pela escola, também está presente no discurso de uma técnica da autarquia que, a propósito da integração, refere:

.....

38 A este propósito, ver nota de rodapé 34.

“Fala-se muito que a comunidade cigana deve fazer um esforço para se integrar na sociedade. Mas e nós, sociedade maioritária, o que já fizemos para os integrar? Este é um processo ou um esforço que deve ser conjunto, de ambas as partes (...) no acesso á educação por exemplo é fundamental que os próprios professores, os funcionários das escolas tenham formação adequada para trabalhar estas crianças e no geral acho que não têm. O mesmo se passa a nível do mercado de trabalho, por que não consciencializar os empregadores para esta questão? Penso que é um processo que cabe a ambos e não só a alguns, e para todos os efeitos eles são o grupo minoritário que se apresenta a nós com fragilidades“ (Entrevista 2, Técnica Superior Autarquia).

Fernandes (2012) considera que o RMG incrementa uma maior intervenção estatal promovendo uma alteração das mentalidades, quer da parte do Estado quer das instituições da sociedade civil, quer dos cidadãos, pois para além de se enquadrar numa nova geração de políticas sociais promove e cria dinâmicas de parceria e de desenvolvimento local e nacional.

Acontece, porém, que a generalização da medida, a todo o País, se relevou, numa primeira análise, relevante no que diz respeito ao combate à pobreza e exclusão social. No entanto, rapidamente começam a aparecer os primeiros relatórios de execução e com eles as vozes de alguns autores que questionam a medida.

Em 1998, num estudo que pretende fazer a avaliação da fase experimental do RMG, Capucha (1998, p. 50) destaca o número reduzido dos programas de inserção nesta fase experimental, iniciando *“dificuldades de implementação (...) relacionadas quer com as características dos destinatários, que poderão não estar muitas vezes em condições de corresponder aos programas, quer com o nível de oferta desses programas, os quais podem não estar adaptados a este tipo de populações”*. Sublinham-se, ainda, efeitos ao nível das culturas profissionais dos técnicos os quais, de acordo com o autor, não parecem estar preparados para a intervenção junto deste tipo de populações numa ótica de inserção.

A capacidade de mobilização dos parceiros envolvidos e as próprias características do território, também podem influenciar o sucesso da medida e os próprios percursos de inserção dos beneficiários. A isso nos fazem referência alguns dos técnicos entrevistados.

“Sinto dificuldades ao nível das respostas. Não temos muitas habitações disponíveis, e no trabalho de terreno torna-se complicado. O mercado de trabalho também, claramente, não está ajustado à figura das pessoas ciganas e isso também deveria ser trabalhado ao nível de outros programas, mas tal não tem acontecido. Por outro lado, não podemos esquecermo-nos que estamos a falar de um Concelho com poucas respostas ao nível do emprego, não temos indústria, comércio, acredito que em outros territórios a integração ou a inserção seja mais fácil” (Entrevista 5, Técnica Superior Autarquia).

“Se analisarmos isto bem, desde 1997 que existe este modelo, a base mantêm-se apesar das alterações, porquê? Porque é um contrato ou acordo e uma prestação, e a obrigatoriedade, isso acabou por manter-se, agora foi é sendo limado de alguma ma-

neira ... (pausa) agora esta medida teve uma evolução ao nível do trabalho porque a ação social viu-se incluída dentro do sistema da SS com uma legislação, o que foi excelente, agora a dificuldade está ao nível da oferta, tu podes definir um acordo de inserção mas depois tem a ver com os recursos existentes. E outra coisa, limitativo é o montante da prestação, tu para definires um horizonte, atingir um objetivo, oh pá tu estás limitado num contexto porque o montante financeiro (...) são valores muito reduzidos” (Entrevista 7, Coordenador NLI).

“ Ambicionávamos com esta medida (pausa) porque a nível europeu fomos quem traçamos isto melhor o problema foi aplica-lo, porque isto estava tudo muito bem orquestrado, toda esta sinfonia (risos) Posteriormente é só a fragilidade de recursos, peca por aí, porque se não... Imagina: temos de inserir profissionalmente um indivíduo que vive isolado, não tem recursos e auferir uma prestação no valor de 178,15, ok? Mas não pode ter despesas nenhuma, nem água, nem luz, nem habitação, está dependente de tudo, não pode gastar dinheiro em alimentação, resolvemos através da cantina social, mas é mais um grau de dependência, é colocado num curso fora daqui, tem direito a passe, mas o passe só vem no mês a seguir à frequência, como vai fazer até lá? Ou seja, nós próprios estamos limitados naquilo que temos para oferecer. É quase como se fosse, em muitos casos é como se fosse uma resignação ao modelo. O que não é bom para nós, devíamos ter algum espaço de manobra. Sem investir em recursos financeiros é quase impossível” (Entrevista 7, Coordenador NLI).

A propósito do RMG, Guerra (1997, p. 162) considerou tratar-se de uma medida de política social cheia de ambiguidades e perplexidades definindo quatro paradoxos que, diz, a caracteriza: O primeiro deles é aquilo a que denomina de *o global e o local* ou seja o facto de o RMG tentar resolver situações estruturais com medidas conjunturais, por outras palavras resolver problemas que se situam a um nível global com o local. O segundo paradoxo intitulado *criação de emprego ou trabalhar para aquecer* aborda as questões dos contratos de inserção os quais, segundo a autora, não geram emprego acabadas as medidas. Na perspetiva da autora, o Estado tem optado por esta linha relativamente às políticas sociais quando deveria combater o desemprego enquanto fenómeno macro – económico. Em terceiro lugar e apesar de apontar vantagens à dimensão territorializada da pobreza que passa agora a ser da responsabilidade de outras entidades que não só o Estado há ainda, na visão de Guerra, pouca mobilização por parte dos parceiros. O quarto e último paradoxo está ligado ao pressuposto de que é preciso agir sobre os atores ou seja: “*Acredita-se que os pobres têm condições para sair de situação de pobreza se acionarem energias positivas, que lhes permitam passar da lógica de vítima à lógica de ator procurando e adaptando-se de suas própria iniciativa a níveis de inserção*”. O problema, refere a autora, está naquilo que se considera ser a inserção. Será vista tendo em conta qual dos conceitos de inserção? A inserção económica? A social? A profissional? E por outro lado, coincidirão as expectativas que os técnicos têm, relativamente à inserção de um indivíduo, com as do próprio beneficiário?

Também Eduardo Rodrigues (2010a), faz alusão a um certo potencial de estigmatização dos beneficiários, uma vez que há uma tendência a associar as classes mais pobres às classes perigosas e que põem em causa o normal funcionamento da sociedade. No seu estudo aos beneficiários do RMG em Vila Nova de Gaia, o autor identifica três grandes receios que parecem acompanhar esta medida e que denomina de “habituação”, “estigmatização” e “inconsequência”. Relativamente ao primeiro, o autor constatou um certo receio, por parte dos entrevistados, de que o RMG se pudesse revestir de carácter permanente, funcionando como mecanismo de reprodução e no qual a medida não criará nos indivíduos uma motivação para um projeto de inserção no mercado de trabalho. As minorias étnicas, como os ciganos e os desempregados de longa duração são mais passivos, a este nível, que outros. Quanto ao fator *estigmatização* ele trará consequências negativas nos beneficiários uma vez que estes poderão ter no estigma um bloqueio inibidor do seu projeto de inserção. Em resultado destes dois vetores surge o terceiro receio. O facto de se tratar de uma medida que “*tem menos de programa de inserção e mais de atribuição pecuniária relativamente rotineira*” (Rodrigues, 2010b, p. 221). O autor diferencia, ainda, os beneficiários do RSI segundo três categorias: “beneficiários acomodados”, que não demonstram a vontade de investir em fatores de mobilidade; “beneficiários bloqueados”, que apesar de mostrarem interesse em beneficiar de melhores condições de vida não o conseguem, devido a constrangimentos familiares e “beneficiários incomodados”, ou que se sentem constrangidos por dependerem economicamente desse instrumento de apoio social. No geral o autor faz alusão ao facto de os inquiridos apresentarem um conjunto de características que são sistematizadas num mapa daquilo a que define como *imobilismos* definidos como “*um conjunto de características específicas que a maioria dos titulares do RSI manifesta, características interdependentes umas das outras e cumulativas com os processos de vulnerabilização*” (Rodrigues, 2010a, p. 253).

A propósito desta estigmatização quisemos saber qual a opinião dos técnicos relativamente ao facto de considerarem se a medida RSI gera, ou não, uma lógica assistencialista tendo os entrevistados, no geral, considerado que não.

“Não, o RSI não gera uma lógica assistencialista porque eles já a têm antes de receberem o RSI. O RSI alimenta, mas não gera” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

“Não por serem da comunidade cigana. O RSI pode ajudar a perpetuar o ciclo de pobreza. Seria pior se não tivessem esta prestação. Dependeriam apenas das atividades que desenvolvem, e veríamos com certeza crianças a pedir nas ruas” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

Refira-se, a este propósito, e regressando aos resultados desta investigação, a percentagem de inquiridos que diz ter frequentado a medida desde sempre (21,7%). Na aplicação do inquérito muitos foram os que já nem se lembravam há quantos anos beneficiavam da medida, e outros que a recebem mais recentemente

referiram que já a recebiam quando moravam com os pais e que só após constituírem família passaram a autonomizar-se relativamente a este apoio, o que denota uma perpetuação das situações de dependência dos apoios estatais.

Os resultados da tabela 12, mostram-nos que, no que respeita aos inquiridos que recebem o RSI, em média estão a receber o RSI há $4,8 \pm 6,9$ anos. Não esqueçamos, no entanto, que se trata de uma população relativamente jovem, alguns deles casados há poucos anos.

**Tabela 12 - Rendimento Social de Inserção/Tempo duração da Medida
(medidas de tendência central)**

		Estatística	Erro Padrão
Média		4,8319	0,91002
95% Intervalo de Confiança para Média	Limite inferior	3,0089	
	Limite superior	6,6549	
5% da média aparada		4,4713	
Mediana		3,0000	
Variância		47,204	
Desvio Padrão		6,87052	

Alguns autores têm vindo a analisar os percursos de inserção desta comunidade étnica enquanto beneficiários desta medida.

Branco (2003) sustenta, precisamente, a tese de que o *universalismo diferencialista*, característico destas políticas sociais, se constitui como obstáculo à compreensão das práticas sociais dos beneficiários do RSI de etnia cigana as quais se fundem, basicamente, numa dinâmica de resistência cultural. Para este autor o equacionamento da população cigana no âmbito do RSI sintetiza duas gerações de direitos: os sociais e os culturais materializados na questão do direito à diferença e alicerçados numa conceção multicultural dos direitos humanos. O autor sublinha, ainda, a atitude de resistência cultural dos ciganos, bem como a atitude pragmática com que encaram os acordos de inserção acabando por concluir que muitos ciganos procuram o RSI não como via para a sua inserção, mas como um complemento social de rendimentos.

Também Santos & Marques (2014) reforçam a tese de discriminação sentida pelos ciganos por receberem a prestação do RSI os quais reconhecem não terem as mesmas oportunidades e o mesmo tratamento que os restantes cidadãos. Além disso, no que respeita ao programa de inserção há a percepção, por parte dos técnicos, de que há beneficiários que cumprem as ações apenas para não perderem o apoio social.

Também no caso do distrito de Vila Real, a percepção dos técnicos entrevistados aponta, quer para a estigmatização, de que são alvo por parte da restante população, por serem beneficiários da medida, quer para a dependência relativamente ao apoio quer, ainda, para a razão porque cumprem os acordos.

“Os ciganos do distrito de Vila Real estão muito dependentes do assistencialismo por parte das instituições, também não são uma comunidade muito grande, talvez isso condicione, de certa forma as questões da identidade, não sei” (Entrevista 6, Técnica Superior, Empresa Municipal Habitação).

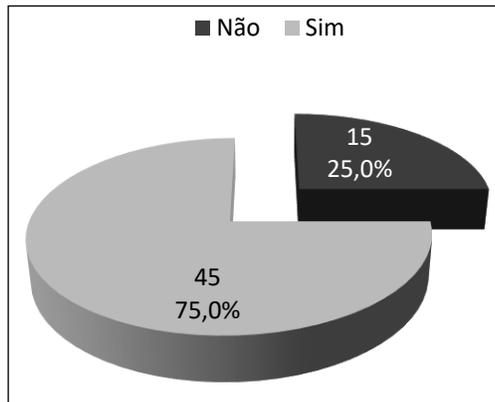
“Há pessoas que vêm aqui e pedem-nos alguma coisa. Se por alguma razão não os puder ajudar dizem-nos «você ajudam os ciganos e a nós não ajudam nada» Ainda há muito este discurso de que para os ciganos há tudo e para os outros não há nada. Também há muitos estabelecimentos da nossa cidade que têm os sapos à porta, para afastar os ciganos” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

“O RSI Não contribui para a inserção destas comunidades. O RSI é uma prestação ponto. Nada mais. E é assim que eles a vêm como uma forma de subsistir e não como uma forma de ir mais além, de sair do sistema, digamos assim” (Entrevista 1, Técnica Superior, Autarquia).

Outros dados do inquérito foram também relevantes para aferir o grau de dependência de outras instituições de apoio social.

Assim, a análise à figura 6 permite-nos constatar que se trata de uma população que depende, fortemente, das instituições para outros apoios que não a prestação financeira, como sejam apoios em bens alimentares e vestuário evidenciando-se, igualmente, a extrema precariedade em que vive esta população.

Figura 6 - Distribuição dos inquiridos de acordo com outros tipos de apoio recebidos



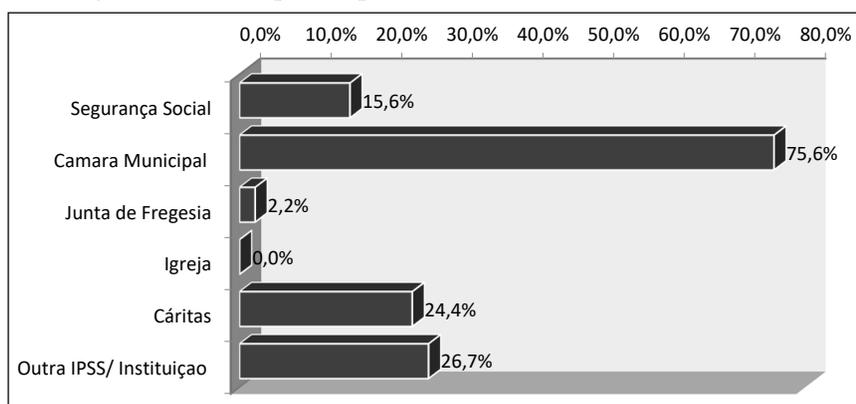
Na verdade, a maioria dos inquiridos afirma estar a receber **outro tipo de apoios para além do RSI**. Aos 45 inquiridos que responderam estar a receber outro tipo de apoios, para além do RSI, foi-lhes pedido para especificarem o tipo de apoio. Alimentação (100,0%) e vestuário (56,8%) foram os outros tipos de apoio mais mencionados. A percentagem de inquiridos que respondeu estar a receber apoios ao nível do mobiliário foi de 13,3%, tendo um dos inquiridos respondido receber apoios para a compra de medicamentos (2,2%).

Estes apoios situam-se a um nível mais local, e revelam uma relação próxima com as instituições em causa, sendo que a larga maioria dos inquiridos, que

afirma receber outro tipo de apoios para além do RSI, faz referência à Camara Municipal (75,6%) como instituição que fornece esse tipo de apoio. A percentagem que indica que recebe apoios através da Segurança Social, Cáritas ou outro tipo de Instituição/ IPSS é de 15,6%, 24,4% e 26,7%, respetivamente (Figura 7).

Salienta-se aqui o facto de considerarmos que, encontrando-se o mercado de trabalho, globalmente considerado, “fechado” a esta população, quer seja por estigma, marginalização, desconfiança ou racismo nas suas variadas formas, os programas de inserção falharem nos seus objetivos, sendo necessário sensibilizar as entidades empregadoras e criar um sistema de incentivos que possibilite essa inserção profissional.

Figura 7 - Outros tipos de apoio recebidos de acordo com a Instituição



A este propósito não podemos deixar de referir as conclusões de Rodrigues (2008, p. 8) quando refere que “*a persistência de uma desadaptação e de um conjunto de imobilismos sociais aumenta a possibilidade de entrada, manutenção e perpetuação de situações de pobreza e de exclusão social*”

A este nível também questionamos os inquiridos sobre a forma como avaliam o seu nível de vida e, ainda, como a avaliam quando comparada com a vida dos seus pais. A **larga maioria dos inquiridos entende ter um nível de vida pobre (86,7%)** (Tabela 13).

Tabela 13 - Nível de vida dos inquiridos e das suas famílias

	Frequência Absoluta	Frequência Relativa Simples (%)
É pobre	52	86,7
É médio/ normal	7	11,7
Vive bem	1	1,7
Total	60	100,0

Quando comparada com a vida dos seus pais, menos de metade indica que é melhor agora (45,0%) enquanto a maior parte (53,3%) dizem ser igual à vida dos seus pais, e só 1,7% refere ser pior agora (Tabela 14).

Tabela 14 - Opinião dos inquiridos relativamente ao nível de vida dos seus pais

Quando comparado com os seus pais como é a sua vida?	Frequência Absoluta	Frequência Relativa Simples (%)
É igual	32	53,3
É melhor agora	27	45,0
É pior agora	1	1,7
Total	60	100,0

5.5. Participação política e associativa

No inquérito aplicado às comunidades ciganas residentes no distrito de Vila Real foram colocadas questões sobre o associativismo e a participação em atos eleitorais.

Assim, questionados sobre se **fazem parte de alguma associação** ou se exercem algum tipo de **atividade voluntária**, importa referir que a totalidade dos inquiridos afirma não pertencer a nenhuma associação, nem exercer qualquer atividade voluntária (Tabela 15), o que revela um fraco, senão nulo nível de participação associativa.

Estes resultados são, mais uma vez, coincidentes com os do estudo de Mendes *et al.* (2014) onde, para uma idêntica pergunta, apenas 7,9% dos inquiridos, na sua totalidade, residentes na zona de Lisboa e Vale do Tejo, afirmam fazer parte de alguma associação.

Tabela 15 - Distribuição dos inquiridos de acordo com a participação em Associações

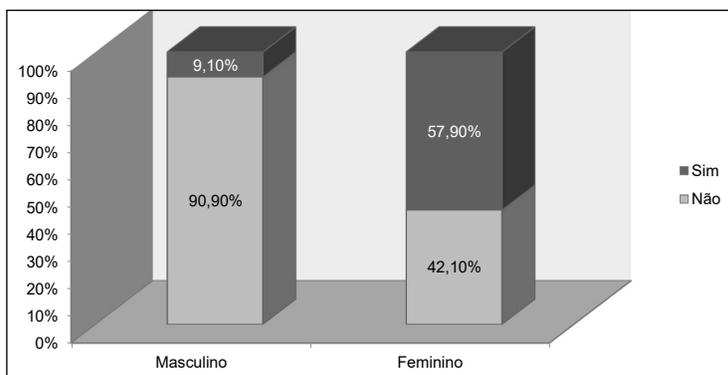
		N	%
Pertence a alguma associação ou exerce alguma atividade voluntária?	Não	60	100,0%
	Sim	0	0,0%
Estaria disposto/gostaria de pertencer a alguma associação cigana ou não cigana?	Não	30	50,0%
	Sim	30	50,0%
Estaria disposto a pertencer a alguma associação para ajudar os outros	Não	18	60,0%
	Sim	12	40,0%
Estaria disposto a pertencer a alguma associação para fazer ouvir a voz dos ciganos	Não	21	70,0%
	Sim	9	30,0%
Estaria disposto a pertencer a alguma associação para trabalhar/conviver com ciganos e não ciganos	Não	8	26,7%
	Sim	22	73,3%
Estaria disposto a pertencer a alguma associação por outro(s) motivo(s)	Não	30	100,0%
	Sim	0	0,0%

Foi-lhes, ainda, indagada a sua predisposição para participarem em alguma associação, onde 50% dos inquiridos afirmaram que sim, quer fosse ela cigana ou não cigana. Em grande medida esta predisposição era para trabalhar/conviver com ciganos e não ciganos com um total de respostas que se situou nos 73,3%, para ajudar os outros 40,0% e 30,0% estariam dispostos a pertencer a alguma associação para fazer ouvir a voz dos ciganos (Tabela 15).

Quanto à **associação entre a disponibilidade/gosto de pertencer a alguma associação cigana ou não cigana e o género e a idade** (Figura 8), observa-se uma associação com significância estatística entre o género e a disponibilidade de pertencer a alguma associação para ajudar os outros ($p = 0,018$) e entre a idade e a disponibilidade de pertencer a alguma associação para trabalhar/conviver com ciganos e não ciganos ($p = 0,041$).

Assim, em termos de género e disponibilidade de pertencer a alguma associação para ajudar os outros, 57,9% dos inquiridos do género feminino referem essa disponibilidade, enquanto somente 9,1% do género masculino se apresenta disponível. Em termos de idade e disponibilidade de pertencer a alguma associação para trabalhar/conviver com ciganos e não ciganos constata-se que os inquiridos, que estão dispostos a pertencer a alguma associação para trabalhar/conviver com ciganos e não ciganos, têm uma média etária significativamente inferior aos que não estão nessa disposição.

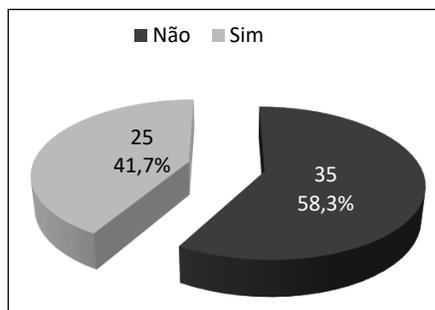
Figura 8 - Disponibilidade de pertencer a alguma associação para ajudar os outros segundo o género



À luz destes resultados refiram-se os trabalhos de Gonçalves *et al.* (2006) para quem duas atitudes marcam as comunidades ciganas na passagem do nomadismo para a fixação: por um lado o grupo de ciganos mais jovens onde, por via da sua interação com os não ciganos (em especial na escola), prevalece uma “postura de adaptação” e que tem como consequência a transformação dos modelos culturais de referência, e os ciganos mais velhos, conservadores, que continuam a oferecer resistência, preservando a sua identidade.

Quanto à participação em atos eleitorais, a partir das respostas dos inquiridos é possível perceber que menos de metade dos indivíduos (41,7%) **votou nas últimas eleições autárquicas** (figura 9).

Figura 9 - Inquiridos que votaram nas últimas eleições autárquicas



5.6. Percepção de discriminação, atitudes e relações com a população maioritária e com as instituições

O inquérito aplicado às comunidades ciganas residentes no distrito de Vila Real, continha um bloco de questões que pretendia aferir o tipo de relações deste grupo com a comunidade não cigana, e, ainda, compreender se os inquiridos alguma vez se sentiram discriminados e em que situações.

De acordo com os resultados é possível referir que para 43,4% dos inquiridos, a maioria dos seus **amigos** são ciganos, o que vem reforçar as conclusões dos vários estudos publicados que dão conta de um certo enraizamento das tradições e cultura, o que tem levado a um isolamento em relação à sociedade maioritária. A percentagem de inquiridos que responderam que a maioria dos seus amigos não são ciganos ou que a maioria dos seus amigos engloba ciganos e não ciganos é, em ambas as situações, de 28,3% (Tabela 16).

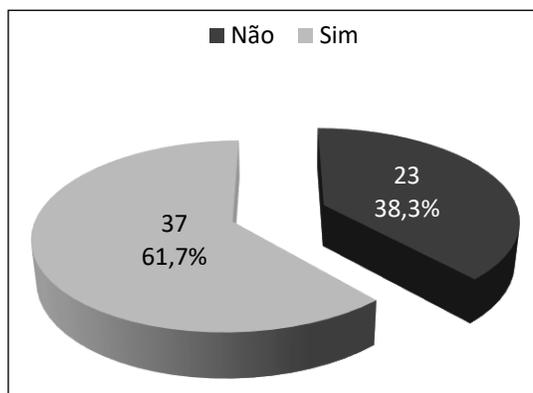
Apesar desta ligação à comunidade, a quase totalidade dos inquiridos mantém relações com pessoas não ciganas (95,0%), no entanto estas são predominantemente de vizinhança (82,5%), existindo ainda uma percentagem de inquiridos que refere manter relações em contextos de tempos livres/lazer (43,9%). A percentagem de inquiridos que responde manter relações com pessoas não ciganas por causa de negócios/ trabalho é de 12,3%. Em menor proporção surgem os que mantêm relações conjugais com pessoas não ciganas (apenas, 3,5%) (Tabela 16).

Relativamente à percepção de situações de discriminação, a análise à figura 10 permite-nos concluir que a maioria dos inquiridos afirma já alguma vez se ter sentido **discriminado por ser cigano** (61,7%), dados que estão em linha de conta com outros estudos (Marques, 2005; Magano, 2014; Mendes, Magano, & Candeias, 2014).

Tabela 16 - Inserção na comunidade

		N	%
A maioria dos seus amigos são	Ciganos	26	43,4%
	Não Ciganos	17	28,3%
	Ambos	17	28,3%
Mantem relações com pessoas não ciganas?	Não	3	5,0%
	Sim	57	95,0%
Conjugais (casamento, união facto)		2	3,5%
Vizinhança		47	82,5%
Nos tempos livres/lazer		25	43,9%
Negócios/trabalho		7	12,3%
Compras		27	47,4%
Outro tipo de relação com pessoas não ciganas (não especifica qual)		1	1,8%

Figura 10 - Inquiridos que já alguma vez se sentiram discriminados

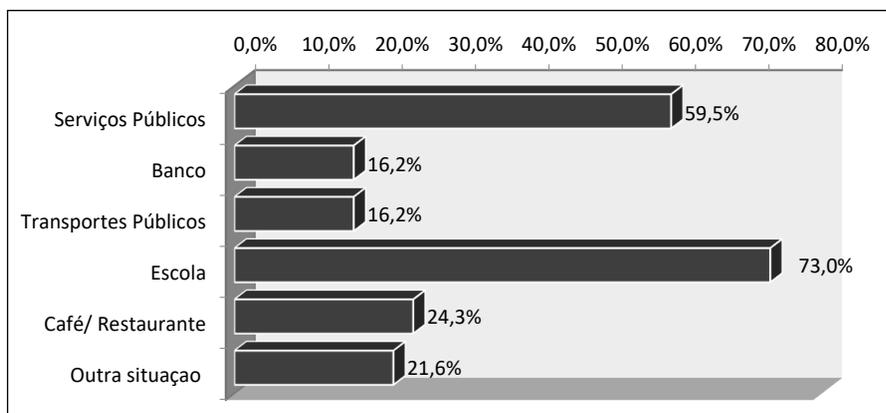


Aos inquiridos que responderam ter sentido **discriminação**, foi solicitado que especificassem em que **situações**. De uma forma geral, os contextos de discriminação mais comuns acontecem na escola (73,0%) e nos serviços públicos (59,5%) o que, do nosso ponto de vista, assume contornos preocupantes, estando bem presente nos discursos dos inquiridos sendo frequente ouvi-los dizer: “*Quando andava na escola as funcionárias diziam-me «Vai pedir esmola na rua, cigano»*”, ou ainda “*Os meus colegas gozavam-me por ser cigano e a professora não dizia nada*”, “*Quando vou ao centro de saúde olham para mim de lado, e trata-me de forma diferente*”, “*Na escola chamavam-me cigana e eu não gostava porque sei que não sou diferente dos outros*”.

A percentagem de inquiridos que afirma ter sentido discriminação nos transportes públicos e em bancos é, em ambas as situações, de 16,2%. A percentagem que se sentiu discriminada em cafés ou restaurantes é de 24,3%, tendo 21,6%

respondido ter sentido discriminação noutras situações, tais como: supermercados, hospital, rua e arrendamento de habitação (Figura 11).

Figura 11 - Situações em que os inquiridos se sentiram discriminados



Apresentam-se, em seguida, a referência aos principais episódios de discriminação sentidos pelos inquiridos:

Tabela 17 - Lista de episódios de discriminação sentidos pelos inquiridos

Sentiu discriminação por parte de alguns professores, na Escola	2
Sentiu discriminação por parte de alguns colegas, na Escola.	5
Sentiu discriminação por parte de alguns Funcionários, na Escola	2
Sentiu discriminação, no Centro de Saúde, por parte das pessoas, funcionários.	2
Sentiu discriminação quando tentava arrendar uma casa	1
Sente discriminação e uma atitude de desconfiança por parte das pessoas, em espaços públicos e sempre que vai às compras ou tem de se dirigir a algum serviço público	4
Sentiu discriminação por parte de algumas pessoas, em idas às Compras (Talho, Padaria,...)	2
Sente discriminação nas idas ao supermercado (quer por parte dos seguranças, que manifestam uma atitude de desconfiança para com eles, quer por parte das pessoas e dos funcionários)	2
Apesar de na localidade A, não se sentir discriminação, sente-se noutros locais públicos, por parte de algumas pessoas	1
Em geral, sente discriminação e desconfiança por parte das pessoas	1
Sente discriminação quando os chamam de ciganos e não pelo nome.	2
Não referem nenhum episódio de discriminação	14

Esta discriminação de que a população cigana é alvo, pela restante população, também é sentida pelos técnicos, sobretudo os que trabalham na autarquia, que nos referem sentir alguma pressão da restante população no trabalho que efetuam com este grupo específico.

“Olhe ainda agora num realojamento que tivemos recentemente o maior receio que

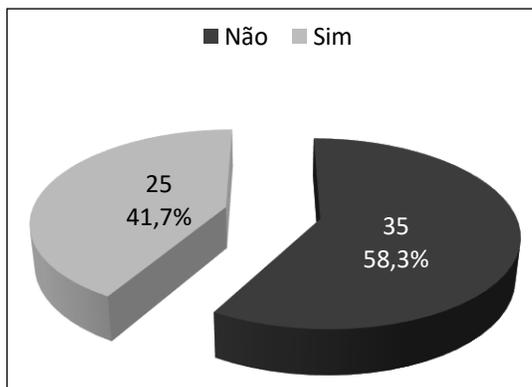
os habitantes dos bairros de habitação social tinham era que os vizinhos fossem de etnia cigana. Recebíamos telefonemas todos os dias a dizer “por favor não nos metam aqui ciganos”. É preciso desmistificar estas crenças por parte da população em geral e não houve esse trabalho. O estigma é tal que a pressão foi brutal. As pessoas ainda têm a ideia de que o cigano é sujo, não cumpre, rouba, mata etc. mas a verdade é que já não é assim” (Entrevista 2, Técnica Superior Autarquia).

“Neste último realojamento recebemos alguns moradores dos bairros que quando ouviram falar que ia haver realojamentos com ciganos vieram aqui pedir justificações e pedir para os tirar, ou mudar. Houve muita pressão” (Entrevista 1, Técnica Superior Autarquia).

Nestas falas está bem visível a segregação territorial que a população maioritária continua a perpetuar relativamente à população cigana.

Quisemos, ainda, saber se os inquiridos sentiam que os funcionários que os atendem **nos serviços públicos** (Segurança Social, Centro de Saúde/ Hospitais, Câmara), estão devidamente, informadas sobre a cultura cigana. Também aqui os dados nos parecem preocupantes já que se nos afigura essencial a compreensão da cultura e modos de vida para a integração desta minoria étnica. Assim, a maioria dos inquiridos (58,3%) sente que os funcionários não entendem os seus pontos de vista (Figura 12).

Figura 12 – Inquiridos que sentem que as pessoas que os atendem estão informadas sobre a cultura cigana



5.7. Políticas de habitação: o PER e o realojamento em habitação social

5.7.1. O PER: “ambiente” histórico

O artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa de 1976, consigna o direito, a todos os cidadãos, de terem uma habitação adequada, incumbindo ao Estado o dever de programar e executar uma política de habitação, de incentivar e apoiar as iniciativas das populações tendentes a resolver os respetivos problemas

habitacionais, fomentar, ainda, a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação, e estimular a construção privada.

O direito à habitação está, desde então, presente na maior parte das constituições nacionais, obrigando o Estado a assumir uma intervenção em nome dos cidadãos com carências habitacionais, numa clara tentativa de atenuar a sua situação de exclusão.

No entanto, ao longo dos anos que antecederam a revolução democrática de 1974, a participação do setor público na promoção habitacional foi escassa (Rodrigues *et al.* 1999), verificando-se a existência pontual de alguns programas nas cidades de Lisboa e Porto destinados à promoção de bairros de rendas económicas.

Esta situação, de relativa imobilidade do Estado, manter-se-ia até ao ano de 1978, altura em que muitos autores consideram ter havido um maior investimento na criação de medidas de política social de habitação. Exemplo disso é a criação da Lei dos Contratos de Desenvolvimento de Habitação em 1979 e em 80, a transferência de algumas competências, a este nível, para os municípios assumindo-se, desta forma e, no entender de Mucha (2002), uma gradual partilha de responsabilidades político-administrativas por via da delegação de competências e funções que até então eram assumidas pelo Estado, acentuando-se, neste período, a oferta pública de habitação como alternativa à privada.

De facto, verifica-se em Portugal, neste período, um aumento do êxodo rural para as grandes cidades o qual acarreta grandes dificuldades às famílias, que vêm assim dificultado o acesso, quer à aquisição, quer à autoconstrução de habitação, impondo-se uma intervenção estatal no campo da habitação.

É com a Portaria n.º 580/83 de 17/05 que se definem os objetivos da habitação social, e onde se transferem poderes às câmaras municipais e às cooperativas de habitação económica, no sentido de proporcionar melhores condições habitacionais às famílias carenciadas. Em 1995 também as instituições particulares de solidariedade social podem ser abrangidas pelos acordos com a administração central tendo em vista a promoção de habitação social para arrendamento.

No entanto, é só com a entrada em vigor do Plano Especial de Realojamento (PER) no ano de 1993, consignado no Decreto-Lei n.º 163/1993 de 7 de maio, que o envolvimento e compromisso com os municípios em matéria de habitação se torna mais efetivo sendo, inclusive, alterado o montante de endividamento dos municípios envolvidos.

“A efetiva resolução do grave problema social de habitação exige que as autarquias locais envolvidas neste programa assumam claramente o objetivo de eliminação das barracas como uma das suas tarefas prioritárias, envolvendo o estabelecimento de um compromisso sério com a administração central” (Decreto-Lei n.º 163/93 de 7 de maio, DR, I Série - A n.º 106, 7 de maio de 1993, p. 2381).

Mucha (2002, p. 154) salienta, no entanto, que apesar de se ter verificado um quadro jurídico que aponta para a aquisição de novas competências, por par-

te das autarquias, continuou-se a verificar um avolumar de dependências face ao centro o que, segundo a autora, se tornam “*tão mais graves quanto mais elevadas são as dificuldades de obtenção de financiamentos*”. Esta dependência, em relação a instituições do poder central, tem, na opinião da autora, sido um entrave a uma efetiva política de descentralização das responsabilidades em matéria de habitação social.

Com este programa o Estado promove, assim, uma medida de apoio social que permitia o realojamento de famílias carenciadas, a viver em barracas.

Inicialmente circunscrito às áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, a medida é generalizada ao restante país, em 1994, estabelecendo-se condições especiais de financiamento da aquisição, por parte dos municípios, dos fogos em empreendimentos de habitações a custos controlados.

Numa tentativa de interpretar o diploma legal que consignou o PER, Cachado (2013, p. 141), sublinha a importância deste diploma legal, considerando-o um dos mais ambiciosos de sempre, e identifica três eixos de leitura neste documento legislativo:

“Ao nível dos objetivos, (1) erradicar as barracas; ao nível da metodologia executiva (2) envolver os municípios de forma vinculada no processo; e finalmente, a um nível mais complexo de leitura sociopolítica (3) potenciar, com o realojamento, uma mudança no estilo de vida dos moradores.”

De acordo com Magano *et al.* (2014) o PER serviu de base para minimizar a estigmatização e exclusão que vários grupos sociais precisam enfrentar.

De facto, o diploma legislativo introduz uma vertente até então inédita em matéria de habitação: a de complementarmente à resolução do problema habitacional ser “*oferecido aos municípios ou instituições particulares de solidariedade social, um programa alargado de inserção social das comunidades envolvidas visando a criação de condições a uma plena integração destas populações na comunidade*” (Decreto-Lei n.º 163/93 de 7 de maio, DR, I Série - A n.º 106, 7 de maio de 1993, p.2381).

Desde a sua criação, e em especial nos anos subsequentes à implementação deste programa em muitos municípios, o PER tem sido amplamente discutido por um leque de variadíssimos autores, que, na sua generalidade, têm assumido uma postura crítica relativamente a este programa.

Uma dessas vozes foi a de Guerra (1994) que, num artigo intitulado “*As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas*” reforça a ideia de que Portugal perspetiva o realojamento como um problema financeiro e urbanístico, não se enquadrando os programas de realojamento em políticas urbanas pertinentes onde se incluía a participação da população, ou seja daqueles para quem se destinam os imóveis. Como refere: “*O problema do realojamento é, antes de mais, um problema social e não um problema de edifícios, tudo isto porque as pessoas não são coisas que se ponham em gavetas*” (*ibidem*, p. 11). A autora faz, ainda, alusão

aos “efeitos perversos” da concentração espacial de uma população homogénea do ponto de vista social a qual desencadeia um crescimento de comportamentos desviantes e de estigmas sociais, que os moradores destes bairros sentem, uma vez que interiorizam essa imagem pública socialmente desvalorizada, facto que traz consequências nos próprios comportamentos dos indivíduos e no investimento no bairro.

No caso do concelho do distrito de Vila Real estudado, os técnicos que aplicam, no terreno, o PER afirmam ter algum cuidado por forma a evitar a concentração de população homogénea.

“Procuramos que haja um equilíbrio entre os vários bairros, para não concentrar a comunidade cigana no mesmo bairro.” (Entrevista 1, Técnica Superior, Autarquia).

“Nós procuramos que eles fiquem dispersos nos três bairros, mas muitas vezes essa também é a vontade deles. Acho que eles, sobretudo os mais novos, têm necessidade de se afastar da restante comunidade, e têm vontade de conviver com a restante população. Como vou explicar: não se trata de renunciar à sua condição de cigano, mas o de fazer ver à restante comunidade que eles são iguais” (Entrevista 2, Técnica Superior, Autarquia).

Uma visão sistémica e integrada faz procurar novos sentidos para a ação. Onde antes se considerava realizar uma ação de integração, fala-se agora de inserção; onde dantes se falava de participação fala-se hoje de parceria. Esta visão remete, sobretudo, para a criação de redes de comunicação e repartição de responsabilidades entre os cidadãos e as suas administrações. Guerra propõe, neste quadro de análise, uma intervenção integrada que articule o social, o urbano e o económico.

No mesmo periódico, publicado em 1994, também Freitas (1994, p. 147) publica algumas reflexões em torno da temática do realojamento as quais define como *paradoxos*. Para a autora o processo de realojamento tem criado muitos problemas, desde logo a dependência que se cria entre a população realojada e os agentes do realojamento. O primeiro dos quatro paradoxos reside, precisamente, na reflexão que faz em torno do conteúdo do conceito da palavra realojamento e no paradoxo que reside nos seus objetivos ou seja, a resolução dos problemas de consciência pública. Questiona-se assim se a atribuição de habitação pretende resolver os problemas de deficiência de habitação das populações que a ela têm acesso, ou “*resolver os problemas de consciência pública afetada por um complexo de pobreza envergonhada com a existência de tantos bairros de barracas no final do séc. XX*”. O segundo paradoxo, traduz-se, segundo a autora, na inexistente relação entre as soluções políticas para resolver os problemas habitacionais e as especificidades das dinâmicas sociais das populações que são alvo de ações de realojamento que, posteriormente, são confrontadas com novos cenários habitacionais, que nem sempre vêm corresponder às suas necessidades e aspirações. A autora questiona, num terceiro momento reflexivo, qual a contribuição das ações

de realojamento para os processos de mobilidade das populações abrangidas. Terá o realojamento uma consequência sobre a promoção social das populações ou, por outro lado, contribuirá para a acentuar a reprodução de uma cultura de pobreza já de si característica deste tipo de população? Por fim, o último paradoxo tem a ver com a opção por uma unidade política, que tem vindo a ser predominante na resolução dos problemas de habitação destas famílias que partilham de condições habitacionais muito degradadas. Consiste no assumir de uma certa condenação pública e política a soluções estereotipadas de realojamento, cuja eficácia e eficiência já deram provas de deixar muito a desejar.

5.7.2. O PER e as Comunidades Ciganas

A Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013) elege a habitação como uma das quatro áreas fundamentais para que se opere a integração dos ciganos. Este documento reconhece, ainda, que apesar do princípio universal característico dos programas habitacionais “*não têm sido criadas respostas específicas para as comunidades ciganas*” (*ibidem*, p. 51), constatando-se que muitos ciganos continuam a viver situações de grande pobreza e deficientes condições de habitação.

Como forma de combater esta realidade recomenda-se, no eixo 5 “Habitação”, que se implementem medidas territoriais capazes de responder a necessidades específicas que assegurem a igualdade de tratamento das comunidades ciganas no acesso à habitação tendo em conta as especificidades das suas vivências em termos habitacionais e de apropriação do espaço público contrariando, desta forma, os fatores de discriminação contra esta comunidade.

O Concelho do distrito de Vila Real estudado implementou o PER no ano de 1999, altura em que procedeu a uma candidatura ao Instituto Nacional de Habitação, e da qual resultou a construção de dois empreendimentos habitacionais. A estes dois bairros de habitação social vieram-se juntar dois já existentes, promovidos pela então, IGAPHE.

Pese embora estar implementado há mais de 15 anos, e apesar das comunidades ciganas continuarem a viver, maioritariamente em barracas, apenas 18% dos inquiridos se encontra realojado em habitação social (Tabela 18), tendo esse realojamento acontecido em média há já $91,2 \pm 84,8$ meses. Por outro lado, a percentagem de inquiridos que tem um **pedido de habitação na Câmara** é de 36,7%, tendo esse pedido sido feito em média há $7,4 \pm 4,6$ anos.

A reduzida percentagem de indivíduos ciganos realojados em habitação social, por contraste aos que ainda aguardam por um realojamento, também é um dado preocupante na medida em que com o realojamento se pretende que as populações se integrem num processo de “mobilidade ascendente”, rompendo o seu ciclo de pobreza (Rodrigues, 2010a). Para este autor, este processo, que passa pela aquisição de novos hábitos, permitirá iniciar a construção de novos projetos de vida.

Tabela 18 - Inquiridos com pedido de habitação/Inquiridos Realojados em habitação Social

		N	%
Tem pedido de habitação na Câmara?	Não	38	63,3%
	Sim	22	36,7%
Já foi realojado em habitação social?	Não	49	81,7%
	Sim	11	18,3%

Magano (2014, p. 3), ao destacar o aumento das situações de realojamento de indivíduos de origem cigana, sobretudo a partir dos anos 90, sublinha o interesse estatal em criar condições habitacionais condignas e, por outro lado, da parte dos cigano indicia uma *“disponibilidade e interesse na ligação e participação na sociedade em que vivem, com a abertura para aceitação de regras sociais (e legais) de convivência”*.

Esta disponibilidade e abertura, por parte dos ciganos, em participar na sociedade está patente nos resultados da tabela 16, onde se manifesta a vontade em pertencer a associações e revela-se, igualmente, nos resultados relativos à questão sobre quem gostariam de ter como vizinhos caso fossem realojados (19).

Tabela 19 - Programa Especial de Realojamento

		N	%
Se fosse realojado agora quem gostaria de ter como vizinhos?	Membros das comunidades ciganas	9	15,0%
	Pessoas não ciganas	27	45,0%
	Não tenho preferência	24	40,0%
Quando foi para a sua habitação sentiu alguma discriminação por parte dos vizinhos?	Não	9	81,8%
	Sim	2	18,2%

Assim, 45,0% gostariam que os vizinhos fossem pessoas não ciganas e 40,0% não tinham preferência relativamente a quem gostariam de ter como **vizinhos**, sendo que só 15,0% refere que preferia ter como vizinhança membros das comunidades ciganas (Tabela 19).

Estes dados parecem estar em sintonia com o estudo de Pereira & Rebelo (2013), onde se constata que metade dos ciganos entrevistados escolheram, também, como vizinhos população não cigana.

Relativamente aos indivíduos que já habitam nos bairros de habitação social, a maior parte não sentiu discriminação por parte dos vizinhos (81,8%) e a totalidade afirma, mesmo, que costuma conviver com eles o que, segundo Magano (2014), contribui para desmistificar imagens negativas e derrubar estereótipos existentes na sociedade maioritária, além de também contribuir para uma aproximação e conhecimento dos diferentes modos de vida.

Refira-se, ainda, que todos os inquiridos, afirmam **gostar da casa** e do bairro onde vivem, sendo residual a percentagem dos que optariam por viver em outro sítio (Tabela 20).

Tabela 20 – Opinião dos inquiridos em relação à habitação e à vizinhança

		N	%
Quando foi para a sua habitação sentiu alguma discriminação por parte dos vizinhos?	Não	9	81,8%
	Sim	2	18,2%
Costuma conviver com os seus vizinhos?	Não	0	0 %
	Sim	11	100 %
Gosta da sua casa?	Não	0	0 %
	Sim	11	100 %
Gosta do bairro onde mora?	Não	0	0 %
	Sim	11	100 %
Se tivesse possibilidade, iria morar para outro sítio?	Não	9	81,8 %
	Sim	2	18,2 %

Para melhor entender o processo de adaptação destes grupos a uma nova residência, foi também questionado aos técnicos da autarquia, que trabalham este programa, que dificuldades sentem no processo de realojamento destes grupos e como é a sua integração quer ao bairro, quer à casa.

O discurso dos técnicos aponta, no geral, para uma boa integração, situando-se as dificuldades ao nível da gestão do espaço.

“Fiquei satisfeita com a forma como se adaptaram à casa. Tínhamos ideia, lá está um preconceito, de que eles tinham pouca higiene, mas daquilo que vi fiquei admirada no sentido positivo. Tinham a casa extremamente organizada, extremamente limpa, portanto foi muito positivo” (Entrevista 1, Técnica Superior, Autarquia).

“No geral tem corrido bem. Só tive um caso de uma família que não se conseguiu adaptar ao bairro. Mas às vezes não é fácil. Não podemos dizer que corre tudo às mil maravilhas ou que estas famílias têm os mesmos hábitos de higiene e partilha de espaços comuns que os outros, porque não têm. E nem podem ter. Porque toda a sua vida viveram em barracas ou carrinhas. É uma adaptação que tem de ser gradual. Isto é válido para eles como para qualquer outra família que tenha vivido nas mesmas circunstâncias” (Entrevista 2, Técnica Superior, Autarquia).

Alguns discursos apontam, no entanto, para algumas dificuldades na integração ao bairro o que acaba por ser discordante com o que os inquiridos nos referem relativamente à sua convivência com os vizinhos.

“A dificuldade que sinto no realojamento tem a ver com o facto de eles ainda terem família que mantêm problemas de habitação e que aguardam realojamento e acaba por haver sobrelotação dos fogos o que gera alguns problemas. Também na gestão

do espaço doméstico há alguns problemas. A adaptação à casa tem sido fácil e rápida, agora em relação ao bairro e, apesar dos vizinhos até se acabarem por aperceber de que não foi nada como pensavam, da parte deles sinto que continuam muito agarrados às suas tradições, ao convívio com os membros da sua comunidade. Sinto que ainda não se abriram ao bairro. Não é muito comum ver famílias de etnia cigana a conviver com famílias que não sejam de comunidade cigana, eles acabam por continuar com os núcleos deles e não criam muitos laços com a comunidade” (Entrevista 6, Técnica Superior, Empresa Municipal de Habitação).

O desejo das pessoas ciganas em obter melhores condições habitacionais, está patente nos resultados da tabela 21 relativa aos **motivos** pelos quais os vinte e dois inquiridos efetuaram o **pedido de habitação na Câmara**, tendo a quase totalidade respondido que este pedido se deve ao facto de não terem condições no sítio onde moram.

Esta situação em que vivem as pessoas ciganas, foi abordada por Magano & Mendes (2014) para quem este grupo está, relativamente à restante população portuguesa, sobre representado no que se refere às situações de precaridade habitacional. As autoras dão conta de um inquérito, realizado em 2011 pela European Union Agency for Fundamental Rights em onze países membros, onde 80% dos ciganos inquiridos pertenciam a agregados familiares em risco de pobreza, tendo Portugal registado os níveis mais elevados. Por outro lado, sublinham, estima-se que 16% a 31% da população cigana viva em condições precárias enquanto que o conjunto da população portuguesa aponta para os 0,8% da população a viver nessas circunstâncias.³⁹

Por outro lado, alguns estudos (Magano & Mendes, 2014; Pereira & Rebelo, 2013; Coelho, 2013; Castro, 2007, 2013) que têm incidido sobre o realojamento das populações ciganas em Portugal têm evidenciado que o PER, apesar de ter facilitado a convivência quotidiana de ciganos em contextos interculturais, e de ter contribuído para reduzir os níveis de segregação dos grupos étnicos, acarretou alguns efeitos negativos, desde logo a forte concentração de ciganos em habitação social e as situações de vulnerabilidade no pós realojamento.

Numa tentativa de conhecer o peso da dimensão habitat, nos processos de integração das populações minoritárias com fracas possibilidades de escolha resi-

.....

39 Em 2019 foi publicado, pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P, um estudo, que visou identificar as condições de habitação das comunidades ciganas em Portugal. Os dados estimados desse estudo permitiram aferir que as comunidades ciganas representam 0.35% da população nacional. O valor estimado apresenta um aumento do peso dos alojamentos habitados pelas comunidades ciganas relativamente aos alojamentos familiares de residência habitual (de 0,19% para 0,22%) em 0,03%. Relativamente às famílias residentes em alojamentos não clássicos estima-se que existem mais de 3.000 famílias a viver nestas condições (3.012 famílias). Em contexto de habitação social, estima-se que existem 4.394 famílias em Portugal que residem em habitações deste tipo. Cerca de 3,7% dos alojamentos de habitação social são habitados por famílias de etnia cigana. As estimativas demonstram que, em Portugal, 45% dos alojamentos não clássicos são habitados pelas famílias de etnia cigana. O estudo conclui afirmando que 46% das famílias de etnia cigana residem em habitação social. (IHRU, Caracterização das Condições de Habitação das Comunidades Ciganas Residentes em Portugal, 2019 in www.portaldahabitacao.pt)

dencial, Pereira & Rebelo (2013), analisaram os ganhos e perdas entre os bairros de habitação precária e os de realojamento. Relativamente às comunidades ciganas, uma das minorias do estudo em causa, são privilegiadas duas dimensões: a autoavaliação/expectativas que a habitação suscitou, e as trajetórias identitárias deste grupo minoritário. Assim, o resultado das entrevistas realizadas nas cidades de Lisboa e Porto demonstram que, enquanto que no Porto o realojamento, para os ciganos, foi sentido, de uma forma geral, como algo positivo por acarretar melhores condições de habitabilidade, na capital, este grupo revelou níveis de descontentamento elevados não se revelando o realojamento como uma mais valia. Para tal muito terão contribuído, na opinião dos autores, “*estratégias de realojamento apressadas, assentes numa necessidade política, calendarizada de libertação dos espaços que anteriormente ocupavam*” (*ibidem*, p. 63), que ocorreu relativamente ao realojamento da população cigana residente no Vale do Forno, em Lisboa. Saliente-se, ainda, que ambos os entrevistados (Lisboa e Porto) não tiveram uma adesão positiva ao bairro, apesar de alguma satisfação em relação à casa, o que poderá ter como causa os estereótipos e representações de ordem negativa que se foram criando à volta desses bairros, o que veio a dificultar os processos de integração socio-urbanística destes grupos.

Tabela 21 - Motivos pelos quais os inquiridos se candidataram a uma habitação social

		N	%
Candidatou-se a uma habitação social por não ter condições no sítio onde mora.	Não	1	4,5%
	Sim	21	95,5%
Candidatou-se a uma habitação social por querer dar mais conforto aos filhos	Não	22	100,0%
	Sim	0	0,0%
Candidatou-se a uma habitação social por ter rendimentos precários	Não	22	100,0%
	Sim	0	0,0%
Candidatou-se a uma habitação social por não conseguir arrendar uma casa porque o discriminam por ser cigano	Não	21	95,5%
	Sim	1	4,5%
Candidatou-se a uma habitação social por outro(s) motivo(s)	Não	22	100,0%
	Sim	0	0,0%

Quando questionados sobre se consideram que o PER tem contribuído para a integração das comunidades ciganas no distrito de Vila Real, os técnicos superiores da autarquia são críticos relativamente ao modo como o realojamento tem vindo a acontecer.

“Não sei se estas medidas (RSI e PER) têm feito muito pela integração destas comunidades a nível nacional. No caso de Vila Real o realojamento não tem tido os problemas que se calhar existem nos bairros de Lisboa ou Porto pela sua dimensão. No entanto noto que as famílias que estão realojadas há muito tempo também não

saíram do seu ciclo assistencialista. E o mesmo se passa com o RSI. São beneficiários desde sempre ou seja, visto assim não considero que estas medidas tenham contribuído para uma plena integração destas comunidades” (Entrevista 2, Técnico Superior, Autarquia).

“Não. Não acho que o PER, por si só, tenha contribuído para a integração destas comunidades, até porque o problema dos ciganos não passa só pela resposta habitacional... se fosse assim! Também acontece que fazemos um realojamento e não se trabalha a família. Às vezes somos limitadas pela falta de respostas institucionais, ou até mesmo, a vontade dos vários executivos têm limitado mais ou menos a nossa atuação” (Entrevista 1, Técnico Superior Autarquia).

Esta vontade dos eleitos locais foi apontada, pelas técnicas da autarquia, como uma das limitações para que haja uma menor incidência no trabalho com esta comunidade, o que vem de encontro às conclusões do estudo de Cardoso & Perista (2007), que sublinham que, apesar de se revestir de grande importância o papel das autoridades locais na implementação de políticas dirigidas à integração de comunidades ciganas, constataram que os eleitos locais se mostram poucas vezes interessados ou disponíveis para implementarem tais medidas, o que as autoras justificam como receio de se tornarem impopulares aos olhos da restante população, dadas as suas atitudes discriminatórias.

Das conclusões do estudo de Pereira & Rebelo (2013), se constata, ainda, que a habitação, por si só, não é promotora de integração social. O problema da habitação deverá, pois, ser perspectivado numa ótica multidimensional onde se privilegiem políticas integradas que respondam a múltiplas vulnerabilidades. Os autores reforçam a ideia de que não se deve partir de pressupostos culturais ou modos de vida como adquiridos, o que significa evitar o conhecimento superficial que se tem sobre ciganos, e não cair na tentação de criar “*territórios exclusivistas em matéria de habitat*”.

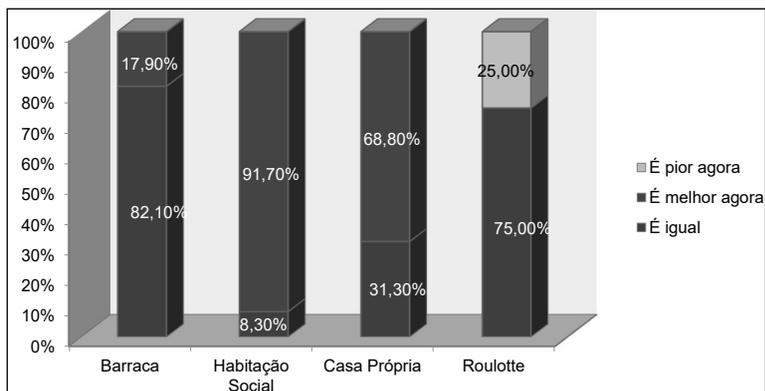
Não sendo a habitação, por si só, factor de integração social, a verdade é que esta poderá ser importante na auto percepção que o indivíduo tem relativamente ao seu percurso de vida.

Assim, na figura seguinte observam-se os resultados referentes à **associação entre a comparação da sua vida com a dos pais e o tipo de habitação**.

Da análise dos resultados constata-se que o tipo de habitação onde residem, influencia estatisticamente ($p = 0,003$) a opinião sobre a sua vida comparada com a dos pais, em que 91,7% dos que vivem em habitação social e 68,8% dos que vivem em casa própria respondem que a sua vida é melhor que a dos seus pais, sendo essa proporção de 17,9% nos que vivem em Barracas (Figura 13).

Também alguns técnicos destacam, no seu discurso, a necessidade de interligar vários níveis de resposta para uma efetiva integração das comunidades, sem no entanto deixar de reconhecer importância ao papel que a habitação desempenha no seu percurso de integração.

Figura 13 - Comparação da sua vida com a dos pais segundo o tipo de habitação



“Há vários níveis de integração, por exemplo eu até posso conseguir que um indivíduo tenha mais habilitações, mas se não conseguir que melhore a sua condição habitacional o processo já não fica completo. Se um dos níveis vacila não é fácil considerar o processo de integração ou integração completo. Trabalhar o agregado na totalidade vai ser difícil. É como uma mesa sem uma perna.” (Entrevista 7, Coordenador NLI).

“Se calhar não podemos dizer que haja uma integração nos seus vários domínios, nem que a habitação seja o mais ou menos importante. No entanto verifico que a residência fixa, a aceitação de regras, a melhoria das suas condições habitacionais tem influenciado a adoção de outro tipo de comportamentos e uma aproximação à população maioritária, o que, por si só, já é fator de integração” (Entrevista 6, Técnica Superior, Empresa Municipal de Habitação).

Castro (2007, p. 83) sugere, a este propósito, que se favoreça a desconstrução de estereótipos, promovendo uma coexistência mais harmoniosa, contando para este efeito com o envolvimento da população cigana na concretização das suas necessidades e expectativas. Para além disso, as políticas de habitação devem, no seu entender, ser implementadas em espaços adequados e viáveis, com infraestruturas suficientes, “orientadas pelo princípio da criação de oportunidades de integração, devendo ser combatida qualquer forma de restrição ao acesso à habitação por razões de discriminação racial ou étnica”, o que, de resto não tem acontecido, uma vez que, segundo a autora, a situação social dos ciganos raramente é encarada como fazendo parte de uma política global de habitação antes como um problema particular que se associa a este grupo.

O envolvimento das comunidades ciganas na concretização de medidas habitacionais parece-nos essencial e, foi com base nisso, que questionamos os inquiridos quanto à sua opinião sobre como poderia ser **resolvido o problema da habitação** nas comunidades ciganas.

Assim, 68,3% dos inquiridos referem que a solução poderia passar pela cedência de terreno para construção de habitação por parte de ciganos, enquanto

outros (18,3%) respondem que o problema poderia ser resolvido através de Habitação Social em vivendas/ pré fabricadas As percentagens menores pertencem aos que preferem a construção de um bairro residencial para ciganos (centro partilhado) (10%) e 6,7% que entende que o problema deveria ser resolvido através de Habitação Social em apartamentos (Tabela 22).

Tabela 22 - Opinião dos inquiridos sobre hipóteses de resolução do problema de habitação

		N	%
Problema da habitação na comunidade cigana poderia ser resolvido através de Habitação social em apartamento	Não	56	93,3%
	Sim	4	6,7%
Problema da habitação na comunidade cigana poderia ser resolvido através de Habitação social em vivenda/ pré-fabricada	Não	49	81,7%
	Sim	11	18,3%
Problema da habitação na comunidade cigana poderia ser resolvido através de Cedência de terreno para construção de habitação por parte de ciganos	Não	19	31,7%
	Sim	41	68,3%
Problema da habitação na comunidade cigana poderia ser resolvido através de Centro partilhado – construção de um bairro residencial para ciganos	Não	54	90,0%
	Sim	6	10,0%
Problema da habitação na comunidade cigana poderia ser resolvido através de outra forma	Não	60	100,0%
	Sim	0	0,0%

Também os técnicos, de uma forma geral, consideram que o realojamento em apartamento não será a solução ideal tendo em conta a especificidade desta população, sendo coincidente o discurso destes e o das comunidades ciganas.

“Acho que não, (relojamento em habitação é a melhor solução?) não sei. Eles preferiam pré-fabricados, casas que lhes permitissem ter uma vida idêntica à que tinham, mas se calhar isso era continuar a segrega-los. Por um lado, os bairros sociais conforme eles estão a funcionar neste momento não correspondem às suas expectativas e dos hábitos culturais que têm, mas também aqui se procura a integração deles na comunidade” (Entrevista 1, Técnico Superior, Autarquia).

“Não, de todo (relojamento em habitação é a melhor solução?). A maior vontade deles é ter um terreno onde eles pudessem contruir a sua casa ou barraco. Se calhar a solução era dispersa-los pelas várias freguesias rurais em casas que fossem deles. Eles não se sentem felizes a viver em apartamentos” (Entrevista 2, Técnico Superior, Autarquia).

“A solução que é preconizada agora não é a melhor solução, mesmo até para as comunidades não ciganas e têm-se vindo a provar que é uma forma de guetização. O projeto de Coimbra, por exemplo, resultaria melhor. Agora colocá-los numa casa quando estiveram tantos anos em acampamentos (pausa) Cheguei a ver, ainda não há muito tempo, colchões de palha no bairro da telheira. Ainda estão presos a este tipo de hábitos” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

Como salienta Coelho (2013), do realojamento enquanto processo deveremos, por isso, esperar uma ação com um conteúdo mais abrangente que o simples facto de atribuir casas, impondo-se uma *“reflexão e definição de conteúdos programáticos de intervenção; de conhecimento em profundidade do tecido social que se vai querer desmanchar e costurar de novo; de preparar o aparelho político, técnico e burocrático para as intervenções propostas, de discussão, ponderação e preparação de soluções inovadoras e adequadas às realidades de intervenção”* (ibidem, p. 154).

Também para Portas (1995), realojar não significa apenas transferir fisicamente as populações das barracas para os novos bairros, uma vez que as pessoas estão inseridas em sistemas sociais estabilizados e, obviamente, serão afetadas com a mudança de habitat. Por isso, precisam de ser devidamente acompanhadas, integradas e promovidas segundo processos e metodologias adequadas.

5.8. Políticas sociais e práticas institucionais: universalidade ou individualização?

Como referido anteriormente, na análise do impacto das políticas RSI e PER nos processos de integração das comunidades ciganas, pareceu-nos essencial perceber a relação entre o discurso formal das medidas e as práticas de intervenção social promovidas com as comunidades ciganas do distrito de Vila Real, identificando não só as dificuldades de integração existentes, como os limites à integração desta comunidade.

Desta forma, importava caracterizar a atuação dos técnicos e qual o seu espaço de manobra para trabalhar processos de integração social que respeitem as características culturais desta comunidade. Serão as medidas demasiado espartilhadas, ou têm em conta a especificidade cultural? E enquanto universais? Respeitam todos os cidadãos ou a sociedade maioritária? E as comunidades ciganas? Como encara esta universalidade?

Começando pelas comunidades ciganas, alvo deste estudo, a análise à tabela 25, mostra-nos o que pensam os inquiridos sobre as leis de uma forma geral, ou seja, se na opinião destes, estas têm em conta o seu modo de vida.

Tal como aconteceu na questão relacionada com o atendimento institucional, a maioria dos inquiridos (65,0%), considera que, de uma forma geral, **as leis não têm em conta o seu modo de vida** (Tabela 23).

Tabela 23 – Opinião dos inquiridos em relação às Leis

		N	%
Considera que de uma forma geral, as leis têm em conta o vosso modo de vida?	Não	39	65,0%
	Sim	21	35,0%

No que se refere ao ponto de vista dos técnicos todos eles consideram que a Lei que regula estas medidas não tem em conta a especificidade cultural destes

grupos. No entanto parece-nos haver uma discrepância relativamente ao discurso dos técnicos da autarquia, que consideram que esta deveria ser uma preocupação do legislador ou, em última análise, do decisor, e os que trabalham a medida RSI, que não vêm necessidade de haver essa alteração, sendo que, na opinião destes, é ao nível do trabalho técnico que ela se deve operar.

“Não, a lei não tem em conta este tipo de comunidades. A medida (referindo-se ao RSI) como está prevista pode ser para qualquer tipo de comunidade e não tem de haver aqui alterações (...) No que respeita às políticas sociais/segurança social penso que não devem haver medidas próprias, têm de ser acessíveis a todos de forma igual, não é por serem ciganos que se devem alterar. Agora, por exemplo, ao trabalhar as questões da saúde já se podem programar ações mais específicas a estes grupos de acordo com a cultura que têm. Eles valorizam muito a higiene nas panelas, no fogão, mesmo que com eles não valorizem tanto. Mas se as competências estão lá é só trabalhá-las” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo RSI).

“É assim: para ser uma aplicação universal a Lei não pode ter em conta as especificidades culturais, o que tem ou pode ter é ao nível dos programas de inserção. Aí sim, tem de ter-se em conta essa diferença cultural senão é o mesmo que definir um projeto sem pernas para andar. Tudo tem a ver com o acompanhamento, agora na génese não, não pode” (Entrevista 7, Coordenador NLI).

“Penso que as políticas, o tal espartilho, condicionam um pouco. Devia ser revisto nesse aspeto. É uma comunidade diferente com especificidades diferentes daí que a Lei deveria ter, quanto a isso, algumas nuances que nos dessem mais instrumentos, apoios para trabalharmos melhor a inserção destas comunidades” (Entrevista 6, Técnica Superior, Empresa Municipal Habitação).

“Isso da universalidade da Lei tem que se lhe diga. Alguns defendem que por ser universal tem de ser igual para todos, mas esquecemo-nos de que nem todos são iguais, logo para ser universal há que ter em conta essas especificidades culturais de certos grupos. Tem de haver mudanças nessa parte” (Entrevista 1, Técnico Superior, Autarquia).

Tentamos, por outro lado, perceber como se estabelecia essa relação, entre o discurso formal das Leis, que regulam as medidas, e a prática institucional ou seja, se o espartilho das mesmas condicionaria, ou não, o trabalho dos técnicos no empoderamento destas populações. A este nível, o discurso é coincidente quer ao nível dos técnicos que executam o PER quer ao nível dos que executam a medida RSI, que consideram não haver limite à ação dos técnicos destacando, alguns deles, outro tipo de condicionalismos como sejam, a já referida vontade dos eleitos locais, a falta de outros programas complementares e a falta de recursos.

“O PER, em si, não nos limita. Na verdade, temos margem de manobra no que respeita à lei. Os vários executivos é que nos podem limitar mais ou menos o nosso trabalho. E depois há todo um conjunto de outros fatores como a limitação em termos de número de técnicos. Nós não temos só a comunidade cigana como utentes.” (Entrevista2, Técnico da Câmara Municipal de Vila Real).

“Não! O RSI não limita o meu trabalho, aliás tento ir mais além nas questões da sensibilização em assumirem o seu trabalho informal, de fazerem os descontos. Inclusive já fizemos algumas ações só para ciganos” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo RSI).

Outro dado que nos parece importante reter, está relacionado com a prática dos técnicos ou seja, perceber se no seu trabalho de atendimento e implementação de programas, a individuação está presente ou se, tal como a Lei, as variáveis de diagnóstico utilizadas não diferem da restante população. De uma forma geral, a maior parte dos técnicos referiram que utilizam as mesmas variáveis de diagnóstico e que não há individuação na sua prática profissional.

“Normalmente trabalho de igual forma, com as mesmas variáveis de diagnóstico digamos assim, quer se tratem de utentes ciganos ou não. A única coisa que diferencia é ao nível da higiene doméstica pois por mais que se tente para eles uma casa organizada e limpa não é a mesma coisa que uma casa organizada e limpa para as outras pessoas. (...) Também me acontece com outras famílias, mas o conceito de organização é sempre diferente, eles acumulam muitas coisas, porque são muitos logo, por aí, já não pode ser a mesma coisa” (Entrevista 6, Técnica Superior, Empresa Municipal Habitação).

“Não, não trato de forma diferente nem há individuação, nem podemos. A regra inicial tem de ser comum a todos. A não ser alguma especificidade muito própria de alguma família e que de certa forma tenhamos de nos aproximar de outra forma, caso contrário temos de aplicar o mesmo modelo a todos” (Entrevista 7, Coordenador NLI).

“Faço uma abordagem muito informal, ou seja, embora use as técnicas de abordagem igual à restante população, eu conheço, fruto da localidade onde moro, muitos ciganos pessoalmente. Tenho uma relação muito próxima com eles desde sempre e desde o início do RSI que trabalho com eles” (Entrevista 8, Coordenador entidade gestora do RSI).

A este propósito, Casa-Nova (2009, p. 207) salienta, precisamente, este processo de conhecer o “outro”, sem no entanto o querer “dominar” ou “inferiorizar” e que é, segundo a autora, fundamental para que se possam tratar as pessoas de igual forma “*Se a igualdade perante a lei significa a universalização dos direitos, tratar as pessoas com igualdade significa ter em atenção a sua diferença e as especificidades que daqui possam derivar.*”

Ou seja, para além da igualdade perante a Lei, é necessário a construção de igualdades em exercício, no quotidiano de todos e de cada um/a.

A opinião dos entrevistados relativamente ao sucesso das medidas, na integração das comunidades ciganas, vai de encontro à opinião que têm quando questionados se consideram que a comunidade cigana do distrito de Vila Real estão integradas, nas suas dimensões, económica, social e política.

“Os ciganos do distrito de Vila Real não estão integrados. Desde logo estão excluídos do mercado de trabalho, a inserção no sistema educativo é deficitária (pausa)

tem falhas; no sistema relacional são marginalizados, são poucos os que participam em associações e convivem com a restante sociedade” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

“Não. A comunidade cigana de Vila Real não está inserida. A maior parte dos beneficiários dependem do RSI, não tem experiência ao nível laboral, e acho que isso dificulta a integração deles. Noto que o RSI os tem condicionado, ou seja, o RSI é um handicap para que se tornem autónomas a outros níveis” (Entrevista 1, Técnica Superior Autarquia).

“Se calhar não estão, não sei bem. Se olharmos a essas dimensões se calhar não estão porque se calhar também não há interesse da parte deles em que esteja. Conheço muitos ciganos de outras zonas que apostaram fortemente no comércio e fizeram a sua integração pela via do trabalho, pela via económica, mas os nossos ciganos de Vila Real estão ainda muito aquém destes. Estão muito dependentes do assistencialismo por parte das instituições, também não são uma comunidade muito grande, talvez isso condicione, de certa forma as questões da identidade, não sei” (entrevista 6, Técnica Superior, Empresa Municipal Habitação).

Há, no entanto, quem considere que ainda é cedo para perceber o impacto das medidas na integração destas comunidades.

“Está, (se a comunidade cigana do distrito de Vila Real está inserida ou não) não podemos dizer que não, senão dávamos por ineficaz este trabalho. Agora acho que são processos de décadas. Há aqui vários níveis. Tudo começou com a escolarização, as ações de alfabetização (...) Nós tentamos incluir os adultos para chegar às crianças. O nosso propósito nem era que eles concluíssem a escolaridade. Era para que se refletisse nos mais novos. É um processo longo que só daqui a uns anos se vai ver” (Entrevista 7, Coordenador NLI).

Quanto ao sucesso das medidas RSI e PER o discurso dos entrevistados varia entre os que acham que as medidas não têm tido o impacto que deviam e os que consideram que em certos aspetos há melhorias.

“As medidas não têm contribuído para a integração das comunidades ciganas. Têm, antes, encoberto/limitado alguns efeitos negativos como pobreza, marginalização” (Entrevista 3, Técnico Gestor de Processo do RSI).

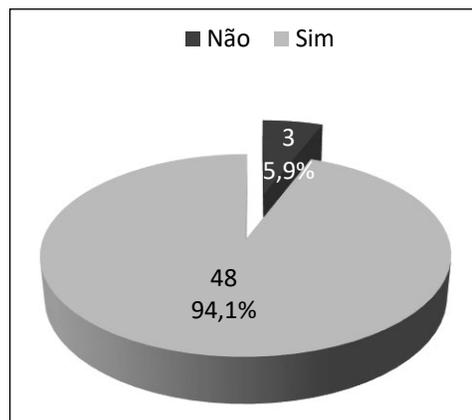
“Não vi grandes alterações, tenho de ser franca. Isso também não se consegue ver em poucos anos. Aquilo que sinto é menos pobreza nesta população, do que quando ouvia os meus pais falarem dos ciganos como pessoas muito pobres, a viverem uma pobreza muito extrema. Na melhoria das habilitações literárias vejo algumas melhoras” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

“ Sim, acho que sim, por exemplo ao nível da habitação social, limita-se (pausa) ou seja os grupos, sabemos onde estão, podemos trabalhá-los, podem continuar com as tradições deles mas vivendo na nossa sociedade eles têm de cumprir as nossas regras e têm cumprido, ao nível da escolarização dos menores também houve progressos, na área da saúde também se têm registado avanços” (Entrevista 7, Coordenador NLI).

Muitos dos técnicos destacam a área da saúde como aquela em que se notaram maiores progressos relativamente a esta comunidade.

Também os dados do nosso inquérito apontam para tal, já que, quando questionados sobre a área mais importante da sua vida, referem a saúde como sendo a mais importante (ver tabela 11). Por outro lado, e como podemos constatar pela análise à figura 14, a quase totalidade dos inquiridos, afirmaram que os seus filhos têm as **vacinas** em dia (94,1%).

Figura 14 - Inquiridos cujos filhos têm as vacinas em dia



Em relação à **frequência** com que os inquiridos vão às **consultas de saúde familiar**, 29,3% afirmam ir mensalmente, 35,0% anualmente, 4,0% respondem que raramente vão e 10,0% vão quando se sentem doentes (Tabela 24).

Tabela 24 - Frequência com que os inquiridos vão às consultas de saúde familiar

	Frequência Absoluta	Frequência Relativa Simples (%)
Mensal	29	48,3
Anual	21	35,0
Raramente vou	4	6,7
Só quando me sinto doente	6	10,0
Total	60	100,0

Por último, pareceu-nos importante perceber o que, na opinião dos técnicos, se constitui como obstáculo à integração destas comunidades, e quais as dificuldades que sentem no trabalho com este tipo de população. Não se verificam discrepâncias no discurso dos técnicos que, na sua generalidade, apontam questões como a cultura própria desta etnia, bem como a falta de habilitações e habitação condigna como obstáculo à sua integração.

“A dificuldade que sinto está na reprodução de comportamentos, atitudes, valores que são próprios da comunidade e que são difíceis de ultrapassar, nomeadamente no que respeita ao lugar das mulheres e das crianças na família (...) Eles são resistentes a qualquer tipo de controlo social que a restante sociedade lhes quer fazer. Querem continuar com a sua forma de estar, com a sua cultura” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

“A maior dificuldade que sinto é o incumprimento, um incumprimento reiterado. Nós tentamos trabalhar, mas não conseguimos porque não há cumprimento. Na restante população também há, mas nota-se diferenças, há mais incumprimento com esta população. Também há a questão das habilitações, sabemos que eles têm acordos para frequência de cursos de formação no âmbito do RSI, mas sinto que é mais do mesmo, que eles vêm isso como uma forma de e não uma forma para, e por isso os programas deviam ser mudados” (Entrevista 5, Técnica Superior Município).

“A dificuldade maior é a questão da aprendizagem, neste sentido: quando tu tentas ajudá-los a corrigir em algumas coisas, mesmo por exemplo na questão das feiras com sabes muitos deles trabalham nas feiras e até os tenho tentado ajudar em algumas situações de incumprimento, mas depois digo-lhes sempre para na próxima corrigirem, mas eles acabam por ficar sempre sempre da mesma forma” (Entrevista 8, Diretor Serviços, entidade gestora do RSI).

“O maior obstáculo que sinto para a integração desta comunidade são as fracas condições habitacionais, discriminação da restante população, fracas habilitações literárias, o facto de ser uma comunidade fechada e não quererem perder os seus costumes” (Entrevista 1, Técnico Superior, Autarquia).

Do discurso dos técnicos sobressai a consequência de séculos de segregação e perseguição da população cigana: reduzida familiaridade com a educação escolar, ausência do mercado de trabalho em profissões assalariadas e reduzida atenção dada às suas condições de realojamento. É este o trabalho que necessita de ser realizado, consciencializando a população na sua globalidade para a importância de acesso a direitos consagrados em Lei e que devem ser usufruídos por todos.

5.9. Síntese final - a aplicabilidade do RSI e do PER nas comunidades ciganas: o caso do distrito de Vila Real

Concluindo, a caracterização dos inquiridos ciganos residentes em Vila Real permitiu compreender que estamos perante uma comunidade jovem, porém relativamente pouco escolarizada, predominando os que não sabem ler nem escrever e mais de metade não possui o primeiro ciclo do ensino básico completo. Esta situação verifica-se, sobretudo, nos indivíduos mais velhos.

No que diz respeito às fontes de rendimento, a quase totalidade dos inquiridos dependem da prestação do RSI, sendo pouco relevante a percentagem de indivíduos que indicam o comércio ambulante como fonte de rendimento.

De salientar que a não abundância de feiras no distrito em causa é um fator condicionador daquele exercício.

Ao nível da integração profissional, sobressai a enorme percentagem de indivíduos que se encontram desempregados, estando a maior parte inscrita no centro de emprego, embora muitos evidenciem que tal situação não tem favorecido o seu percurso de integração no meio laboral.

Na componente habitacional constata-se que os agregados vivem, maioritariamente, em barracas ou casas estilo abarracado, com poucas condições de habitabilidade facto que contribui para um significativo desejo de mudança por parte desta população, no que ao tipo de residência diz respeito. A comprovar tal situação, está um assinalável número de indivíduos que têm pedido de habitação no município e aguardam o seu realojamento.

A sua relação com as medidas de política social, nomeadamente o RSI, tem-se revelado como uma relação de dependência, já que uma significativa percentagem dos inquiridos revela beneficiar da medida desde sempre. Esta realidade é indiciadora da dificuldade de sair do ciclo de pobreza pela ineficácia da medida ao nível da integração no mercado de trabalho alargado.

Apesar do discurso dos técnicos que acompanham a medida, evidenciam os planos de integração como um acordo entre as partes, os inquiridos sentem-nos como uma imposição, tendo-se, ainda, verificado que a sua totalidade recai em programas de natureza educativa, nomeadamente o curso de alfabetização para adultos e/ou cursos de formação profissional. Este sentimento de imposição, marca quer, o seu interesse pelos programas, na sua maioria, considerados como pouco importantes para a sua vida e, ainda, um desejo de que estes se revestissem de outra natureza.

Da parte dos técnicos, não parece haver, pela análise do seu discurso, individualização no estabelecimento destes acordos, nem no trabalho que efetuam com esta comunidade. No entanto, muitos afirmam que existem constrangimentos como sejam as características do território, a adequação do mercado de trabalho a este público-alvo, a vontade dos decisores políticos, a falta de programas específicos e a própria vontade da comunidade em encarar o trabalho como fonte de rendimento. Os técnicos gestores do RSI viam com bons olhos uma alteração legislativa que introduzisse, por exemplo, a mediação nas equipas do RSI.

“De forma genérica não. O mediador da comunidade cigana ate podia trazer benefícios. Ou haver iniciativas para promover o associativismo podia trazer algumas vantagens” (Entrevista 4, Técnico Gestor de Processo do RSI).

“O mediador? Porque não? Talvez até resultasse, agora tinha de ser alguém a quem eles reconhecessem autoridade senão não terias hipótese” (Entrevista 8, diretor serviços, entidade gestora do RSI).

Ao nível da participação política e social, é possível afirmar que estamos perante uma comunidade ausente das formas tradicionais de participação social, com nenhum inquirido a pertencer a uma associação ou a praticar voluntariado, apesar de uma grande parte ter manifestado interesse em o fazer, sobretudo as

mulheres e com o objetivo de poder ajudar os outros, manifestando-se a vontade de conviver mais nos homens. No que respeita à participação eleitoral, menos de metade (41,7%) dos inquiridos votou nas últimas eleições autárquicas, o que revela alguma participação nesta dimensão.

Para Paugam (2003, p. 171) a integração normativa e funcional dos indivíduos realiza-se, na sua maioria, através de organizações profissionais, políticas ou de outra natureza. Segundo o autor *“a participação ativa no funcionamento de grupos sociais organizados é, portanto, uma condição de integração”*. Pela análise aos resultados do inquérito podemos inferir que estamos perante uma comunidade que não se encontra integrada.

Tal facto poderá ser constatado, na secção referente às redes de sociabilidade, onde grande parte dos inquiridos afirma ter como amigos pessoas das comunidades ciganas. No entanto, 95% destes refere ter também relações com a restante comunidade, porém tratam-se, na sua maioria, de relações de vizinhança.

Passando à perceção que os sujeitos têm relativamente a situações de discriminação, mais de metade dos inquiridos afirma já se ter sentido discriminado pela sociedade maioritária tendo esta sido mais visível em contextos como a escola e os serviços públicos. A este nível, também os técnicos superiores entrevistados referem a pressão constante da sociedade e revelam atitudes discriminatórias da população maioritária para com esta comunidade. De mencionar também e ainda no que respeita às representações sociais, que mais de metade dos inquiridos sente que os funcionários dos serviços públicos não entendem o seu modo de vida.

A este respeito, consideramos importante a realização de ações de formação que sensibilizem a população maioritária, desconstruindo muitos dos estereótipos existentes.

Ao nível das políticas de habitação, nomeadamente o PER, verifica-se que, apesar de viverem em fracas condições, e aguardarem há muito pelo seu realojamento, ainda são poucos os agregados familiares ciganos que residem em habitação social. No entanto, dos que já se encontram realojados, verifica-se uma maior tendência para o seu gosto pela casa e pelo bairro. Na opinião dos técnicos que acompanham o PER, a habitação, por si só, não constitui fator de integração para estas comunidades, porém, a sua integração em bairros terá favorecido uma aproximação com a sociedade promovendo uma diminuição dos estereótipos associados a esta população. Os técnicos são, no entanto, críticos relativamente à forma como os realojamentos se têm processado, os quais, na sua opinião, deveriam ter maior acompanhamento, o que não tem vindo a acontecer seja pela vontade dos decisores, seja pela falta de recursos.

Por último, a maioria dos inquiridos considera que as Leis não estão ajustadas ao seu modo de vida e à sua cultura. Para os técnicos da autarquia este universalismo deveria ser revisto, enquanto para os técnicos gestores do RSI é ao nível da atuação técnica que a mudança se deverá operar.

Os técnicos superiores são unânimes em considerar que as políticas (no seu

âmbito formal) não limitam o seu trabalho, enquanto definidores de programas de integração, considerando haver espaço de manobra para a definição de outro tipo de práticas que não sejam as tradicionalmente adotadas, no entanto, confessam, estas não têm vindo a ser utilizadas por falta de recursos ou, mesmo, por vontade dos decisores políticos.

Sobre a integração das comunidades ciganas do distrito de Vila Real, e a importância destas medidas naquele processo, todos os técnicos consideram que ainda não se sentem efeitos desejáveis, afastando-se a hipótese de se considerar estas comunidades ciganas como integradas nos seus mais variados níveis, ou áreas: económico, relacional, participativo, político e habitacional.

REFLEXÕES FINAIS

A conceção de uma cidadania acessível a todos os portugueses passou a vigorar após as transformações políticas e sociais ocorridas a 25 de Abril de 1974, com a implementação do sistema democrático em Portugal, que tem como principal marco a aprovação da Constituição da República Portuguesa (CRP) a 2 de Abril de 1976.

Ao afirmar-se como um Estado de direito democrático, Portugal adota alguns princípios fundamentais assentes “*no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*” (CRP, artigo 2.º).

É neste quadro de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, e no princípio da universalidade (artigo 13.º da CRP), que se consubstanciam as políticas públicas de cariz social que passam a vigorar a partir desta altura.

No entanto, numa sociedade, aparentemente, democrática, surgem fenómenos de marginalização e exclusão. É o que se passa, desde há muitos anos, quase tantos como os da sua existência, com a população cigana onde se fazem sentir “*formas mais ou menos ocultas de exclusão e racismo que, nem por serem menos explícitas, não deixam ser violentas e fortemente segregadoras*” (Cortesão, 1995, p. 9).

Nómadas na sua origem, os ciganos passaram a sedentarizar-se essencialmente por razões que se prendem com a própria subsistência e, fruto desta passagem, alteram-se as relações com o espaço e com a população que vive esse mesmo espaço, ou seja entre a sociedade maioritária, dominante, e a minoria que com ela passa a (con)viver.

Segundo Gonçalves, Garcia, & Barreto (2006), duas atitudes marcam as comunidades ciganas nesta fixação: por um lado o grupo de ciganos mais jovens, onde, por via da sua interação com os não ciganos (em especial na escola), prevalece uma *postura de adaptação*, e que tem, como consequência, a transformação dos modelos culturais de referência, e os ciganos mais velhos, conservadores que continuam a oferecer resistência, preservando a sua identidade.

Durante o capítulo V, apresentamos os resultados decorrentes da investigação, comparando, no que respeita à situação em que vivem as comunidades ciganas do distrito de Vila Real, alguns dos parâmetros, com os de outros estudos que têm vindo a ser feitos, nos últimos anos em Portugal. Das questões relativas à caracterização sociodemográfica do grupo populacional em estudo, encontramos as mesmas características que são evidenciadas ao nível nacional, e que demonstram que estamos perante uma população relativamente jovem, onde predominam elevadas taxas de analfabetismo, baixas qualificações profissionais, ausência de uma tradição de trabalho assalariado e consequente desvinculação face ao mercado formal de emprego, e condições precárias ao nível da habitação, de onde prevalece o alojamento tipo barraca.

Como referimos anteriormente, estas condições de vida são a resultante de processos de segregação secularmente prolongados no tempo e que necessitam de resposta urgente e eficaz por parte do poder autárquico e nacional, bem como uma abertura de mentalidades por parte da população maioritária.

Estes breves traços de caracterização, são indicadores de um grupo afetado por fenómenos de pobreza e exclusão social e sobre o qual, persistem, ainda, muitos preconceitos e estereótipos e que são percecionados, não só, pelos inquiridos, como algo que os “afasta” da sociedade, mas também pelos técnicos que acusam essa presença no trabalho de intervenção social com esta comunidade. Acresce que este grupo é, também ele, pouco permeável aos valores, estilos de vida e cultura da sociedade onde estão inseridos, por ser dotado de uma identidade étnica e cultural própria, relativamente distanciada, e não reconhecida, também, pela sociedade em geral.

Não se estranha, por isso, que a integração desta população se revista de particular dificuldade e controvérsia. Mendes (1998), sublinha que a capacidade de ação e decisão dos atores sociais sobre a mudança se encontra condicionada a determinados constrangimentos, destacando a *rejeição*, o *preconceito* e o *estereótipo secular*. Ao longo dos anos, vários são os autores que têm vindo a chamar a atenção para os processos de exclusão e discriminação de que os ciganos têm sido alvo persistindo, em relação a estes, “*sentimentos e práticas de racismo e discriminação que se traduzem em desigualdades sociais no acesso aos principais direitos de cidadania*” (Mendes, Magano, & Candeias, 2014, p. 13).

Ora, esta estigmatização se, por um lado, tem impedido esta minoria de se integrar na sociedade maioritária, tem, por outro lado, permitido que ela resista, também, a um processo de assimilação. Por seu lado, esta capacidade de resistência da população cigana face aos processos de assimilação, por parte das sociedades dominantes, tem acentuado os próprios processos de exclusão.

Mas esta estigmatização não é, por si só, fator inibidor da integração desta comunidade na sociedade em geral. A presente investigação analisou outros fatores, para além deste, que nos permitiram aferir o grau de integração das comunidades ciganas do distrito de Vila Real.

Explicitando a integração a partir do direito ao trabalho e ao consumo, podemos concluir que estamos, essencialmente, perante um grupo totalmente desvinculado do mercado de trabalho, sendo que esta fragilidade, dos vínculos laborais, está presente pelas elevadas situações (quase totalidade) de desemprego e pela inexistência de descontos para algum regime de proteção social. Esta desvantagem face ao mercado de trabalho, é acentuada pelas fracas qualificações e pela existência de práticas discriminatórias dos empregadores, evidenciadas no discurso dos técnicos que acompanham as medidas e das próprias pessoas ciganas na procura de emprego. Com a falta de trabalho é também evidente a carência material e a consequente dependência de apoios, complementares aos rendimentos, constatada pela elevada percentagem de indivíduos ciganos que mencionam receber apoio de outras instituições, que se situa ao nível alimentar e de vestuário.

Das questões relativas à participação política e social, deparamo-nos com uma inexistência de pertença a uma associação ou grupo de voluntariado, apesar de ser significativo o número de inquiridos que estariam dispostos a participar em práticas associativas, o que parece revelar uma vontade em estabelecer laços com a comunidade. A participação em atos eleitorais é, também disso, um exemplo registando-se um valor de participação a par com os registados na restante população. Quanto às redes de sociabilidade, apesar de se notar uma certa retórica que aponta para uma multiplicidade de contactos e relações com pessoas não ciganas, estes situam-se ao nível das relações de vizinhança, sendo que maioritariamente as relações de amizade são mantidas com pessoas do próprio grupo. Ainda a propósito das redes de vizinhança, verifica-se a mesma vontade expressa de um maior entrosamento com a sociedade em geral, pelo número significativo de inquiridos que, em caso de realojamento, preferia ter como vizinhos pessoas não ciganas.

A presente dissertação pretendeu, ainda, explicitar a integração a partir do direito à proteção social, à identidade cultural e à participação na definição dos respetivos cursos de vida. Em jogo está o papel do Estado enquanto promotor de políticas sociais universais e das quais dependem o sucesso dos processos de integração social.

Numa breve referência a Simmel, e ao conceito que este dá de “assistido”, Rodrigues (2008, p. 6), não se referindo propriamente à população cigana, chama-nos a atenção para a existência de uma correlação entre a pobreza e a sociedade onde ela está inserida isto é: *“o pobre torna-se um objeto de estudo sociológico, não apenas pelo que faz mas sobretudo pelo que os outros “lhe fazem” a partir da ação social. A pobreza torna-se assim um fenómeno de estudo sociológico único: um número de indivíduos que ocupa uma posição específica no conjunto social. Mas essa posição não é determinada pelo seu destino e condição, mas sobretudo pela forma como os outros tentam corrigir essa situação.”*

Também Castro (2010) ao fazer uma reflexão acerca dos processos de pobreza e exclusão social entre a população cigana, atribui a sua causa à “leitura etnicizante” que se faz da cultura dos pobres, ou seja, à assunção de que a responsabilidade pelos problemas está nos indivíduos e não na aplicação das políticas e práticas profissionais. Também Lopes (2008) nos chama a atenção para uma certa “deriva” ou “desorientação” na aplicação das medidas de integração dos ciganos. Para este autor, a vida da população cigana tem vindo a ser condicionada por normas criadas por “não ciganos”, pensadas muitas vezes para resolver os seus problemas, mas que acarretam outros problemas atrás de si.

Em Portugal, as medidas como o RSI e o PER têm tentado contribuir para uma melhoria da qualidade de vida e inserção social das pessoas em situação de vulnerabilidade, logo, também, das pessoas ciganas. Em nosso entender há, no entanto, que ponderar os efeitos perversos destas medidas, que no presente estudo se provaram ser muito niveladoras, não tendo em consideração a especificidade e heterogeneidade de certos grupos, revelando-se ineficazes nos seus resultados.

No que ao RSI diz respeito, estamos perante um grupo cuja principal fonte de subsistência depende do montante de prestação que lhes é atribuído por esta medida, registando-se um grande número de inquiridos que diz ser beneficiário do programa desde sempre. Apesar de a maioria já ter participado em programas de inserção, verifica-se uma ausência relativamente ao envolvimento destes no acordo (apesar de contrariado pelo discurso de alguns técnicos gestores da medida) e o que acaba por se refletir numa desvalorização dos programas, que se situa, na totalidade, na frequência de ações de formação e educação para adultos. A este nível parece-nos que faltarão metodologias estruturadas de aproximação à população cigana devendo a intervenção ter presente as suas especificidades culturais, económicas e sociais, bem como a sensibilização de entidades empregadoras no sentido da sua abertura a esta população, apelando à responsabilidade social das mesmas e à humanização discursiva e prática.

Também ao nível do PER não se registaram sinais de que esta medida tenha contribuído para uma efetiva integração das comunidades ciganas residentes em Vila Real, pese embora se registar uma participação e envolvimento em ações dos bairros, e com a própria vizinhança, o que, em muito, tem favorecido a desconstrução de imagens estereotipadas sobre este grupo minoritário. No entanto são ainda poucos os agregados familiares que se encontram realojados em habitação social, o que parece ser sinónimo de uma falta de vontade dos decisores políticos locais, para que haja alterações nesse sentido.

As práticas institucionais, a par das políticas sociais, revelam-se niveladoras, homogéneas, não havendo lugar à individualização, nem à adoção de um olhar mais plural sobre as pessoas e as comunidades ciganas, o que nos parece fundamental numa perspetiva de cidadania plena. No uso da universalidade esquecemo-nos, por vezes, que tratamos de forma desigual quem é diferente, o que, na opinião de Cardoso & Perista (2007), nem sempre é resultado de uma discriminação intencional resultando, antes, de estruturas sociais que respondem às necessidades da população maioritária, sem que se dê a devida atenção às particulares necessidades de grupos minoritários.

Ora, este princípio da universalidade e da igualdade, que não abre lugar a respostas particulares face a grupos, também eles específicos, a par da acentuação de estereótipos negativos sobre as comunidades ciganas pode, em nosso entender, condicionar a integração social desta minoria étnica. A este propósito (Silva & Silva, 2002, p. 62), referem “*o reconhecimento jurídico do direito à diferença em relação às minorias étnicas embate aparentemente com o princípio da igualdade de tratamento de todos os cidadãos do Estado*”. Para estes autores o princípio da igualdade, e da democracia só poderá ser alcançado, se se praticar uma política de “discriminação positiva” o que, em larga medida, contraria o princípio do Estado-Nação. O princípio da universalidade, se aplicado às minorias étnicas, será ele próprio fator inibidor da preservação de culturas minoritárias ao prosseguir a “*incorporação ou fusão dessas minorias étnicas na maioria*” (*ibidem*).

Na esteira deste pensamento outros autores têm evidenciado o papel da interculturalidade, como condição basilar para a construção de uma sociedade que se quer democrática, e ainda como fator de inovação e progresso (Antunes, 2009). Assim, o processo de democratização tem o dever de *“catalisar e rentabilizar as potencialidades das comunidades de modo a tornar os agentes sociais participantes ativos da construção contínua do progresso cultural, do desenvolvimento sustentável das pessoas e das comunidades”* (ibidem, p. 39). Também aqui se evidencia que o direito à diferença é tão importante como o direito à igualdade e que ambos não se devem dissociar numa sociedade multicultural.

À luz destas interpretações, podemos inferir que a integração das minorias só se consegue através do respeito pela sua cultura e modos de vida, logo o princípio da universalidade das políticas não deverá ser o de querer nulificar a minoria cultural existente, nivelando-a com a cultura dominante, mas antes estabelecer *“uma adaptação mútua e em termos de integração reciprocamente respeitosa entre culturas diferentes que desenvolvem tensões, interação e conflituam nas suas especificidades culturais”* (Mendes 2014, p. 15). Referindo-se aos processos de exclusão e às dificuldades no domínio da integração (problema consequente da exclusão), também Xiberras (1993) conclui que a integração significaria para o *“Estado regulador, a capacidade de gerir a expressão de um politeísmo dos valores”* (ibidem, p. 244).

A este propósito Boaventura Sousa Santos refere que a igualdade moderna não lida igualitariamente com a diferença. Para este autor a sociedade em que vivemos evoluiu, nos últimos 20 anos, com uma grande distância em relação ao *“imaginário igualitário da modernidade (...) intensificando a igualdade entre os que pertencem ao grupo (ou iguais) e tratando com grande distância e intolerância todos os demais (os diferentes)”* (Santos, 1996). Também para ele a igualdade caracterizadora das sociedades modernas terá de ser substituída por um princípio multicultural de igualdade e de diferença, ou seja: *“Temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza”* (ibidem). Relativamente à minoria étnica em estudo, os ciganos têm, de acordo com a sua visão, *“direito a ser iguais a todos os demais portugueses no que respeita à defesa da propriedade, à liberdade de movimentos, às garantias processuais, e têm o direito a ser diferentes no que respeita às suas tradições, aos seus rituais, aos seus costumes e à sua cultura”* (ibidem).

Parece-nos claro, no entanto, que a construção de uma cidadania participativa e pluricultural terá de ser o resultado de um trabalho no sentido de *“educar”* quer as maiorias, quer as minorias (Silva & Silva, 2002).

Para concluir parece-nos que, para melhorar as condições de vida das pessoas ciganas, será necessário adotar outras formas de envolver a população, outras formas de participação, que não passem pelas tradicionalmente adotadas para outros beneficiários das medidas públicas, da sociedade dominante, sendo que, a nosso ver, esta possibilidade tem vindo a ser negligenciada por quem formula e

trabalha as políticas sociais. Importará, ainda, e por isso, reequacionar as medidas no sentido de se privilegiar o enfoque no indivíduos e nas suas particularidades, numa capacidade de inovar as respostas sociais, envolvendo os agentes locais numa troca efetiva de sinergias, no que ao processo de organização e implementação das políticas sociais, e do RSI e PER, em especial diz respeito.

A avaliação dos resultados desta investigação, e os seus contributos para o estudo em causa, exige, ainda, que sejam explicitadas as diversas limitações que foram sendo detetadas ao longo deste trabalho, as quais poderão ser tomadas em linha de conta em investigações futuras. Assim no estudo sobre o impacto das políticas RSI e PER nos processos de integração social, seria importante uma análise temporal sobre o *status quo* das comunidades ciganas antes e depois da aplicação das medidas. Por outro lado, constituiu outra limitação, algum constrangimento que se verificou, quer da parte das pessoas ciganas, quer da parte dos técnicos, pela proximidade com a investigadora (quer como técnica que acompanha alguns agregados, quer como colega). Parece-nos que a opção por uma abordagem qualitativa, dirigida às comunidades ciganas, para captar sentimentos e perceções de integração nas várias dimensões deverá ter sido em conta numa linha de investigação futura. Por último, a análise das práticas institucionais foi muito importante para explicar o objeto mas não captou em substância o que pensam os técnicos, isto é a dimensão simbólica, a conceção de etnicidade e identidade e o direito a ter direito de individuação de processos de integração para as comunidades ciganas, o que poderá servir de orientação para estudos futuros.

BIBLIOGRAFIA

ACIDI- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. (2013). *Estratégia Nacional Para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020*. Lisboa: Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares/ ACIDI.

Alfaro, A. G., Costa, E. M., & Floate, S. S. (1999). *Ciganos e Degredos: Os casos de Espanha, Portugal e Inglaterra, séculos XVI-XIX*. Lisboa: Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural.

Antunes, M. C. (2009). Interculturalidade e Intervenção Comunitária. *Revista Galego - Portuguesa de Psicologia e Educacion*, 17, pp. 39-47.

Bastos, J. G., & Bastos, S. P. (1999). *Portugal Multicultural - Situação e estratégias identitárias das minorias étnicas*. Lisboa: Fim de Século.

Bastos, J., Correia, A., & Rodrigues, E. (2007). *Sintrensens Ciganos. Uma abordagem estrutural-dinâmica*. Lisboa: Câmara Municipal de Sintra e ACIDI.

Belchior, A. F. (2014). *Núcleo de Apoio Local: Uma Resposta inovadora para a Pessoa em Situação de Sem abrigo*. Lisboa: Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Ciências Humanas.

Bessa, D. M. (2015). Trajetórias Profissionais: influências na reforma. *Tese de Mestrado em Gerontologia Social, ISSP*. Porto.

Branco, F. (2003). Os Ciganos e o RMG: direitos sociais e direito à diferença. *Revista Intervenção social*, 27, pp. 121-143.

Bureau Internacional do Trabalho. (2003). *A luta contra a Pobreza e Exclusão Social em Portugal. Experiencias do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*. Obtido de <http://www.ilo.org/step>

Cachado, R. A. (2013). O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social. *Revista Análise Social n. 206, XLVIII (1.º)*, pp. 134-152.

Calado, P. (2014). O Papel da educação não-formal na inclusão social: A experiência do Programa Escolhas. *Interações, V. 10, n.º 29*, pp. 60-94.

Caldeira, I. (1993). O Afro-Americano E o Cabo-Verdiano: Identidade étnica e identidade nacional. Em B. S. Santos, *Portugal: um Retrato Singular* (pp. 593-628). Porto: Centro de Estudos Sociais e Edições Afrontamento.

Capucha, L. M. (1998a). Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades . Em J. M. Viegas, & A. F. Costa, *Portugal que Modernidade?* (pp. 209-242). Oeiras: Celta Editora.

Capucha, L. M. (1998b). *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*. Lisboa: Departamento de Estudos, Prospetiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e Da Solidariedade.

Capucha, L. M. (Março de 2000). Territórios da pobreza, onde é preciso voltar. *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais n.º 30*, pp. 8-15.

Cardim, M. E., Mota, L., & Pereira, L. (Abril de 2011). *Sociologia On Line - Revista da Associação Portuguesa de Sociologia n.º 2*. Obtido de Web Site da Associação Portuguesa de Sociologia: <http://revista.aps.pt>

Cardoso, A. (Junho de 2002). A Coordenação nas políticas sociais ativas: O caso do rendimento mínimo garantido em Portugal. *Cidades- Comunidades e Territórios, n. 4*, pp. 83-98.

Cardoso, A., & Perista, H. (Junho de 2007). P'lo Sonho É Que Vamos: Uma estratégia de inovação na promoção da cidadania de pessoas e comunidades ciganas. *Cidades - Comunidades e Territórios, n.º 14*, pp. 31-42.

Careganato, R. C., & Mutti, R. (2006). Pesquisa Qualitativa: Análise de discurso versus análise de conteúdo, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>. *Texto Contexto Enfermagem n.º 15*, pp. 679-684.

Casa-Nova, Maria José (2002). Etnicidade, género e escolaridade - Estudo em torno das socializações familiares de género numa comunidade cigana da cidade do Porto. Lisboa: IIE.

Casa-Nova, Maria José (2008) Tempos e lugares dos ciganos na educação escolar pública. In Maria José Casa-Nova e Paula Palmeira (Coord.), *Minorias*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, pp. 7-57.

Casa-Nova, Maria José (2009). *Etnografia e Produção de Conhecimento. Reflexões críticas a partir de uma investigação com ciganos portugueses. Coleção olhares, n.º 8*. Lisboa: ACIDI- Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural.

Casa-Nova, Maria José. (2013), “Os ciganos é que não querem integrar-se?” (is it the Gypsies who doesn't want to integrate?), in José Soeiro, Miguel Cardina & Nuno Serra (Orgs.), *Não acredite em tudo o que pensa. Mitos do senso comum na era da austeridade (Don't believe in everything you think: myths of common sense)*. Lisboa: Tinta da China, pp.213-222

Casa-Nova, Maria José. (2018). *Formar uma elite ou educar um povo?* Newsletter OBCIG, disponível em <https://www.obcig.acm.gov.pt>.

Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: Uma Crónica do Salário*. Rio de Janeiro: Vozes.

Castro, A. (1995). Ciganos e Habitat. Entre a itinerância e a fixação. *Sociologia, Problemas e Práticas n. 17*, pp. 97-111.

Castro, A. (2004). Ciganos e Itinerância: Realidades concelhias e formas de hospitalidade. *Cidades- Comunidades e Territórios, 9*, pp. 55-69.

Castro, A. (2007). Dos Contextos Locais à Inviabilização Política: Discussão em torno dos ciclos de exclusão habitacional dos ciganos em Portugal. *Cidades - Comunidades e Territórios, 15*, pp. 63-86.

Castro, A. (2010). *Ciganos e Desigualdades Sociais: Contributos para a inflexão de políticas de cariz universalista*. Obtido de <<http://sociologico.revues.org/139>>.

Coelho, A. B. (2013). Habitação e Vizinhança Para Famílias de Etnia Cigana: Algumas reflexões práticas. Em M. M. Mendes, & O. Magano, *Ciganos Portugueses: Olhares Plurais e Novos Desafios Numa Sociedade em Transição* (pp. 239-247). Lisboa: Editora Mundos Sociais.

Cortesão, L., & Pinto, F. (1995). *O Povo Cigano: Cidadãos na sombra*. Porto: Edições Afrontamento.

Cortesão, Luiza, Stoer, Stephen Ronald, Casa - Nova, Maria José & Trindade, Rui (2005). Pontes para outras viagens. Escola e comunidade cigana: representações recíprocas. Lisboa: Acime.

Costa, A. B. (1998). *Exclusões Sociais - Cadernos Democraticos 2 - Fundação Mário Soares*. Lisboa: Gradiva.

Costa, A. B., Baptista, I., Perista, P., & Carrilho, P. (2008). *Um Olhar Sobre a Pobreza: Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.

Costa, E. L. (1993). O Povo Cigano em Portugal: Contributo para o seu conhecimento. *Escola e Sociedade Multicultural*, pp. 91-96.

Costa, E. M. (1995). Os Ciganos em Portugal: Breve história de uma exclusão. Em C. Luiza, *O Povo Cigano: Cidadãos Na Sombra* (pp. 13-20). Porto: Edições Afrontamento.

Dias, E. C., Alves, I., & Valente, N. (2006). *Comunidades Ciganas: Representações e dinâmicas de exclusão/integração*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.

Duarte, I., Castro, A., Afonso, J., Salgueiro, M., & e Antunes, M. (2005). *Coexistência Inter - Étnica, Espaços e Representações Sociais: Os ciganos vistos pelos outros*. Lisboa: ACM - Alto Comissariado Para as Migrações.

Enguita, M. F. (1996). Escola e Etnicidade: O caso dos ciganos. *Educação, Sociedade e Culturas n.º 6*, pp. 5-22.

ERRC, & NÚMENA. (2007). *Os Serviços Sociais ao Serviço da Inclusão Social, O Caso do Ciganos: Avaliando o impacto dos planos Nacionais de ação para a inclusão social na República Checa, em França e em Portugal*. Budapeste/Lisboa: European Roma Rights Centre e Númena Centro de Investigação em Ciências Sociais e Humanas.

Esping, A. G. (1993). Orçamentos e Democracia: O Estado Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986. *Análise Social, vol. XXVIII*, pp. 589-606.

Estivill, J. (2003). *Panorama Da Luta Contra a Exclusão Social: Conceitos e estatégias*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

Fernandes, A. T. (1991). Formas e Mecanismos de Exclusão Social. *Revista Crítica de Ciências Sociais. I série, vol. 1*, pp. 9-66.

Fernandes, A. T. (1995). Etnicização e Raciação no Processo de Exclusão Social. *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto n.º 5*, pp. 7-67.

Fernandes, E. M., & Maia, A. (2001). *Grounded Theory: Métodos e Técnicas da Avaliação: Contributos para a prática e investigação psicológicas*. Obtido de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/4209>.

Fernandes, J. A. (2012). *RSI: inserção ou dependência? - Dissertação de Mestrado em Serviço Social*. Lisboa: Instituto Serviço Social de Lisboa.

Ferreira, J. (2011). Contributos para o Debate da Epistemologia em Serviço Social. *Trabajo Social Global n. 2*, pp. 63-67.

Freitas, M. J. (1994). Os Paradoxos do Realojamento. *Sociedade e Território, 20*, pp. 26-34.

Ghiglione, R., & Matalon, B. (1993). *O Inquérito: Teoria e Prática*. Oeiras: Celta.

Gonçalves, A., Garcia, O., & Barreto, P. (2006). *Tradição e Prospectiva nos Meandros da Economia Cigana: Circuitos peri - económicos na Grande Lisboa*. Lisboa: ACM -Alto Comissariado Para as Migrações.

Gonçalves, H. (2011). *Estratégias Coletivas de Governação Local no Campo Social: Alcances e limites - estudo sociológico comparativo Portugal e Espanha*. Salamanca: Tese de Doutoramento em Sociologia.

Guerra, I. (1994). As Pessoas Não São Coisas que se Ponham em Gavetas. *Sociedade e Território n.º 20*, pp. 11-26.

Guerra, I. (1997). The Dark Side of the Moon do Rendimento Mínimo Garantido. *Sociologia - Problemas e Práticas n.º 25*, pp. 157-164.

Hespanha, P. (2008). Políticas Sociais: Novas Abordagens, Novos Desafios. *Revista de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Brasil, 39*, pp. 1-21.

Horta, A. P., & Malheiros, J. M. (2004). Os Caboverdianos em Portugal. Processo de consolidação, estratégias individuais e ação coletiva. *Estratégia - Revista de Estudos Internacionais, 20*, pp. 83-103.

Kenrick, D., & Puxon, G. (1998). *Ciganos: da Índia ao Mediterrâneo*. Lisboa: Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural.

Kenrick, D., & Puxon, G. (1998b). *Os Ciganos Sob o Domínio da Suástica*. Lisboa: Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural.

Liégeois, J. P. (2007). *L'accès aux droits sociaux des populations tsiganes en France. Rapport d'étude de La Direction Générale de L'Action Sociale*. France: Editions ENSP. Ministère du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité.

Liégeois, j.-P. (1989). *Ciganos e Itinerantes*. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Lopes, D. S. (2008). *Deriva Cigana: Um estudo etnográfico sobre os ciganos de Lisboa*. Imprensa das Ciências Sociais.

Machado, F. L. (1992). Etnicidade em Portugal: Constrastes e politização. *Sociologia - Problemas e Práticas n.º 12*, pp. 123-136.

Machado, P. F. (1994). A Presença Cigana em Portugal: Um caso de exclusão secular. *Mediterrâneo - Revista de Estudos Pluridisciplinares sobre as Sociedades Mediterrânicas. Universidade Nova de Lisboa*, pp. 53-58.

Magano, O. (2012). Pluralidade e Reconfiguração da Identidade Cigana em Portugal. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXIII*, pp. 251-268.

Magano, O. (2014). *Tracejar Vidas «Normais»: Estudo qualitativo sobre a integração dos ciganos em Portugal*. Lisboa: Mundos Sociais.

Magano, O., & M., M. (2014). Ciganos e Políticas Sociais em Portugal. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, pp. 15-35.

Marques, J. (2007). A Reconfiguração do Estado-Providência. *Gestão e Desenvolvimento, 15-16*, pp. 105-119.

Marques, J. F. (2013). O Racismo Contra as Coletividades Ciganas em Portugal: Sequelas de uma modernização. Em M. M. Mendes, & O. Magano, *Ciganos Portugueses* (pp. 111-121). Lisboa: Editora Mundos Sociais.

Marques, S. D. (Junho de 2005). O Trabalho e o Acesso Ao Rendimenno entre os Ciganos: Virtualidades e limitações das leituras da noção de exclusão social na compreensão da situação dos ciganos. *Cidades - Comunidades e Territórios n.º 10*, pp. 73-89.

Mendes, M. M. (1998). Etnicidade Cigana, Exclusão Social e Racismos. *Sociologia, Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Vol. VIII*, pp. 207-246.

Mendes, M. M. (2000). Um Olhar Sobre A Identidade E A Alteridade: Nós, os ciganos e os outros, os não ciganos. *IV Congresso Português de Sociologia*.

Mendes, M. M., & Magano, O. (2013). *Ciganos Portugueses: Olhares plurais e novos desafios numa sociedade em transição*. Lisboa: Mundos Sociais.

Mendes, M., Magano, O., & Candeias, P. (2014). *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas*. Lisboa: ACM - Alto Comissariado Para as Migrações.

Minayo, M. C., & Sanches, O. (1993). Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou complementaridade? *Caderno de Saúde Pública, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000083&pid=S1413-812320000010001600012&lng=en*, pp. 239-262.

Miranda, S. d. (1978). Insucesso Escolar e Origem Social No Ensino Primário: Resultados de um inquérito na zona escolar de Oeiras - Alges. *Análise Social, vol. XIV (55), 3.º*, pp. 609-625.

Moller, I., & Hespanha, p. (2002). Padrões de Exclusão E Estratégias Pessoais. *Revista Critica de Ciências Sociais, 64*, pp. 55-79.

Mozzicafreddo, J. (1992). O Estado Providência em Portugal: Estratégias contraditórias. *Sociologia- Problemas e Práticas n.º 12*, pp. 57-89.

Mozzicafreddo, J. (1994). O Estado Providência Em Transição. *Sociologia - Problemas e Práticas n. 16*, pp. 11-40.

Mucha, M. M. (2002). *(Des)construir a Descentralização : Descoincidência entre descentralização de competências e de recursos, em matéria de habitação, e seus reflexos nos modos de vida da população*. Coimbra: Tese de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Economia Universidade de Coimbra.

Mucha, M. M. (2002). *Desconstruir a Descentralização: Descoincidência entre descentralização de competências e de recursos, em matéria de habitação, e seus reflexos nos modos de vida da população*. Coimbra: Tese de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Economia Universidade de Coimbra.

Nicolau, L. (2010). *Ciganos e Não Ciganos em Trás Os-Montes: Investigação de um impasse interétnico. Tese de Doutoramento Em Ciências Sociais*. UTAD, Pólo de Chaves, Vila Real.

Nunes, O. (1996). *O Povo Cigano*. Lisboa: Edição do Autor em Parceria com a Obra da Pastoral dos Ciganos.

Paugam, S. (2003). *Desqualificação Social: Ensaio sobre a nova pobreza - Coleção: Educação e Trabalho Social*. Porto: Porto Editora.

Pena, M. J. (2014). Relação Profissional no Quadro da Intervenção do Assistente Social. *Azare - Revista Internacional de Trabajo Social e Bienestar*, n.º 3, pp. 133-203.

Pereira, A. (1999). *SPSS, Guia Prático de Utilização: Análise de dados para Ciências Sociais*. Lisboa: Edições Sílabo.

Pereira, Á., & Rebelo, M. (2013). Habitação e Integração Social. Em M. M. Mendes, & O. Magano, *Ciganos Portugueses* (pp. 61-70). Lisboa: Mundos Sociais.

Pestana, M. H., & Gageiro, J. N. (2003). *Análise de Dados Para Ciências Sociais: A complementaridade do SPSS*. Lisboa: Edições Sílabo.

Petrini, M. (2009). Usando Grounded Theory Na Construção De Modelos Teóricos. *Revista Gestão e Planeamento n.º 10*, pp. 1-18.

Pinto, J. M. (1991). Considerações Sobre A Produção Social Da Identidade. *Revista Critica de Ciências Sociais n.º 32*, pp. 217-231.

Pires, Rui Pena (2012). O problema da integração Sociologia. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXIV, pp. 55-87

PNAI, P. N. (2001). *Plano Nacional Para A Inclusão Social 2001-2003*. Lisboa: Plano Nacional Inclusão Social.

PNAI, P. N. (2008). *Plano Nacional Para A Inclusão Social, 2008-2010*. Lisboa: PNAI.

Portas, N. (1995). Breves Comentários Ao Debate Sobre O PER. *Sociedade e Território*, n. 21, pp. 148-151.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1992). *Manuel de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Rodrigues, E. V. (2000). O Estado Providência E Os Pprocessos de Exclusão Social: Considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras, Porto, série I, n.º 10*, pp. 173-200.

Rodrigues, E. V. (2008). Políticas Públicas e Mínimos Sociais. *VI Congresso Português de Sociologia* (pp. 3-14). Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.

Rodrigues, E. V. (2010a). *Escassos Caminhos: Os procesos de imobilização social dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção*. Porto: Afrontamento.

Rodrigues, E. V. (2010b). O Estado E As Políticas Sociais Em Portugal: Discussão teórica e empirica em torno do Rendimento Social de Inserção. *Sociologia, Revista do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras Universidade do Porto Vol. XX*, pp. 191-230.

Rodrigues, E. V., Samagaio, F., Ferreira, H., Mendes, M. M., & Januário, s. (1999). A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias conceitos e políticas sociais em Portugal. in *Sociologia Problemas e Práticas, n.º 91*, pp. 63-101.

Rodrigues, F. (1997). Rendimento Mínimo Garantido: A janela indiscreta. *Revista Intervenção Social 15/16*, pp. 111-119.

Rodrigues, H. (2006). *Ciganos: Percursos de integração e reivindicação da identidade*. Guimarães: Editora Cidade Berço.

Samagaio, G. F. (2012). *O Combate à Pobreza e à Exclusão Social Na Infância: Geração escolhas, Atas do VII Congresso Português de Sociologia*. Obtido de Web Site de Associação Portuguesa de sociologia: <http://www.aps.pt>

Santos, B. S. (1994). *Pela Mão de Alice - O social e o político na pós modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (19 de Setembro de 1996). Os Cidadãos Ciganos. *Revista Visão*, p. 34.

Santos, B. S. (2005). A A Crítica Da Governação Neoliberal: O fórum social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Critica de Ciências Sociais*, 72, pp. 7-44.

Santos, B. S. (29 de Dezembro de 2012). O Estado Social, Estado Providência e de Bem Estar. *Jornal de Noticias*.

Santos, B. S., & Ferreira, S. (2003). O Estado-Providência em Portugal: Entre globalizações conflitantes. Em P. Hespanha, & G. (. Carapinheiro, *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?* Porto: Afrontamento.

Santos, S. R., & Marques, J. F. (2014). O Rendimento Social de Inserção e Os Beneficiários Ciganos. O caso do Concelho de Faro. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Numero Temático - Ciganos na Península Ibérica e Brasil: estudos e políticas sociais*, pp. 37-56.

Serapioni, M. (2000). Métodos Qualitativos e Quantitativos Na Pesquisa Social Em Saúde: Algumas estratégias para a integração. *Ciência e Saúde Coletiva*, 5, pp. 187-192.

Silva, M. (1982). Crescimento Económico e Pobreza em Portugal (1959-74). *Análise Social, Vol XVIII (72-73-74)*, pp. 1077-1086.

Silva, M. (1999). Pobreza E Exclusão Social : A investigação em Portugal nos últimos 25 anos. *Atas do Seminário Pobreza e Exclusão Social. Percursos e Perspectivas da Investigação em Portugal*. CESIS.

Silva, M. C., & Silva, S. (2002). Práticas E Representações Sociais Face Aos Ciganos. O caso de Oleiros, Vila verde. *Revista Antropológicas*, 6, pp. 57-86.

Social, G. -G. (março de 2000). O Rendimento Mínimo Garantido em Portugal: Uma aproximação à população beneficiária. *Sociedade e Território: Revista de Estudos Urbanos e Regionais* n.º 30, pp. 46-55.

Social, P. P. (2008). *Plano Nacional Para a Inclusão Social, 2008-2010*. Lisboa: PNAI.

Sousa, C. J. (2013). Relações Interétnicas, Dinâmicas Sociais e Estratégias Identitárias: Uma família cigana portuguesa, 1827-1957. Em M. M. Mendes, & O. Magano, *Ciganos Portugueses, Olhares Plurais e Novos Desafios Numa Sociedade em Transição* (pp. 223-235). Lisboa: Editora Mundos Sociais.

Xiberras, M. (1993). *As Teorias da Exclusão: Para uma construção do imaginário do desvio*. Lisboa: Instituto Piaget.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição Portuguesa 1976

Decreto-Lei n.º 19-A/96

Decreto-Lei 164-A/97, de 27 de Junho

Decreto-Lei 163/93 de 7 de Maio

ANEXOS

ANEXO I. Inquérito aplicado às comunidades Ciganas

1. Dados Pessoais

2. Bairro residência: Araucária Parada Cunhos Mateus Mouços
Norade Laverqueira

Tipo habitação: Barraca Habitação social Casa própria Roulotte

Sexo: M F

Idade:

3. Habilitações Literárias (assinale com um x)

- 3.1. Sem Escolaridade
- 3.2. 1.º Ciclo
- 3.3. 2.º Ciclo
- 3.4. 3.º Ciclo
- 3.5. Ensino Secundário/Profissional Qual? _____
- 3.6. Ensino Médio/Bacharelato Qual? _____
- 3.7. Ensino Superior Qual? _____

4. Profissão: _____

5. Situação Atual (assinale com um x)

- 5.1. Estudante
- 5.2. Empregado/a
- 5.3. Desempregado/a
- 5.4. Reformado/a/Pensionista
- 5.5. Vendedor ambulante

6. Se respondeu desempregado/a:

6.1. Está inscrito/a no centro de emprego? S N

6.2. Já alguma vez foi chamado/a por esta instituição para entrevista? S N

6.3. Já alguma vez fez descontos para a segurança social? S N

7. A habitação onde reside:

1. É servida por rede pública de eletricidade S N
2. É abastecida por rede de água S N
3. Tem casa de banho, com chuveiro? S N
4. Tem janelas? S N
5. Tem quintal/jardim? S N
6. Chove dentro de casa? S N
7. Tem eletrodomésticos básicos (frigorífico, fogão) S N
8. Tem televisão S N

8. Há quanto tempo reside nesta habitação?

_____ Meses _____ Anos

9. Quais os problemas e carências que tem na sua habitação? (resposta aberta)

10. Proveniência do Rendimento

- 1. RSI
- 2. Venda ambulante/feiras
- 3. Trabalho remunerado
- 4. Subsídio desemprego
- 5. Pensão velhice
- 6. Pensão invalidez

Se respondeu 1:

11. Há quanto tempo é beneficiário/a do RSI?

_____ Meses _____ Anos

12. Já participou em algum contrato/programa de inserção no âmbito do RSI?

S N

13. Em que área?

- 1. Educação/ Formação
- 2. Saúde (consultas)
- 3. Trabalho voluntário (CEI+)
- 4. Outros? Qual _____

Se respondeu 1:

14. Que importância teve para si a frequência em curso de educação/formação?

15. O Programa de inserção foi-lhe imposto ou escolhido por si?

Imposto escolhido/contratualizado por ambas as partes

16. Se foi imposto: Se pudesse escolher teria escolhido essa área? S N

17. Há casos de pessoas na sua família que tenham voltado à escola? S N

18. Indique a principal razão porque o fez:

- 1. Gostar de aprender/querer saber mais
- 2. Poder receber RSI

3. Tirar carta de condução

4. Outros? Qual _____

19. Recebe outro tipo de apoios para além do RSI? S N

20. Se respondeu sim, que tipos de apoio?

1. Alimentos

2. Vestuário

3. Mobiliário

4. Outros? Qual _____

21. Através de quem recebe esse apoio?

1. Segurança Social

2. Câmara Municipal

3. Junta Freguesia

4. Igreja

5. Cáritas

6. Outra IPSS/instituição

22. Pertence a alguma associação ou exerce alguma atividade voluntária?

S N

23. Estaria disposto/a gostaria de pertencer a alguma associação cigana ou não cigana?

S N

24. Se Sim, Por que razão?

24.1. Para ajudar os outros

24.2. Fazer ouvir a vos dos ciganos

24.3. Para Trabalhar/conviver com ciganos e não ciganos

24.4. Outro. Qual? _____

25. Votou nas últimas eleições autárquicas? S N

26. A maioria dos seus amigos são: ciganos Não ciganos Ambos

27. Mantém relações com pessoas não ciganas? S N

28. Que tipo de relações?

1. Conjugais (casamento, união de facto)

2. Vizinhança

3. Nos tempos livres/lazer

4. Negócios/trabalho

5. Compras

6. Outro tipo. Qual? _____

29. Já alguma vez se sentiu discriminado por ser cigano? S N

30. Em que situação?

1. Serviços públicos

- 2. Banco
- 3. Transportes públicos
- 4. Escola
- 5. Café/restaurante
- 6. Outro: qual? _____

31. Quer contar algum episódio que o/a tenha marcado especialmente? (resposta aberta)

32. Quando é atendido nos serviços públicos (segurança social, saúde, Câmara) sente que as pessoas que o atendem estão informadas sobre a cultura cigana?/ Que entendem os vossos pontos de vista? S N

33. Como avalia o seu nível de vida e o da sua família?

- 1. É pobre
- 2. É médio/normal
- 3. Vive bem
- 4. É rico
- 5. Outro tipo. Qual? _____

34. Quando comparado com os seus pais como é a sua vida?

34.1 É igual

34.2. É melhor agora

34.3. É pior agora

35. Os seus filhos têm as vacinas em dia? S N

36. Com que frequência vai às consultas de saúde familiar?

- 1. Mensal
- 2. Anual
- 3. Raramente vou
- 4. Nunca fui
- 5. Só quando me sinto doente

37. De entre estas áreas diga-nos qual é para si a mais importante?

- 1. Saúde
- 2. Habitação
- 3. Situação económica
- 4. Trabalho
- 5. Educação/formação
- 6. Outra. Qual? _____

38. Tem pedido de habitação na Câmara? S N

39. Se sim, há quantos anos? _____

40. Se sim, porque se candidatou a uma habitação social?

- 1. Não tenho condições no sítio onde moro
- 2. Quero dar mais conforto aos meus filhos
- 3. Rendimentos precários
- 4. Não consigo arrendar uma casa porque sou discriminado por ser cigano

5. Outros. Quais? _____

41. Se fosse realojado/a agora quem gostaria de ter como vizinhos?

Membros das comunidades ciganas **pessoas não ciganas**

Não tenho preferência

42. Já foi realojado em habitação social? S N

43. Quando foi para a sua habitação sentiu alguma discriminação por parte dos vizinhos? S N

44. Na sua opinião como poderia ser resolvido o problema da habitação nas comunidades ciganas?

1. Habitação social em apartamento

2. Habitação social em vivenda/ pré fabricada

3. Cedência de terreno para construção de habitação por parte de ciganos

4. Centro partilhado (exemplo de Coimbra) – construção de um bairro residencial para ciganos

5. Outros. Quais? _____

45. Há quantos anos foi realojado/a? _____

46. Costuma conviver com os seus vizinhos? S N

47. Gosta da sua casa? S N

48. Gosta do bairro onde mora? S N

49. Se tivesse possibilidade, iria morar para outro sítio? S N

50. Considera que, de uma forma geral, as leis têm em conta o vosso modo de vida? S N

ANEXO II. Guião de entrevista exploratória semiestruturada

Perguntas gerais

1. Desde quando trabalha com membros das comunidades ciganas?
2. Quais são os projetos/serviços com que trabalha com comunidade cigana?
3. Quando os ciganos procuram a vossa instituição que tipo de apoio solicitam?
4. Enquanto técnico limita-se a “responder”/ tratar de resolver esse apoio específico ou aproveita esse pedido para trabalhar outros aspetos que considere relevantes?
5. Na resposta que dá, são mobilizados recursos só desta instituição? Procedem-se ao encaminhamento das situações para outros serviços?
6. Como trabalha a aproximação à etnia cigana? Que variáveis de diagnóstico se exploram no diagnóstico familiar das famílias de etnia cigana? Como chegar áquilo que para os ciganos é mais valorizado ou das necessidades sentidas por estes? Que estratégias procedimentais se desenvolvem para chegar a estes públicos?
7. Quando aplica um programa de inserção as ações são negociadas?
8. De que forma procura envolver a comunidade cigana em programas de integração? Quais as áreas de inserção mais trabalhadas? A individualização está presente na construção dos programas de integração?
9. Quais as maiores dificuldades que sente no trabalho com a comunidade cigana?
10. Considera que a comunidade cigana de Vila Real está inserida? (noção de integração nas suas vertentes: económica, relacional/social, acesso e participação política)
11. Se respondeu não, na sua opinião quais os principais obstáculos à integração desta comunidade?
12. Considera que as medidas (PER/RSI), enquanto medidas “universalistas” têm contribuído para a integração das comunidades ciganas? Ou, por outro lado, considera que o espalhamento das políticas condiciona esse trabalho?
13. Que projetos/políticas territoriais ou serviços existem na instituição para trabalhar a comunidade cigana? E no Concelho, tem conhecimento de algum processo de intervenção estruturado?
14. No seu trabalho enquanto técnico, que aplica estas medidas e outras, que outros condicionalismos encontra na integração das comunidades ciganas?
15. Tendo em conta as medidas especificadas, e a forma como estas têm sido “trabalhadas” com a população em geral, é notória a diferença cultural entre a comunidade cigana e a comunidade maioritária?
16. Considera que a economia de mercado, sobretudo a de Vila Real, está preparado para inserir membros da comunidade cigana?

Perguntas Específicas aos Técnicos da Câmara e Vila Real Social (PER)

1. Quando realoja uma família cigana numa habitação social (prédio) sente algum tipo de “pressão”/estigma por parte da sociedade maioritária que vive nesse mesmo prédio?

2. Relativamente aos ciganos já realojados, como avalia a sua integração no bairro? E a sua adaptação à casa?
3. Quais as maiores dificuldades que sente no realojamento com comunidades ciganas?
4. Considera o PER a melhor solução habitacional para os membros da comunidade cigana?
5. que tipo de estratégias são utilizadas para o realojamento desta comunidade? (Concentração/ dispersão?)
6. Considera que o PER (medida legislativa) limita o seu trabalho enquanto técnico? o imperativo legal limita o seu trabalho de integração com esta comunidade, ou tem margem de manobra?

Perguntas específicas aos Técnicos Gestores de Processo do RSI:

1. A medida RSI prevê um programa de inserção aos seus beneficiários: quais os programas mais utilizados com a comunidade cigana?
2. Sente de alguma forma que a adesão a esses programas, por parte dos ciganos, é voluntária ou resulta do imperativo da Lei?
3. Considera que a frequência desses programas contribui, de alguma forma, para a inclusão das comunidades ciganas? Na sua opinião tratam-se de ações de inserção ajustadas ao perfil dos beneficiários?
4. Na generalidade, a cessação do RSI, entre a população em geral, prende-se com que motivos? E na comunidade cigana?
5. Na sua opinião considera que a Lei do RSI é aplicável ou tem em consideração comunidades com culturas diferentes como é o caso da cigana? Considera que os planos são adequados a todo o tipo de população?
6. Se pudesse, e relativamente á comunidade cigana alteraria algum item na Lei?
7. No seu trabalho com a comunidade cigana, limita-se a registar o cumprimento dos planos de inserção ou tenta ir mais além (mesmo não estando previsto na Lei) no trabalho com a comunidade cigana? É-lhe permitido isso?
8. Considera que o RSI gera nestes beneficiários uma lógica “assistencialista”?
9. Sente, que, de alguma forma, a comunidade cigana é estigmatizada pela comunidade maioritária?
10. Considera que os programas de inserção com a comunidade cigana têm sido um êxito?/ Que efeitos sente que em havido na comunidade cigana?
11. Se pudesse escolher que tipos de programas de inserção estabeleceria com membros da comunidade cigana?

ANEXO III. Caracterização dos entrevistados

	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5	Entrevistado 6	Entrevistado 7	Entrevistado 8
Sexo	Feminino	Feminino	Masculino	Feminino	Feminino	Feminino	Masculino	Masculino
Idade	37	34	47	33	37	40	47	39
Habilitações Literárias	Licenciatura em Serviço Social	Licenciatura em Serviço Social	Licenciatura em Economia	Licenciatura em Serviço Social e em Educação Social	Licenciatura em Serviço Social	Licenciatura em Sociologia	Licenciatura em Serviço Social	Licenciatura em Serviço Social Licenciatura em Ciências Religiosas
Anos de trabalho com comunidades ciganas	12	12	4	8	12	14	19	10
Instituição onde trabalha atualmente	Câmara Municipal Vila Real	Câmara Municipal Vila Real	Cáritas Diocesana de Vila Real	Cáritas Diocesana de Vila Real	Câmara Municipal Vila Real	Vila Real Social, Empresa Municipal de Habitação	Segurança Social	Cáritas Diocesana de Vila Real
Função na Instituição	Técnica Superior	Técnica Superior	Técnico Gestor de Processo	Técnico Gestor de Processo	Técnica Superior	Técnica Superior	Técnico Superior	Director Serviços da Cáritas Diocesana de Vila Real
Tarefas na Instituição	Acompanhamento social de agregados; Elaboração de relatórios sociais com vista a realojamento; Representante da Câmara no NLI	Acompanhamento social de agregados; Elaboração de relatórios sociais com vista a realojamento;	Acompanhamento social de agregados; Gestor da Medida RSI; implementa acordos de inserção;	Acompanhamento social de agregados; Gestor da Medida RSI; implementa acordos de inserção;	Acompanhamento social de agregados Elaboração de relatórios sociais com vista a realojamento; Membro representante na CPCJ	Acompanhamento social de agregados realojados em habitação social;	- Coordenador do NLI do Concelho de Vila Real - Técnico de Acção Social do Concelho de Vila Real	- Membro do secretariado de Turismo e Migrações que abrange o secretariado Diocesano dos Ciganos. - Foi Técnico Gestor medida RSI durante os primeiros anos da medida

