

COMBAT

O combate ao racismo em Portugal: uma análise de políticas públicas e legislação antidiscriminação



WORKING PAPER #02

Realojar, despejar, guetizar. Arqueologias de uma violência obliterada: habitação e racismo nos relatórios nacionais/internacionais

Autora:

Ana Rita Alves
Investigadora Júnior
Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

Email: alves.ritalopes@gmail.com

Coimbra: Março 2018

<http://combat.ces.uc.pt>

Projeto financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT/MEC) através de fundos nacionais e cofinanciado pelo FEDER através do Programa Operacional Competitividade e Inovação COMPETE 2020 – PTDC/TVC-SOC/1209/2014 – POCI-01-0145-FEDER-016806.

Cofinanciado por:



1. Introdução¹

A existência de tendas de pano e lona onde a chuva insiste em passar, de casas abarracadas de madeira e cartão que o vento teima em levantar ou de pequenas moradias de alvenaria onde a humidade persiste íntegramente, periclitantes, a paisagem de cidades e vilas um pouco por todo o país. Historicamente, estes aglomerados habitacionais constituem testemunhos dispersos, embora concisos, de uma precariedade habitacional que persiste em Portugal, mas também da resiliência quotidiana de muitas famílias que encontraram na auto-produção das suas casas, em lugares como o Cerro do Bruxo (Faro) ou Santa Filomena (Amadora, AML²) o único refúgio (Agier, 2015).



Fotografia 1
Cerro do Bruxo,
Faro, 2017³

À precariedade das infraestruturas soma-se ainda tantas vezes a falta de acesso a bens essenciais como água, luz e saneamento básico tal como acontece em parte do Bairro das Pedreiras (Beja) ou do Bairro da Torre (Loures). Numa tentativa de contrariar a grave carência habitacional que, segundo o *XII Recenseamento da População e II Recenseamento Geral da Habitação* (1981) se materializava num total de 46.391

¹ Trabalho realizado no âmbito do projecto COMBAT. Este trabalho tem o apoio financeiro da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT/MEC) através de fundos nacionais e é cofinanciado pelo FEDER através do Programa Operacional Competitividade e Inovação COMPETE 2020 no âmbito do projeto PTDC/IVC-SOC/1209/2014 - POCI-01-0145-FEDER-016806 e do Fundo Social Europeu, através do Programa de Potencial Humano e pelos Fundos Nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito da bolsa de doutoramento PD/BD/114056/2015.

² Área Metropolitana de Lisboa.

³ Todas as fotografias no artigo são da autoria de Ana Rita Alves.

alojamentos familiares não clássicos⁴ (INE, 1984; PORDATA, 2015), um conjunto de políticas públicas foi sendo desenhado e implementado ao longo das últimas décadas pelo Estado português (Baptista, 1999; Serra, 2002, Ávila, 2013). Deste destacam-se a bonificação de juros ao crédito à habitação, os programas de incentivo ao arrendamento e programas de realojamento (IHRU, 2015) tais como o Programa Especial de Realojamento (PER) – considerado o mais ambicioso programa de promoção pública de habitação no Portugal democrático, já que responsável pela edificação de 48.558 unidades habitacionais nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (Allegra *et al.*, 2017).⁵ Não obstante estas e outras iniciativas de âmbito governamental e autárquico tenham contribuído tímida mas significativamente para a melhoria das condições habitacionais de milhares de agregados, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE) existiria ainda, em 2011, um total de 6.612 “alojamentos familiares não clássicos” em Portugal (Direcção-Geral do Território, 2016), que se sabe hoje serem muitos mais. De acordo com o mais recente *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional* realizado pelo IHRU, foram identificados pelas autarquias 25.762 agregados familiares “em situação habitacional claramente insatisfatória” (IHRU, 2018). O relatório estima que cerca de metade das famílias sinalizadas – que correspondem a um total de 11.999 agregados (46,58%) – habitam em *barracas e construções precárias (ibid.)*,⁶ denunciando uma precariedade habitacional obtusa em diversas latitudes do território. Ademais, se analisarmos ainda um outro recente estudo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), desta feita, especificamente sobre as *Condições de*

⁴ De acordo com o INE, um *Alojamento Familiar Não Clássico* é um “alojamento que não satisfaz inteiramente as condições do alojamento familiar clássico pelo tipo e precariedade da construção, porque é móvel, improvisado e não foi construído para habitação, mas funciona como residência habitual de pelo menos uma família no momento de referência. Incluem-se a barraca, o alojamento móvel, a casa rudimentar de madeira e o alojamento improvisado, entre outros não destinados à habitação”. Considerando que no levantamento realizado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana a denominação é a mesma, assumiu-se que os parâmetros de avaliação também o são.

⁵ Chamado à Assembleia da República em Fevereiro de 2017, Víctor Reis, anterior presidente do IHRU, afirmou que segundo os recenseamentos efectuados pelas autarquias no âmbito do PER existiam, em meados da década de 90, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, 48.416 agregados familiares a habitar em construções precárias. Destas famílias, 34.494 tinham já sido realojadas enquanto que 3310 famílias aguardavam ainda por realojamento, distribuindo-se por cinco concelhos da AML (Almada, Amadora, Loures, Odivelas e Seixal) e quatro da AMP (Maia, Matosinhos, Espinho e Póvoa do Varzim), enquanto que 10.621 famílias tinham desistido do programa. Estes dados provêm da última atualização relativa à execução do PER (Maio, 2013). Para mais informações consultar “Audição conjunta sobre o bairro 6 de Maio”, Consultado a 05/01/2018. Disponível em: <http://www.canal.parlamento.pt/?cid=1626&title=audicao-conjunta-sobre-o-bairro-6-de-maio>.

⁶ Se atentarmos ao tipo de construções e não às tipologias urbanas, o número de *construções não convencionais de pedra, alvenaria ou tijolo* corresponde a 12.642 e de *barracas* a 3.138, perfazendo um total de 15.780 (IHRU, 2018).

Habitação das Comunidades Ciganas Residentes em Portugal denota-se que cerca de um terço da população cigana⁷ habita hoje em alojamentos não clássicos (32%) enquanto aproximadamente metade reside em habitação social (46%) (IHRU, 2015b).⁸ Tal, permite concluir que uma larga maioria da população cigana residente em Portugal não pode escolher livremente a sua morada (77%) deixando adivinhar diferentes processos de marginalização – institucionais e quotidianos – daquela que é hoje a maior e mais pobre minoria étnica europeia. Enquadrado no âmbito da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020) este levantamento é único na sua natureza pois a recolha e disponibilização de dados de base étnico-racial não é ainda permitida em Portugal.⁹ Como tal, embora um olhar atento àquela que é cada vez mais uma extensa atenção e produção cinematográfica, mediática, académica e associativa sobre espaços de precariedade habitacional¹⁰ permita perceber a também acentuada presença de população afrodescendente (tanto portuguesa como imigrante) a habitar as franjas mais precarizadas de cidades como Lisboa, não é possível aferir o número de pessoas negras a viver em situações análogas àquelas que sabemos serem hoje as das comunidades ciganas em Portugal. Neste sentido, embora se possa inferir que, ao que tudo indica, a persistência de processos históricos de racialização das populações e de racismo institucional sejam factores fundamentais na determinação do acesso a uma habitação condigna em Portugal, não há dados quantitativos disponíveis que o confirmem. Entenda-se que os processos de racialização têm correspondido à construção da ideia de diferença/distinção como distância, intimamente relacionados com a incorporação de ideias de *europiedade* e *não-europiedade* que definem, regulam e controlam os critérios de admissão à condição de *ser humano* (Barot e Bird, 2001; Hesse, 2007). À ausência de dados estatísticos, acresce a quase inexistência de relatórios oficiais ou de estudos académicos sobre racismo institucional, segregação e habitação em Portugal

⁷ Embora no contexto europeu se utilize comumente o conceito *Roma*, reportar-nos-emos à discussão do movimento associativo português que utiliza habitualmente os conceitos “comunidades ciganas”, “comunidades portuguesas ciganas” ou “populações ciganas”, embora vigore actualmente um debate também sobre a utilização do termo *Roma*.

⁸ Este levantamento estima que das aproximadamente 9.418 famílias ciganas que vivem em Portugal, cerca de 3.012 famílias habita em alojamentos não clássicos (IHRU, 2015b).

⁹ Denote-se que decorreu no passado dia 5 de Fevereiro de 2018 a primeira reunião do Grupo de Trabalho Censos 2021 - Questões Étnico-Raciais.

¹⁰ São disso mesmo exemplos produções como “Sua Terra, Nossa Casa” (Ryan Powell, 2016) e “Altas Cidades de Ossadas” (João Salaviza e Karlon Krioulo, 2017) ou notícias como “Este é o apocalipse dos ‘sem direito’ a casa” (Joana Gorjão Henriques, 2016), o artigo académico “(Pré)textos e Contextos: Media, Periferia e Racialização” (Alves, 2016) e o “Relatório Anual 2017/18 da Amnistia Internacional” lançado a 23 Fevereiro de 2018.

(Alves, 2013). Este tem sido, de resto, parte do argumentário das agências de monitorização internacionais que têm vindo, de forma sistemática, a sublinhar a escassez de dados disponibilizados sobre discriminação no acesso à habitação em Portugal, recomendando a sua recolheção como forma preferencial de monitorização da discriminação racial em sectores como a habitação, mas também como a educação ou o emprego (EUMC, 2003/2004; ECRI, 2006).

Segundo o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, o acesso a uma habitação condigna não implica apenas garantir que a infraestrutura seja de qualidade, senão garantir também o acesso a bens essenciais e a uma casa de tamanho adequado ao agregado familiar. A adequabilidade de uma habitação implica ainda que esta esteja localizada num espaço ambientalmente saudável e digno e que possua, na sua proximidade, serviços e equipamentos essenciais. Ademais, é fundamental que se assegure legalmente a proteção contra o despejo (European Commission, 2013). Neste sentido, sublinha-se que se a persistência de bairros de autoconstrução e de acampamentos espelha de forma axiomática o papel demissionário do Estado português face à promoção pública de habitação (Númena, 2008), as soluções estatais encontradas nem sempre significam a conquista desse mesmo direito. São disso exemplo cortes no acesso à água por parte de autoridades locais que parecem servir como dissuasores à permanência das pessoas nas suas casas (Númena, 2008; EUMC, 2009) ou expulsões e despejos forçados (EUMC, 2009; FRA, 2013) como aconteceu na Vidigueira (Beja) (2011 e 2018) e tendo vindo a acontecer na Amadora, desde 2005 (EUMC, 2005a).



Fotografia 2 |
Bairro 6 de Maio,
Amadora, 2017

Além do mais, deve salientar-se que o realojamento pode também não significar o acesso a uma habitação condigna, já que maioritariamente, as soluções encontradas pelas autoridades se têm pautado pela realocação das pessoas em blocos de apartamentos segregados do resto do tecido social (EUMC, 2006; UN, 2017), tal como espelham os Edifícios Girassol (Moura, Alentejo) ou a Quinta da Princesa (Seixal, AML). Muitas vezes distantes dos percursos centrais e quotidianos dos moradores, os bairros de realojamento têm contribuído para a segregação das populações já que comumente separados das localidades por largas vias de alcatrão ou situados em terrenos baldios, nas imediações de fábricas, centrais eléctricas ou grandes centros comerciais. Nestes novos bairros de realojamento – e lembrando o que nos dizia Isabel Guerra (1994) – as pessoas parecem então ser consideradas pela acção institucional como coisas que afinal se pode pôr em gavetas e onde para além da segregação materializada na distância e em amplos processos de marginalização, o tempo faz aparecer fendas e bolor nas paredes que denunciam muitas vezes a parca dignidade dos materiais utilizados na sua construção. É também nestes bairros que quando crescem os agregados e as casas não se desdobram para albergar quem aqui nasce se passa tantas vezes a coabitar em sobrelotação, tal como acontece no Casal da Mira (Amadora). Menos comuns mas existentes são soluções temporárias de realojamento em que várias famílias foram realojadas em contentores ou pequenas e precárias habitações de alvenaria como acontece em Montemor-o-Novo (Évora) ou em prisões desativadas tal como sucede actualmente em Torre de Moncorvo (Bragança), onde tantas vezes habitam de forma quase definitiva.



Fotografia 3 |
Contentores,
Montemor-o-Novo,
2017

Contudo algumas autarquias, na tentativa de contrariar estes processos de deslocalização e guetização, encetaram processos de realojamento *in situ* pensando outras formas de realojamento disperso na malha urbana, como acontece actualmente no caso do Bairro da Jamaica (Seixal).

Dispersas, muitas destas informações estão, ainda que de forma resumida, compiladas, ao longo das últimas décadas, nos relatórios que as diferentes agências de monitorização internacionais têm produzido sobre habitação e racismo em Portugal, permitindo a partir delas a elaboração de uma breve arqueologia do papel do racismo no acesso a uma habitação condigna. Todavia, deve fazer notar-se que o peso da discussão sobre habitação e discriminação racial nos relatórios analisados é relativo – embora tenham sido produzidos dois relatórios exclusivamente dedicados à situação habitacional dos imigrantes e minorias étnicas no espaço europeu (EUMC, 2005b; FRA, 2009). No decorrer deste trabalho, através de uma análise crítica do discurso, serão mapeados e analisados os principais relatórios elaborados pelas diferentes agências internacionais, prestando particular atenção aos que examinam em detalhe a interseção entre discriminação racial e acesso à habitação. Esta análise permitirá revelar a forma como Portugal tem vindo a ser retratado – em particular pelas principais agências de monitorização europeias, a Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), o extinto Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (EUMC) e a atual Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) – procurando desvelar racionalidades e governamentalidades racializadas no campo da habitação.

2. Arqueologias (inter-)nacionais sobre habitação e racismo

(...) gostaria só de fazer aqui algum historial sobre esta situação do Bairro 6 de Maio, que tem sido a grande questão que... que... que nos preocupa. Esta questão surgiu – eu já o disse aqui mas vou repetir – surgiu de nós termos tido cá uma senhora que estaria a fazer um relatório especial sobre a habitação condigna para a ONU... e essa senhora ter feito... no seu relatório ter ficado muito admirada... pelos despejos, concretamente na Amadora. E julgo que no seu relatório – que teve repercussões internacionais – disse o que a mim me parece que não corresponde totalmente à verdade, exceptuando alguns casos, mas não me vou pronunciar sobre isso. A senhora disse, terá dito que em Portugal são feitos despejos à margem de... totalmente à margem da lei, ultrapassando tudo o que é direitos humanos, sem quaisquer notificações, sem quaisquer aviso prévio às pessoas. Quase que sugeriu que, quer dizer, as pessoas tocavam à porta e as pessoas ainda estavam a dormir e de pijama e as casas

eram demolidas... o que a meu ver dá uma ideia do nosso país que não corresponde totalmente à realidade, exceptuando algum caso concreto ou outro que possa ter acontecido mas não é, no meu conhecimento, o grosso e a maioria da situação. Portanto este relatório, e estas declarações tiveram alguma repercussão internacional, e deixaram o nosso país, a meu ver, mal e nós também com alguma culpa sobre isso (...) (Sandra Pereira, Deputada da Assembleia da República, *Audição Conjunta sobre o Bairro 6 de Maio*, 1 de Fevereiro de 2017).¹¹

A Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Adequada, Leilani Farha, esteve em Portugal, em Dezembro de 2016, no âmbito de uma visita oficial que procurou monitorizar as condições de acesso à habitação no país, depois de uma queixa apresentada às Nações Unidas pelo Colectivo Habita a propósito dos despejos forçados que aconteciam no Bairro do Santa Filomena (Amadora) em 2012.¹² Dos percursos traçados nas cidades de Lisboa e Porto e das diversas conversas que encetou com moradores, associações da sociedade civil, governo, autarquias e academia resultou um documento intitulado *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context* (2017) que procurou examinar a efetivação do direito à habitação adequada através da análise do desenho e implementação de legislação, políticas públicas e programas de habitação (ONU, 2017: 3). Elegendo o fim do colonialismo e da ditadura como marcos sócio-históricos para pensar o Portugal democrático, o relatório começa por elencar aqueles que considera serem os principais problemas no acesso a uma habitação adequada no país (i.e. custo elevado de aluguer e compra, sobrelotação) (ONU, 2017). No entanto, esta privação é enquadrada essencialmente como consequência das recentes medidas de austeridade de que Portugal foi alvo, deixando por explicar o lugar periférico que tem sido historicamente reservado às políticas de habitação no país (Serra, 2002), mesmo que sublinhado *a posteriori* no documento o carácter diminuto e excludente das políticas de habitação dos sucessivos governos. Como exemplos paradigmáticos dessa carência são apontados pelo relatório o baixo número de fogos de habitação social existentes no país (2%), assim como a persistência de bairros autoproduzidos e de despejos forçados, considerados pela relatora como uma “violação grosseira” dos

¹¹ Audição pública disponível em: <http://www.canal.parlamento.pt/?cid=1626&title=audicao-conjunta-sobre-o-bairro-6-de-maio>.

¹² O texto pode ser consultado na íntegra em: <http://www.habita.info/2012/07/abuso-de-direitos-humanos.html>.

Direitos Humanos (ONU, 2017). O documento acrescenta que a existência de bairros autoproduzidos como o Bairro da Torre (Loures) – onde habitam em “condições vergonhosas” maioritariamente pessoas ciganas e afrodescendentes – espelha essa mesma escassez de habitação social, bem como a ausência de suplementos de renda ou de outras medidas alternativas e adequadas à promoção do direito à habitação (*ibid.*). Logo após, merecem a atenção do relatório diversas políticas públicas de habitação e, em particular o PER – promulgado no ano de 1993 com o objectivo de *erradicar* os núcleos de habitação precária mas no âmbito do qual muitas têm sido as famílias que têm visto ruir o seu único tecto, sem que qualquer alternativa habitacional digna lhes tenha sido apresentada (Alves, 2013, 2015; Gorjão Henriques, 2016; Provedor de Justiça, 2016). Este processo mais sistemático que excepcional tem vindo a tornar o PER, paradoxalmente, um programa de *desalojamento* num contexto em que, tal como descrito no relatório, a recente crise financeira e as políticas de austeridade que foram impostas em Portugal (2007-2014), e os consequentes cortes orçamentais têm sido a pedra de toque no debate público que tem justificado não só os constrangimentos à implementação do PER como também o congelamento de outros programas complementares de fomento à habitação pública, tal como o Prohabita.¹³



Fotografia 4 |
Durante a visita
dos Relatores
Especiais das
Nações Unidas ao
Bairro da Torre,
Loures, 2017.

¹³ Para mais informações consultar “Audição conjunta sobre o bairro 6 de Maio”, GT-Habitação, Reabilitação Urbana e Políticas de Cidades da Comissão De Ambiente, Ordenamento Do Território, Descentralização, Poder Local E Habitação. Entidades: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (Presidente do Conselho Diretivo, Arquitecto Victor Reis) e Instituto da Segurança Social (Presidente e Vogal do Conselho Diretivo, Rui Fiolhais e Sofia Borges Pereira), 01 Fevereiro 2017.

Além do mais, o relatório sublinha que o PER parece ter contribuído para a guetização e exclusão social das populações realojadas em bairros estatais por norma afastados do centro da cidade e dos quais muitos se encontram hoje bastante degradados, ao abandono (ibid.). Por fim, merece a atenção do documento a discriminação que enfrentam particularmente pessoas afrodescendentes, ciganas e com deficiência no acesso a uma habitação condigna em Portugal. Numa secção dedicada exclusivamente à discriminação e à exclusão social são referidas as condições de habitação desadequadas em que vivem as comunidades ciganas, sublinhando que mesmo aquelas que foram alvo de realojamento habitam hoje bairros marginalizados (ibid.) e destacando por isso mesmo a importância cabal da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas em Portugal (2013-2020). Todavia, o relatório observa que nenhuma estratégia desta natureza foi até então adoptada relativamente às comunidades Afrodescendentes – tal como descrito no Relatório do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD, 2015) – recomendando ao Estado português a adopção de medidas adequadas por forma a dirimir os problemas habitacionais enfrentados, em particular, pelas populações racializadas (ONU, 2017). Embora o relatório não tenha tido qualquer impacto mediático, a visita de Leilani Farha a Portugal, pelo contrário, marcou a agenda política e mediática sobre direito à habitação condigna, espelhando, entre outras coisas, as desigualdades raciais no acesso à habitação e aos direitos humanos, num país que teima em obliterar a ‘raça’ “enquanto categoria política que transcreve uma narrativa/noção específica de história, da civilização e da humanidade através de políticas coloniais e da produção de conhecimento associada” (Araújo e Maeso, 2016). Destaque-se que é na senda desta visita que acontecem posteriormente, no âmbito da 11ª Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação da Assembleia da República, um conjunto de audições sobre a situação no Bairro 6 de Maio (Amadora), bem como a publicação de dois Projetos de Resolução que recomendam ao governo a elaboração de um novo programa de realojamento, assegurando, enquanto isso, o acesso a bens essenciais nos bairros autoproduzidos.¹⁴ É já em Julho do mesmo ano que é criada a Secretaria de Estado da

¹⁴ O Projecto de Resolução 48/2017 “recomenda ao Governo que proceda ao levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação, avalie a execução do Programa Especial de Realojamento e crie um novo programa que garanta o efetivo acesso ao direito à habitação” e o Projecto de Resolução 151/2017 “recomenda ao Governo que adote medidas para assegurar o acesso dos habitantes de bairros ou núcleos de habitações precárias a serviços e bens

Habitação e que em Outubro o Primeiro Ministro António Costa apresenta a *Nova Geração de Políticas de Habitação* que se encontra, em conjunto com a Lei de Bases da Habitação, de momento a ser desenhada, após um período de consulta pública. Não descurando a importância do relatório das Nações Unidas que veio associar-se a uma luta histórica das populações (racializadas) no acesso a uma habitação condigna, as conclusões do mesmo não surpreenderão com certeza o Estado português considerando que muitas das questões destacadas ao longo do documento têm vindo a ser denunciadas tanto por moradores e associações da sociedade civil, como por um conjunto de agências europeias de monitorização do racismo e do acesso a direitos fundamentais, no decorrer das últimas décadas.¹⁵

Embora tenham tido menor repercussão mediática e talvez por isso com menor impacto político, os relatórios realizados no âmbito da Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância (ECRI)¹⁶ e do famigerado Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (EUMC),¹⁷ hoje Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA)¹⁸ têm estado empenhados em perceber as intersecções entre discriminação, racismo e acesso a direitos fundamentais, como justiça, educação ou habitação. São estes relatórios que se procurará analisar nas páginas que se seguem por forma a perceber enquadramentos, realidades e silenciamentos do papel do racismo no acesso a uma habitação condigna em Portugal.



Fotografias 5 e 6 | Cartazes elaborados pelos/as moradores/as à passagem da Caravana pelo Direito à Habitação no Bairro da Jamaica, Seixal, 2017.

essenciais” (Resolução da Assembleia da República n.º 151/2017, de 30 de Junho de 2017).

¹⁵ Para mais informações consultar a *Carta Aberta em Defesa da Dignidade e pelo Direito à Habitação* elaborada no âmbito da Assembleia de Moradores em <http://www.habita.info/2017/04/carta-aberta-em-defesa-da-dignidade.html> ou a página do projecto *Caravana pelo Direito à Habitação* em <https://caravanapelahabitacao.wordpress.com/>.

¹⁶ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

¹⁷ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)

¹⁸ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

2.1. A Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância (1998 - 2016)

Criada pelo Conselho da Europa, em 1993, a ECRI tem como objectivo combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia, o antissemitismo e a intolerância ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (Conselho da Europa, 2002). Composta por um conjunto de peritos independentes, a ECRI tem procurado monitorizar o desenho e a implementação de legislação e políticas adoptadas pelos Estados-Membro da União Europeia por meio da elaboração de relatórios e da emissão de pareceres e recomendações (ibid.).

Em diálogo com o Estado português foram produzidos, até ao momento, cinco relatórios sobre a implementação de medidas políticas e jurídicas de combate ao racismo em diferentes contextos da vida dos cidadãos em Portugal (ECRI, 1998, 2002, 2006, 2013, 2016).¹⁹ Dos diversos relatórios realizados analisar-se-á, com particular interesse, as secções dedicadas ao acesso à habitação por parte dos sujeitos racializados da modernidade. Não obstante, é importante atentar aqui à introdução feita no primeiro relatório, isto porque tratando-se de um relatório inaugural se preocupa em contextualizar brevemente o trabalho da ECRI e a situação política do país, sublinhando o processo de democratização e a integração de Portugal na *Europa dos Direitos do Homem* (ECRI, 1998: 5). O documento considera que devido à experiência migratória que caracterizou em tempos a sociedade portuguesa, o país e a sua população se tornaram “muito sensíveis às questões do racismo e da intolerância, conscientes que são, por experiência própria, do que pode significar ser um ‘estrangeiro’” (ECRI, 1998: 5). Esta sensibilidade refletir-se-ia num bom quadro legislativo de combate ao racismo e à discriminação (ibid.). Ausente desta contextualização está qualquer referência ao passado colonial e escravagista português e às suas possíveis repercussões na contemporaneidade, denotando-se assim a persistência de determinados silêncios históricos que não se limitam a reproduzir as posições políticas dos produtores da história mas que permitem perceber o *poder do arquivo* – ou seja, o poder de definir aquilo que deve ser objecto de pesquisa e conhecimento ou pelo contrário, ignorado (Trouillot, 1995: 99). A isto soma-se ainda uma indefinição face ao que a Comissão entende por racismo, já que não há qualquer definição do termo no decorrer da panóplia de relatórios analisados. No entanto, em

¹⁹ Após uma visita a Portugal no passado mês de Novembro de 2017, a ECRI encontra-se de momento a preparar o sexto relatório sobre Portugal.

muitos casos, o racismo parece ser entendido como uma prática discriminatória essencialmente moral e individual face a populações ciganas e imigrantes, externa e extremada face aqueles que são considerados os princípios políticos liberais das sociedades democráticas contemporâneas (Araújo e Maeso, 2016). Deste modo, denota-se que a obliteração do carácter institucional e sistémico do racismo na sociedade portuguesa contribui para invisibilizar, em larga medida, o carácter racial dos estados modernos – porque racialmente configurados e perpetradores de exclusões racistas (Goldberg, 2002) – mesmo que estas práticas estatais sejam enumeradas no decorrer dos vários relatórios. Merecem por isso mesmo, desde logo, a atenção do primeiro relatório alguns domínios específicos das políticas sociais, nomeadamente a dificuldade no acesso à habitação por parte de populações racializadas em Portugal (ECRI, 1998). Denunciando a discriminação enfrentada pelas comunidades ciganas, o relatório é responsável também por naturalizá-la ao evocar a ideia de *diferença* como justificação possível para explicar o racismo e aqui, em particular, a ciganofobia:

Nos incidentes de natureza racista, os ciganos representam um grupo importante de vítimas, seguidos de pessoas de cor negra provenientes de países africanos de língua portuguesa. Assim, a instalação de grupos de ciganos nalguns bairros parece ter causado protestos e mesmo iniciativas visando o seu afastamento. Essas reacções traduzem as tensões suscitadas pela coabitação de dois modos de vida distintos. As populações sedentárias vêem muitas vezes como uma ameaça a instalação de grupos nómadas nas suas vizinhanças. Esses receios não são forçosamente ou unicamente ligados a uma pertença étnica diferente mas provêm também de preconceitos que associam os Ciganos a delinquência e tráfegos diversos (ECRI, 1998: 8).

A ideia de que há uma história de “desconfiança mútua” entre comunidades ciganas e não-ciganas alicerçada no suposto nomadismo das primeiras ou nos preconceitos que associam as populações ciganas à delinquência e ao crime, desistoriciza e despolitiza o racismo como forma de “efetivar e racionalizar arranjos sociais de poder, exploração, violência e expropriação” (Goldberg, 2009). No caso das populações ciganas portuguesas, este processo materializa-se numa perseguição histórica que remonta ao século XV aquando da promulgação da Primeira Lei Régia que proibiu a entrada de ciganos em Portugal e a expulsão dos que aqui residissem, em 1526 (Bastos, 2007). De acordo com Alexandra Castro e André Correia (2009), para lá da

perseguição histórica sistemática enfrentada pelas comunidades ciganas em território nacional, acrescem dois factores que podem explicar a persistência de situações de carência habitacional: i) narrativas técnica e cientificamente pouco fundamentadas para justificar a precariedade habitacional e a inação política; ii) estratégias públicas locais que inibem a sedentarização e perpetuam a mobilidade forçada. Neste sentido, enquanto que as primeiras parecem ter contribuído para a naturalização da ideia de que as comunidades ciganas são culturalmente itinerantes, as segundas reverberaram num conjunto de ações de perseguição, expulsão e agressão continuadas pelas forças policiais e na ausência de políticas sociais de inclusão social. Neste sentido, conclui-se que o *mito do nomadismo* tendeu “a condicionar a implementação de práticas que vis[ass]em a melhoria das condições habitacionais da população cigana” (ibid.: 43).

No decorrer dos vários relatórios a habitação tomará um espaço relativamente diminuto e muitas vezes subordinado a secções dedicadas especificamente às condições de vida das comunidades ciganas (ECRI, 2002), não obstante sejam também denunciadas situações de precariedade habitacional vividas em *bairros de lata* que o governo procuraria à altura *erradicar* através do PER (ibid.: 24) – considerado posteriormente insuficiente para responder às carências habitacionais no país (ECRI, 2006). Destaque-se que é no decorrer do segundo relatório que são integrados – porque pela primeira vez disponíveis – dados recolhidos pela Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR)²⁰ relacionados com a discriminação no acesso à habitação (ECRI, 2002). Estes dados dão conta da recusa de particulares em alugar casas mas também de práticas de autoridades públicas que procuram limitar a liberdade de circulação em território português (ibid.:11).

O terceiro relatório, que tinha como principal objectivo analisar se e de que forma o governo havia seguido as anteriores recomendações da Agência bem como o seu grau de sucesso e eficácia, acaba por constatar que embora tenham sido feitos progressos em vários campos, muitas das recomendações teriam ficado por implementar (ECRI, 2006). O documento sublinha, uma vez mais, a necessidade de melhorar o acesso das comunidades ciganas à habitação, estabelecendo uma relação direta entre habitação e educação (ibid.: 29). De acordo com o documento, muitas famílias ciganas viviam em condições bastante precárias, sem acesso a água e luz, revelando que eram muitas vezes as autoridades a cortar esse mesmo acesso por

²⁰ A Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, criado pela Lei 134/99, é um órgão tutelado pelo Alto Comissário para as Migrações (ACM).

forma a forçar as famílias a partir (ECRI, 2006). Sublinhando em seguida a existência de despejos forçados, a ECRI recomenda ao Estado português que tente realojar de forma digna e que investigue tais procedimentos abusivos tomando as “medidas necessárias para pôr fim a todo o comportamento deste tipo” (ibid.: 30). À imagem dos relatórios anteriores, embora muitas das observações face à discriminação no sector da habitação se relacionem essencialmente com as comunidades ciganas, é referido que também outros grupos minorizados enfrentam discriminação no campo da habitação, argumentando que a única forma de monitorizar estas situações seria a realização de “estudos para determinar se existe discriminação direta ou indireta contra grupos minoritários com base na origem étnica e, se for o caso, que seja encontrada a melhor forma de combater essa discriminação” (ECRI, 2006) – uma nota alusiva à necessidade de implementação de um sistema de monitorização de desigualdades racializadas em Portugal.

Já no quarto relatório sobre Portugal (ECRI, 2013), a preocupação com a situação habitacional das comunidades ciganas persiste mas sublinham-se também os processos de segregação enfrentados por estas populações denunciando a construção de um muro que cercava parte do Bairro das Pedreiras (Beja). É sublinhada assim a condenação do Estado Português, em Junho de 2011, por violação da Carta Social Europeia, nomeadamente do Artigos E (direito à não-discriminação), em conjunto com o Artigo 31 (direito a uma habitação adequada), o Artigo 16 (direito à família e a uma proteção social, jurídica e económica) e o Artigo 30 (direito à proteção contra a pobreza e exclusão social) (ECRI, 2013). Esta queixa apresentada pela *European ROMA Rights Centre* espelha uma realidade mais ampla do Estado como indutor de precariedade na vida das pessoas quando este deveria, pelo contrário, garantir o direito constitucional à habitação. Não obstante o relatório deixe transparecer a ideia de que os despejos forçados não seriam já efectuados pelas autoridades, sublinha que, até ao momento, a ENICC não havia criado qualquer medida específica no domínio da habitação (ECRI, 2013), quando este seria o maior problema enfrentado pelas comunidades ciganas no país:

Um grande número de ciganos vive ainda em condições precárias, muitas vezes em acampamentos de barracas ou de tendas. Vários locais estão cortados do resto da população, a alguns quilómetros das cidades, mal ou não servidos pelos transportes públicos, e os seus habitantes não dispõem de serviços nem de equipamentos públicos

nas proximidades. Além do mais, as infraestruturas de base frequentes vezes não existem, tal como o acesso à água potável, a eletricidade ou a evacuação de águas usadas (ECRI, 2013: 27).

No quinto relatório que se debruça essencialmente sobre a implementação das recomendações feitas anteriormente pela ECRI, constata-se que Portugal continua a não atender a estas advertências, servindo como exemplo paradigmático o facto de que, ao contrário do que seria a sua obrigação, não foi o Estado, mas sim os moradores a derrubarem o *muro da vergonha* (ECRI, 2016). Neste sentido, os relatórios realizados pela ECRI dão um testemunho importante de um conjunto de ações de âmbito individual e institucional que o Estado Português parece em grande medida continuar a ignorar.



Fotografia 7 |
Bairro das
Pedreiras, Beja,
2017.

2.2. O Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (1998-2007) e a Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (2008-2016)

O EUMC foi estabelecido pela União Europeia no âmbito do Ano Europeu contra a Xenofobia e o Racismo (1997) com o objectivo de “estudar a extensão do racismo e da xenofobia, analisar as causas de tais comportamentos e disseminar exemplos de boas práticas para o combater” (Eurofound, 2008).²¹ É no âmbito do EUMC que é posteriormente fundada a Rede de Informação Europeia sobre Racismo e Xenofobia

²¹ Este organismo veio substituir a Comissão sobre o Racismo e a Xenofobia, criada em 1994.

(RAXEN) e os respectivos Pontos Focais Nacionais (NFP) através dos quais passaria a ser produzida informação e pesquisa sobre políticas, legislação e práticas relacionadas com a igualdade racial em cada país, a partir do ano 2000 (EUMC, 2005a). Todavia, com o intuito de alargar o escopo de intervenção da EUMC a um leque mais amplo de direitos fundamentais, e em consonância com a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, foi fundada, em 2008, a FRA. Considerando a extensão da produção tanto de relatórios anuais como de estudos temáticos por parte destes organismos de monitorização serão examinados um conjunto de documentos produzidos a partir do ano 2003, dado que é exatamente nesta data que o famigerado EUMC começa a recolher informação sobre habitação e racismo. Sobre a interseção destes dois domínios foram elaborados dois relatórios específicos (EUMC, 2005b; FRA, 2009).

À imagem dos relatórios da ECRI, também o EUMC parece enquadrar o racismo numa dimensão essencialmente moral e individual, enfatizando, no seu primeiro relatório, que a discriminação no sector da habitação poderia ser dividida em três categorias: i) discriminação direta – imobiliárias e construtoras; ii) ações das populações locais que se manifestam contra o realojamento ou tentam forçar as famílias a sair de onde estão; iii) ações de políticos que se aproveitam dos “sentimentos negativos das populações locais” (EUMC, 2003/2004: 107). Também neste relatório é sublinhada a escassez de dados quantitativos sobre discriminação no acesso à habitação em muitos dos países da União Europeia, nomeadamente em Portugal. A ausência de uma recolha desenhada e sistematizada resulta que a grande maioria dos dados disponíveis provenha de corpos institucionais especiais como a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR), a Provedoria da Justiça, organizações não-governamentais e órgãos da comunicação social (EUMC, 2003/2004). Ora, enquanto a CICDR havia registado um total de cinco queixas por discriminação racial no acesso à habitação (2001-2004), as denúncias efectuadas por organizações da sociedade civil (i.e. despejos forçados por parte de autarquias) em muito elevavam a realidade da discriminação racial no país (EUMC, 2004), demonstrando o seu cariz sistemático e institucional. Igualmente ilustrativo do apartamento entre narrativas oficiais e associativas é a situação habitacional das comunidades ciganas em Portugal. Embora na CICDR não figure qualquer queixa de discriminação das comunidades ciganas no sector habitacional, as organizações não-governamentais apontam que são as comunidades ciganas que maior discriminação

enfrentam no acesso à habitação em Portugal, relatando igualmente a situação habitacional precária em que vivem muitos migrantes provenientes de países exteriores à União Europeia (EUMC, 2003/2004).

À escassez de dados institucionais disponíveis é acrescentada, no segundo relatório, a quase ausência de estudos sobre estas matérias (EUMC, 2004) que se entende como contribuindo para turvar ainda mais o retrato sobre desigualdades racializadas no acesso à habitação no país (EUMC, 2005b: 53-54). Contudo, o relatório dá conta que trabalhos académicos houve preocupados em analisar a segregação sócio-espacial, demonstrando uma tendência para a concentração de populações etnicamente minoritárias em latitudes particulares da cidade de Lisboa, nas décadas de 1981-2001 (EUMC, 2004). No entanto, justificada pelos fluxos migratórios (pós)coloniais, a tendência concentracionária é entendida no relatório mais como circunstancial do que compulsória e se imposta sê-lo-ia mais devido a processos económicos do que raciais:

A concentração de minorias étnicas em áreas específicas da cidade de Lisboa e arredores aconteceu antes mesmo da descolonização dos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa). Este processo foi mais evidente com a população Cabo-verdiana que se agrupou numa área de velhos edifícios no centro da cidade (S. Bento). [...] Com escassos recursos, acabaram por “estabelecer-se nos subúrbios mais próximos do centro da cidade, predominantemente em bairros de habitação clandestina nas franjas de Lisboa” (Malheiros, 1998). [...] A chegada destas pessoas e a sua fixação em áreas suburbanas menos prestigiadas, onde a habitação se encontra muito mais disponível e barata, estabeleceu o fenómeno da segregação étnica (EUMC, 2004: 35, *tradução da autora*).

Todavia a *raça* enquanto categoria política pareça diluir-se na análise dos processos de segregação, tanto em contexto de autoconstrução como de realojamento, uma análise atenta aos dados referentes à caracterização das populações imigrantes a viver em Portugal concluiu que a população africana é muitas vezes associada com os “grandes bairros de autoconstrução nas franjas de Lisboa”, resultando claro que muitos cidadãos dos PALOP habitam em bairros específicos das franjas da cidade de Lisboa, em muitos dos quais constituem uma inequívoca maioria (EUMC, 2004: 36):

De acordo com dados recolhidos em 1997 [...], embora na sua grande maioria os residentes nos *bairros de lata* fossem portugueses (79%), os cidadãos dos PALOP

perfazem ainda um número significativo (20,1%). Porém importa sublinhar que muitos dos imigrantes provenientes dos PALOP adquiriram cidadania portuguesa e que tal pode dificultar a percepção de qual a verdadeira origem étnica destas populações. Além do mais, quando comparados estes dados com aqueles da população estrangeira a viver em Portugal, no mesmo ano, somos levados a concluir que há uma enorme discrepância entre o número de cidadãos dos PALOP que vivem em *bairros de lata*, quando comparados com cidadãos de outras origens, nomeadamente brasileiros ou europeus. Do total de cidadãos cabo-verdianos a viver em Portugal em 1997, 34% viviam em bairros de lata. Para os brasileiros a taxa era de 0.04%. Se considerarmos o número total de cidadãos dos PALOP a viver na região de Lisboa, 30% viviam em bairros de lata (EUMC, 2004: 36, *tradução e ênfase da autora*).

Segundo o relatório, se esta segregação espacial se materializava inicialmente na existência de bairros autoconstruídos nas franjas das cidades, a implementação de programas de realojamento como o PER parece não ter conseguido reverter a “concentração espacial das classes menos privilegiadas, tanto portuguesas como estrangeiras mas, pelo contrário, contribuído frequentemente para uma mera transferência de pessoas para outras áreas da cidade” (EUMC, 2004: 36).



Figuras 8 e 9 | Bairro de Santa Filomena (autoconstruído) e Bairro Casal da Mira (relojamento), Amadora.²²

Embora reveladora das consequências do desenho e das práticas do realojamento que, em muitos casos, se limitaram a transferir os habitantes de um espaço (já não tão periférico) para outro (agora periférico), a análise acaba por reduzir a dimensão racial à dimensão de classe, contribuindo para o silenciamento da persistência de *governamentalidades racializadas* (Hesse, 2007) no espaço urbano.

No ano seguinte, é lançado o relatório *A Situação dos Imigrantes e Minorias Étnicas em Portugal* (EUMC, 2005a) pelo Centro de Estudos e Investigação em Ciências Sociais – Númena, por essa altura o Ponto Nacional Focal em Portugal. Se

²² Fonte: Google Maps. Elaboração: Ana Rita Alves.

atentarmos à secção que se debruça especificamente sobre a intersecção entre racismo e habitação depreende-se pelo relatório que a discriminação racial persiste tanto no mercado privado, como na esfera pública (i.e. precariedade, despejos). No primeiro caso é enfatizada a impossibilidade burocrática de muitos imigrantes acederem ao crédito bancário e, como tal, à aquisição de habitação própria, recomendado por isso ao Estado Português que intervenha no sentido de facilitar esse acesso (EUMC, 2005a: 43). É essencial perceber-se que esta quase impossibilidade burocrática de acesso ao crédito por parte das populações imigrantes (Dias *et al.*, 2009) acontece quando na sua maioria a aquisição de casas em Portugal ocorreu devido à facilitação e promoção do acesso dos portugueses ao crédito bancário (Malheiros e Fonseca, 2011: 63), em particular através de uma bonificação aplicada sobre as taxas de juro, suportada pelo Estado português.

No segundo caso é sublinhada a existência de queixas contra algumas autarquias no âmbito da implementação de programas de realojamento. Os municípios são acusados de despotismo e não-negociação (EUMC, 2005a: 43), em particular no que toca ao processo de implementação do Programa Especial de Realojamento. De acordo com o relatório, o atraso na execução do programa conduzia à sua desatualização e ao desalojamento sem alternativa de cerca de uma centena de famílias só no bairro da Azinhaga dos Besouros (Amadora). Ademais, baseado em diversos interlocutores da sociedade civil, o relatório sublinha a necessidade de não edificar *guetos*, como teria vindo até então a acontecer. Contudo, de acordo com um estudo de Jorge Malheiros (2005) o relatório atesta que não há “guetos étnicos” na Área Metropolitana de Lisboa, mas sim “guetos marginalizados/excluídos” (EUMC, 2005a). Partindo de denúncias de organizações da sociedade civil, o relatório sublinha ainda que seriam as populações ciganas e os migrantes do denominado *leste europeu* os mais vulneráveis à discriminação no campo da habitação (EUMC, 2005a). No entanto, quando analisada a situação das comunidades ciganas surge a ideia de que há uma “história comum de desconfiança mútua e suspeição que faz com que estes vivam rodeados pelo estigma e frequentemente em condições inadmissíveis” (EUMC, 2005a: 44). Uma vez mais, são obliterados processos históricos de violência e perseguição às comunidades ciganas em Portugal (Bastos, 2007), trivializando as consequências do racismo institucional e moralizando as relações de poder estabelecidas através da instrumentalização da *raça* como categoria política.

Pelo contrário, estas formas de governamentalidade seriam postas a descoberto

no ano seguinte, numa outra geografia europeia quando três incêndios em Abril e Agosto de 2005 deflagraram na cidade de Paris, conduzindo à morte 48 cidadãos afrodescendentes e quando uns meses mais tarde, em Outubro, dois jovens morrem electrocutados e um terceiro ficou gravemente ferido durante uma perseguição policial nos subúrbios da cidade. Este é o ano em que é publicado pela EUMC o relatório *Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union* (2005b) que compila dados relativos aos diferentes relatórios nacionais. Dedicado exclusivamente ao tema da habitação, o relatório confirma “a importância da discriminação, da desigualdade e da segregação enfrentada por migrantes e grupos minoritários no acesso à habitação na Europa” enfatizando que estes “processos e padrões da discriminação não são aleatórios mas sistemáticos e persistentes, [já que] práticas racistas semelhantes ocorrem no sector da habitação em países que são, em si, muito diferentes” (EUMC, 2005b:13, *tradução da autora*). Considerando que as condições de habitação precárias são simultaneamente uma das manifestações mais agudas de exclusão social como a sua consequência (EUMC, 2005b:13), este relatório temático põe em evidência um conjunto de questões, que interessa aqui sublinhar.

Primeiramente, é salientada a relação entre o estatuto legal e o (não-)acesso a um conjunto de serviços e recursos (i.e. beneficiários de empréstimos subsidiados pelo Estado). Tal espelha a possibilidade de muitas pessoas, estabelecidas ou não de forma permanente em Portugal, poderem “ser excluídas de uma proteção legal total dos seus direitos na área da habitação ou mesmo sujeitas, de forma desagradável, a políticas diferenciadas” (EUMC, 2005b: 29). Em segundo lugar, é sublinhada, uma vez mais, a dificuldade de acesso a dados, tecendo duras críticas aos processos de recolha de dados em Portugal, afirmando que: i) as estatísticas estão muitas vezes desatualizadas e de forma mais evidente face às populações imigrantes; ii) os números fornecidos pelo INE não coincidem muitas vezes com aqueles facultados pelas autarquias – esta falta de sistematização torna a comparação entre diferentes Estados quase impossível, dificultando em muito a tarefa dos relatores; iii) a ausência da categoria oficial de ‘minorias étnicas’; iv) a ausência de recolha de dados de base étnico-racial (EUMC, 2005b: 43). Ademais, o facto da categoria *imigrante* se encontrar ausente das estatísticas nacionais faz com que a nacionalidade seja a única categoria possível para pensar a realidade do país, sublinhando que como resultado “nacionais com um legado migrante recente podem ainda enfrentar discriminação

devido à sua cultura ou aspecto, mas estão ausentes das estatísticas oficiais” (EUMC, 2005b: 44):

Registou-se uma grande diferença entre os países que se baseiam nos dados de nacionalidade/local de nascimento (i.e. França, Portugal, Irlanda, Alemanha, Finlândia e Áustria) – uma vez que tal obscurece as situações em que vivem os cidadãos naturalizados e os filhos de imigrantes que nasceram no país – e os países que se baseavam em categorias de identidade étnica (i.e. Reino Unido e Holanda) (ibid.: 46, *tradução da autora*).

É interessante pensar que não existe aqui qualquer referência ao contrário, ou seja, que muitos daqueles que aparecem nas estatísticas como imigrantes são de facto jovens portugueses negros que tendo nascido em Portugal, não possuem nacionalidade portuguesa devido à atual Lei da Nacionalidade (Rodrigues *et al.*, 2017).

Em seguida, o relatório dedica uma secção às diferentes soluções encontradas pelas populações face à denunciada ausência de condições habitacionais. Enquanto que os imigrantes africanos maioritariamente construíram as suas casas contribuindo para a proliferação de *bairros de lata*, os imigrantes recentes do denominado *leste europeu* encontram-se ora em situações de sem-abrigo ora a habitar alojamentos temporários, tais como contentores abandonados sem quaisquer comodidades ou higiene (EUMC, 2005b). Todavia, estudos recentes apontavam à altura para uma melhoria das condições de habitação devido à implementação de programas de realojamento, embora se estimasse que cerca de um terço da população cigana (31%) vivesse ainda de forma bastante precária (EUMC, 2005b: 63). Por último, não são também descuidados no relatório os efeitos da racialização e da criminalização dos espaços e dos corpos que os habitam, nem o quão isso tem conduzido a processos de violência contra populações afrodescendentes e ciganas:

Imagens e percepções sobre as condições habitacionais e os bairros onde habitam grupos minoritários e as suas supostas ligações ao crime, à violência e ao tráfico de droga são também vistos como factores que criam hostilidade e formas de exclusão adicionais (EUMC, 2005b: 65-66, *tradução da autora*).

As autoridades locais de Arcozelo, em Ponte de Lima, expressam hostilidade face às comunidades ciganas ao declarar que nenhuma família cigana teria acesso às novas

casas de habitação social em construção, enquanto que noutro caso, em Vila Verde, foram demolidas habitações. Isto acontece num país em que a discriminação das famílias ciganas no mercado privado de compra de habitação é explícita (EUMC, 2005b: 68, *tradução da autora*).

Assim, a existência de “hostilidade” por parte das populações locais não-racializadas que preferem a separação à integração é evidente em vários contextos. Em relação às populações ciganas, no entanto, o relatório destaca que a marginalização é promovida de forma individual, institucional e política:

Existe discriminação direta por parte de imobiliárias e construtores; populações locais contra a relocação de famílias ciganas ou empenhados em expulsar estas famílias dos seus bairros e aldeias; e, ações de políticos locais que tiram proveito dos sentimentos negativos das populações face às comunidades ciganas. Numa vila do Norte de Portugal a pressão exercida por habitantes locais resultou na demolição de 33 habitações onde viviam ciganos. O SOS Racismo inquiriu todos os municípios em Portugal por forma a examinar as medidas das autoridades para promover a integração das comunidades ciganas. Mesmo que identificado um conjunto de iniciativas, a maioria era orientada para questões relacionadas com a pobreza e exclusão social no geral e não para as necessidades específicas das comunidades ciganas. Além do mais, raramente estas iniciativas visavam as comunidades não-ciganas no sentido de resolver tensões e promover boas relações comunitárias. A maioria dos municípios focavam o seu trabalho na melhoria das condições de habitação das comunidades ciganas, em vez de desenvolverem trabalho comunitário de integração social. No entanto há algumas exceções que se configuram como exemplos de boas práticas (EUMC, 2005b: 93, *tradução da autora*).

Neste contexto, o estudo denuncia ainda a ausência de quaisquer políticas de mistura social, de integração e de diversidade – em particular no sector da habitação – uma vez que os programas de realojamento, entendidos como grandes promotores de benefícios para os grupos migrantes e minoritários parecem deixar muitas dúvidas quanto à sua eficácia:

Em Portugal [...] onde há pouca integração social planeada, os programas de realojamento de *bairros de barracas* são referidos como uma das formas de beneficiar os imigrantes e as minorias étnicas, através da melhoria das suas condições habitacionais. No entanto, uma avaliação destes programas deixa dúvidas quanto à sua

eficácia, uma vez que os processos culturais e económicos que estão na raiz da exclusão de migrantes e minorias étnicas não desaparecem com este processo de renovação [urbana] (EUMC, 2005b: 91-92, *tradução e ênfase da autora*).

O relatório subsequente (EUMC, 2006) enfatiza muito daquilo que havia sido já narrado no anterior, elencando um conjunto de dificuldades enfrentadas pelas populações racializadas no acesso à habitação: i) habitam desproporcionalmente bairros precários e pobres; ii) enfrentam discriminação no mercado de arrendamento privado; iii) são mais vulneráveis a situações de sem-abrigo – imigrantes, em particular. Denote-se que são sublinhados, uma vez mais, processos de guetização, apontando para o problema da segregação espacial vivida tanto por imigrantes como pelas minorias étnicas, mesmo após os processos de realojamento (EUMC, 2006).

Já sob a tutela da FRA (2007, 2008), os relatórios elaborados são pouco demorados na questão da habitação e enfatizam essencialmente a discriminação enfrentada pelas comunidades ciganas. Esta constância da situação habitacional precária das comunidades ciganas acabaria por originar um relatório unicamente dedicado a esta questão, *Housing Conditions of Roma and Travellers* (FRA, 2009). Nas secções relativas à situação em Portugal, e após uma breve contextualização histórica da situação habitacional no país e das respectivas políticas de habitação e seus efeitos – já conhecidos através dos relatórios anteriores –, o relatório debruça-se sobre um conjunto de trabalhos académicos, como aquele de Alexandra Castro e André Correia (2008), afirmando que os principais problemas habitacionais das populações ciganas a viver em Portugal se relacionam com: i) a *ilegalidade* das ocupações e das construções; ii) o realojamento temporário em casas de madeira ou contentores; iii) o realojamento social em bairros homogéneos e periféricos (FRA, 2009: 30). Neste sentido, o relatório dá ainda conta de perseguições, expulsões e agressões por parte da polícia, sublinhando a inexistência de lugares em Portugal destinados a população “itinerante”. Há também referência a processos de segregação espacial – uma vez que as comunidades ciganas são realojadas muitas vezes em sítios remotos com uma só entrada, inacessíveis, rodeados de (auto)estradas, sem transportes públicos, comércio ou outros serviços – notando que embora estes bairros sejam destinados à população geral com carências habitacionais, é comum ali viverem muitas vezes famílias ciganas (FRA, 2009: 30). Seriam disso mesmo exemplos os bairros da Cucena (Seixal), Pedreiras (Beja), Quinta da Torrinha (Lisboa) ou Margens

do Arunca (Pombal) (FRA, 2009: 32). Por fim, são elencadas um conjunto de boas práticas, tais como o Centro de Estágio Habitacional de Coimbra e a realização de seminários sobre estas temáticas. Enquanto que no seguinte relatório não há qualquer referência a Portugal no que concerne o direito à habitação (FRA, 2011), o seguinte relatório não só torna a referir a preocupação com processos de segregação e práticas de despejos forçados, embora destaque a renovação e o melhoramento das condições nos bairros sociais (FRA, 2013) e termina referindo, uma vez mais, que o acesso à habitação é o maior problema enfrentado pelas comunidades ciganas em Portugal.

3. Notas Conclusivas

Os relatórios analisados espelham de forma axiomática as (in)ações do Estado português e, em grande medida, a sua incapacidade em garantir o acesso a uma habitação condigna às populações racializadas (nacionais e migrantes). As agências de monitorização destacam, em particular: i) a precariedade habitacional enfrentada pelas comunidades ciganas; ii) a segregação habitacional enfrentada pelos sujeitos racializados que decorre, em muitos casos, da execução de programas de realojamento; iii) a ausência de recolha de dados bem como as suas consequências na (não-)monitorização sistematizada das desigualdades racializadas no território.

Não obstante estes relatórios se configurem como testemunhos fundamentais de uma violência racializada que marginaliza e precariza quotidianamente, a dimensão moral que os estrutura tende a obliterar o carácter histórico e institucional do racismo (Ture e Hamilton, 1992) enquadrando-o como um mero desvio individual ao iluminismo ocidental (Hesse, 2004). Entende-se que é na senda deste enquadramento que vários relatórios não só tendem a silenciar o racismo institucional, focando, em muito, formas de racismo quotidiano (Essed, 2002), como tendem igualmente a enfatizar ideias de *diferença* e *desconfiança* para justificar a persistência de *governamentalidades racializadas* (Hesse, 2007) no Portugal contemporâneo. Neste sentido, entende-se que nos relatórios das diferentes agências de monitorização “o racial se insere num jogo de in/visibilidades [tomado como] irrelevante para a formação do espaço nacional-metropolitano e, de modo geral, para a formação da noção de ‘Europeidade’ (Araújo e Maeso, 2013).

Referências Bibliográficas

- Afrolis-Associação Cultural *et al.* (2016), *Carta Aberta Ao Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, 91st Session, Geneva.
- Agier, Michel (2015), “Do refúgio nasce o gueto: antropologia urbana e política dos espaços precários”, *in* Patrícia Birman *et al.* (org.), *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 33-53.
- Allegra, Marco *et al.*, 2017, *Um Novo Per? Realojamento e Políticas da Habitação em Portugal*, Observa, Observatório de Ambiente, Território e Sociedade do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.
- Alves, Ana Rita (2016), “(Pré)Textos e Contextos: Media, Periferia e Racialização”, *Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho*, 44, 91-107.
- _____ (2013), *Para uma compreensão da segregação residencial: o Plano Especial de Realojamento e o (Anti-)Racismo*. Dissertação de Mestrado em Antropologia, Universidade Nova da Lisboa (FCSH-UNL).
- Amnistia Internacional (2018), Relatório Anual 2017/18 da Amnistia Internacional - Portugal, 23 de Fevereiro.
- Araújo, Marta; Maeso, Silvia R. (2016), *Os Contornos do Eurocentrismo: Raça, história e textos políticos*. Coimbra: Almedina.
- _____ (2013), “A presença ausente do racial: discursos políticos e pedagógicos sobre História, ‘Portugal’ e (pós-)colonialismo”, *Educar em Revista*, 47, 145-171.
- Ávila, Rita (2012), *Uma Etnografia na Cidade Alargada*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Baptista, Luís V. (1999), *Cidade e Habitação Social*, Oeiras: Celta.
- Barot, Rohit; John Bird (2001), “Racialization: the genealogy and critic of a concept”, *Ethnic and Racial Studies*, 24: 4, 601-618.
- Bastos, José Gabriel (2007), “Que Futuro tem Portugal para os Portugueses Ciganos”, *in* Mirna Montenegro (ed.) *Ciganos e Cidades*. Lisboa: Cadernos ICE, nº9.
- Castro, Alexandra; Correia, André (2009), “Ciganos e precariedade habitacional: uma aproximação à realidade em Portugal”, *Actas do Seminário Internacional – Ciganos, Territórios e Habitat – ISCTE, 8 e 9 de Abril de 2008*. Lisboa: Centro de Estudos Territoriais/Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2015), *Considerations of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Fifteen to seventeen periodic reports of States parties due in 2015, Portugal*. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 16 de Novembro.
- Conselho da Europa (2002), *Resolution Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance*. Consultado a 20.05.2017, em [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/About/CM-Res\(2013\)12_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/About/CM-Res(2013)12_en.pdf)
- Dias, Bruno *et al.* (2009), *Acesso dos Imigrantes aos Serviços Bancários em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Direcção-Geral do Território (2016), *Habitat III – Relatório Nacional Portugal*.
- Essed, Philomena (2002), “Everyday Racism”, in David Goldberg e John Solomos (eds.), *A Companion to Racial and Ethnic Studies*. Massachusetts e Oxford: Blackwell Publishers, pp. 202-216.
- European Commission (2013), *Discrimination in Housing: European Network of Legal Experts in the non-discrimination field*. Luxemburgo: European Commission, Directorate-General for Justice.
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (2006), *The Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*. Budapeste: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- _____ (2005a), *Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination And Anti-Discrimination in 15 Member States Of The European Union*, Dezembro. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- _____ (2005b), *The Situation of Immigrants and Ethnic minorities in Portugal in 2005 – Annual Report for the EUMC*. Númena – Centro de Investigação em Ciências Sociais e Humanas, Outubro.
- _____ (2004), *National Annual Report NFP Portugal*, Númena – Centro de Investigação em Ciências Sociais e Humanas, Outubro.
- _____ (2003/2004), *Racism and Xenophobia in the EU Member States - trends, developments and good practice*. Annual Report 2003/2004 - Part 2.

- European Commission against Racism and Intolerance (2016), *ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Portugal Subject to Interim Follow-Up*, Junho, Estrasburgo: Concelho da Europa.
- _____ (2013), *Relatório da ECRI sobre Portugal (quarto ciclo de controlo)*, Julho. Estrasburgo: Concelho da Europa.
- _____ (2006), *Terceiro Relatório sobre Portugal*, Fevereiro. Estrasburgo: Concelho da Europa.
- _____ (2002), *Segundo Relatório sobre Portugal*, Novembro. Estrasburgo: Concelho da Europa.
- _____ (1998), *Perspectiva país por país: Relatório sobre Portugal*, Junho. Estrasburgo: Concelho da Europa.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2013), *Annual Report – Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*.
- _____ (2009), *Thematic Housing, Conditions of Roma and Travellers*, Portugal RAXEN National Focal Point, Númena – Centro de Investigação em Ciências Sociais e Humanas, Março.
- _____ (2008), *European Union Agency for Fundamental Rights - Annual Report*.
- _____ (2007), *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*.
- Goldberg, David (2009), *The Threat of Race: Reflections on Racial Neoliberalism*. Massachusetts e Oxford: Blackwell Publishers.
- Goldberg, David (2002), *The Racial State*. Massachusetts e Oxford: Blackwell Publishers.
- Gorjão Henriques, Joana (2016), “Este é o apocalipse dos ‘sem direito’ a casa”, *Público*, 11 de Novembro.
- Guerra, Isabel (1994), “As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas”, *Sociedade e Território*, nº 20, pp. 11-26.
- Hesse, Barnor (2007), “Racialized modernity: An analytics of white mythologies”, *Ethnic and Racial Studies*, 30 (4), 643-663.
- Hesse, Barnor (2004), “Implausible Deniability: Racism's Conceptual Double Bind”, *Social Identities*, 10 (1).
- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) (2018), *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*, Fevereiro.

- _____ (2015a), *1987-2011 - 25 Anos de Esforço do Orçamento do Estado com a Habitação*.
- _____ (2015b), *Caracterização das Condições de Habitação das Comunidades Ciganas Residentes em Portugal*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- Malheiros, Jorge; Fonseca, Lucinda (2011), *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural.
- Númena (2008), *O Racismo e a Xenofobia em Portugal (2001-2007)*, Outubro. Oeiras.
- Organização das Nações Unidas (ONU) (2017), *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, Mission to Portugal. Human Rights Council – Thirty four session, 28 de Fevereiro.
- Pordata (2015), “Alojamentos familiares não clássicos segundo os Censos: total e por tipo”. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Consultado a 25.05.2013. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Municipios/Alojamentos+familiares+n%C3%A3o+cl%C3%A1ssicos+segundo+os+Censos+total+e+por+tipo-86>.
- Provedor de Justiça (2016), “Recomendação n.º 3/B/2016 (Alínea b), n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro”. Lisboa, 17 de Agosto.
- Rodrigues, Anabela *et al.* (2017), “A urgência de um combate real às desigualdades étnico-raciais e ao racismo”, *Le Monde Diplomatique - Edição Portuguesa*, Fevereiro.
- Serra, Nuno (2002), *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra: Quarteto.
- Trouillot, Michel-Rolph (1995), *Silencing the Past: Power and the Production of History*. Boston: Beacon Press.
- Ture, Kwame; Hamilton, Charles (1992), *Black Power. The Politics of Liberation in America*. Nova Iorque: Vintage Books.