



**HAL**  
open science

# Sociologia dos Conflitos Locais contra os Rom e os Sintós na Itália: pluralidade de contextos e variedade de instrumentos políticos

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Sociologia dos Conflitos Locais contra os Rom e os Sintós na Itália: pluralidade de contextos e variedade de instrumentos políticos. Revista Cidades. Comunidades e Territórios, 2009, 19, pp.65-80. hal-01022683

**HAL Id: hal-01022683**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01022683>**

Submitted on 10 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Sociologia dos Conflitos Locais contra os Rom e os Sinti em Itália

## *Pluralidade de contextos e variedade de instrumentos políticos*

Tommaso Vitale\* \*

**Resumo:** Tradicionalmente, na Itália, o problema dos Rom e dos Sinti sempre foi uma questão local. Igualmente, nos últimos anos, a contenção internacional entre a União Europeia e a Itália acerca das políticas de discriminação étnica, começaram, frequentemente, a partir de escolhas tomadas a nível local. Nas políticas urbanas o maior interesse situa-se em torno do consenso eleitoral e do suporte político. Este artigo desenvolve a ideia de que o modo de ‘obter consenso’ influencia a escolha dos instrumentos e objectivos políticos. Observando os casos de Milão e Roma, sublinha-se um tipo de modalidade demagógica em vista a construir consenso, e as suas consequências para os grupos Rom e Sinti e, mais objectivamente, para a coesão social. Então, analisando dez cidades médias italianas, encontram-se traços de um processo de construção de consenso mais incrementado. Especialmente, sublinharemos a relevância de (1) três diferentes tipos de mediação e (2) de envolvimento dos beneficiários Rom no planeamento de instrumentos políticos para a regulação das suas vidas. O artigo conclui acerca da relevância estratégica de se pluralizar a variedade de instrumentos políticos, não utilizando para os Rom apenas um tipo de específico de instrumento político etnicamente dirigido.

**Palavras-chave:** Ciganos; Instrumentos políticos; Políticas urbanas; Mediação; Discriminação.

### Mecanismos de Criminalização

Nos últimos dez anos, a questão dos grupos ciganos nas cidades italianas frequentemente inflamou as dinâmicas da opinião pública de maneira tendencialmente cíclica. Verificaram-se picos de hostilidade, mas – diferente de como se mostrou para os albaneses – esta aversão não parece ter sido jamais absorvida. As pesquisas de opinião mostram-nos que piorou de ano para ano (Arrigoni, Vitale, 2008). De facto, nos últimos anos, as pesquisas de opinião mostram que o sentimento de hostilidade cresceu em relação a todos os estrangeiros que prescindiram dos seus locais de proveniência.

Todavia...

Em primeiro lugar, muitíssimos grupos Rom e Sinti<sup>1</sup> são grupos imigrantes, mas têm cidadania italiana, presentes na vida social do país há centenas de anos.

Em segundo lugar, a diminuição do sentimento de simpatia pelos Rom e pelos Sinti chegou a um nível desconcertante, dos quais somente 6,7% dos italianos *gagi* (não rom) declaram não possuir hostilidade a este grupo. Comparado com os filipinos que, ao contrário, gozam da simpatia de 64,9% da população (ainda que este percentual fosse muito mais alto, 77,7%, em 1999), percebe-se que o grau de hostilidade colocou os Rom numa zona de hostilidade social que dá vertigem, tão alta ela é (Vitale, Claps, Arrigoni, 2009).

Em terceiro lugar, a hostilidade aos Rom, apesar de possuir alguns picos de difusão em todo o território nacional, caracteriza-se por mobilizações muito localizadas. Seguramente, isso faz parte da dinâmica do pânico moral (Maneri, 2001), que vem sempre da aversão a um grupo situado num contexto local muito restrito, do qual se estigmatizam os comportamentos, generalizando-os à globalidade

<sup>\*</sup>Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Contacto: [tommaso.vitale@unimib.it](mailto:tommaso.vitale@unimib.it)

<sup>\*</sup> Tradução: Bruno Martins Boto Leite

<sup>1</sup> Etnias ciganas encontradas em muitos locais da Europa, particularmente na Itália, de origem alemã.

da população identificada. Essas mobilizações não são nunca “espontâneas”: são, na verdade, mobilizações, ou seja, acções colectivas, organizadas por “empreendedores”, nas quais os actores envolvidos levantam problemas locais e os tornam públicos, interagindo com autoridades locais e políticas públicas e perseguindo um ou mais objectivos compartilhados. Dentro dessas mobilizações encontramos sujeitos que, empregando uma acção internacional, localizam recursos que colocam à disposição para organizar e sustentar uma mobilização. Não por acaso, fazendo referência às mobilizações, em geral fala-se de empreendedores políticos ou de empreendedores morais (frequentemente “sujeitos colectivos”). É importante considerar analiticamente a presença de empreendedores da mobilização porque permite evitar a presunção de que o prejuízo anti-cigano se traduza, directamente e sem mediação, em acções hostis.

Em síntese, as dinâmicas de criminalidade e de “anti-ciganismo” dos últimos anos podem ser colhidas por referência a dois mecanismos distintos (Vitale, 2009a). O primeiro é um mecanismo de *Difusão* das mobilizações anti-ciganas, que se nos anos 90 permaneciam limitadas a alguns territórios e contingentes em relação às lógicas políticas instrumentais da direita, nos últimos anos ampliaram uma performance conflitual racista, uma temática anti-cigana e uma visão interpretativa marcadamente eugênica de um lugar a outro (Vitale, 2008), com grande rapidez de emulação e também com uma certa capacidade de coordenação garantida pelos partidos de direita. A Lega Nord, em primeiro lugar (Biorcio, Vitale, 2010), mas não somente, porque a direita no seu conjunto, se viu unida no latido anti-cigano. O segundo mecanismo é mais recente, e foi criado nos últimos dois anos: um mecanismo de *certificação*<sup>2</sup> da parte do Governo nacional que assinalou com o pacote de segurança de Amato, primeiramente<sup>3</sup>, e com os decretos Maroni, a própria disponibilidade a reconhecer e sustentar as reivindicações locais dos actores políticos anti-ciganos.

Estes dois mecanismos combinados, têm produzido efeitos de ampla escala, ou seja, um incremento no número dos actores envolvidos e

no alcance geográfico das acções perpetradas em desfavor dos Rom e dos Sinti, ou, em outros termos, uma transformação de escala que aumentou a nível nacional e europeu a dinâmica do conflito. Se tudo o que foi dito até aqui é verdade, isso resulta que o nó fundamental a explorar para se compreender o estado das aversões aos Rom e aos Sinti em Itália, não são tanto as fases recentes nas quais o conflito viu a sua escala aumentada a âmbito nacional, mas o modo como se estruturou a nível local, e – portanto – as características principais da política dirigida aos ciganos nas diferentes cidades italianas.



### Somente políticas locais?

Para melhor enquadrar a análise comparada das políticas locais em Itália, é importante observar algumas breves indicações sobre as políticas travadas a outros níveis.

À escala nacional, a Itália não desenvolveu uma política para as comunidades dos Rom com um nível mínimo de coerência e articulação. Longe de reconhecer a necessidade das tentativas de integração entre políticas, o Ministério dos Assuntos Internos

<sup>2</sup> Por certificação entendemos um mecanismo através do qual uma autoridade externa assinala a própria disponibilidade em reconhecer, legitimar e apoiar a existência e as reivindicações de um actor político; cfr. Tarrow, Tilly (2007: 44).

<sup>3</sup> Decreto lei n. 92 do dia 23 de Maio de 2008 (convertido em lei no dia 24 de Julho de 2008, n. 125) “Medidas urgentes em matéria de segurança pública”.

enfrentou as problemáticas das comunidades Rom em termos de “problemas de ordem pública” com excepção de uma importante circular lançada em 1985 (n. 151/85, 5.7.1985, “Assunto: Problema dos Nómadas”) que insiste para que seja, alias, garantida “uma real igualdade das oportunidades aos grupos Rom e Sinti (na sua grande maioria de cidadania italiana) e dos outros cidadãos” e se forneça “uma resposta adequada às necessidades primárias das populações nómadas e que ao mesmo tempo respeite a cultura e os estilos de vida, extremamente diversificadas aliás, nas várias etnias que estão contidas na categoria de nomadismo”. Algumas tentativas de caminhar na direcção de uma política nacional de reconhecimento dos Rom e dos Sinti como uma minoria nacional foram empreendidas em 2007 pelo Ministro Amato, e engendraram, no início de 2008, uma conferência nacional promovida pelo Ministério da Solidariedade e pelo Ministério dos Assuntos Internos. Entretanto, a derrocada do segundo governo Prodi interrompeu os primeiros passos percorridos naquela direcção. Paralelamente, os “nómadas” foram qualificados cada vez mais como figuras de perigo social e como um problema em termos de segurança urbana (Simoni, 2008). Em 2008, o segundo governo Berlusconi nomeou os prefeitos (*prefetti*) das três maiores cidades italianas (Milão, Nápoles e Roma) “comissários regionais para a emergência nómada”, apoiando-se na lei que institui o serviço nacional de protecção civil, motivou assim a instituição dos “comissários extraordinários de governo” em relação a uma situação de alarme social “criada pela presença dos campos nómadas irregulares” e do conseguinte “risco para a ordem pública interna”.

A nível ‘subnacional’, na Itália, registou-se, na segunda metade dos anos 80, um certo activismo da parte de algumas regiões que, a partir do Veneto (1984), legislaram de modo a tutelar o “direito ao nomadismo” e ao estacionamento no território regional, regulando inclusive as modalidades de preparação de áreas adaptadas aos grupos ciganos: os assim chamados “campos”. As leis regionais (das comunas<sup>4</sup>), por isso, pensadas para tutelar os grupos itinerantes, acabaram porém, por classificar todas as comunidades ciganas numa única identidade nómada, com a única excepção do Veneto, Toscana

e Emília Romanha que trouxeram modificações aos seus dispositivos legais, no sentido de reconhecer a permanência da maior parte dos grupos Rom e Sinti. Um segundo limite da maioria destas leis é, além disso, o baixo nível de aplicação (*enforcement*) esperado e implementado (Sigona, 2005), tanto é que as *Comunas* raramente seguem as disposições. Emblemáticas, em relação ao quanto até agora foi analisado, são as contradições que surgem a nível local, sem que hajam instrumentos adequados para afrontá-las, raramente suportados a outros níveis, ou seja, sem favorecer as coordenações horizontais entre as entidades locais, nem formas de co-responsabilidade e governabilidade a vários níveis entre instituições ordenadas verticalmente.

### ***O nó górdio do consenso***

A nível local, estão presentes, de qualquer modo, margens de acção e graus de liberdade que permitem contornar as políticas em muitas direcções possíveis. As escolhas de política pública exercidas a nível local circunscrevem muito as possibilidades de acção em matéria de educação primária e secundária, de inserção no trabalho, de saúde, de sociabilidade e, sobretudo, de condições de habitação. Estas podem favorecer, ou, ao contrário, obstaculizar, as condições de “reconhecimento” (Pizzorno, 2007: 275-95) destas comunidades nómadas no interior de uma ordem social “necessariamente complexa e contraditória” (Jobert, 1998: 25).

As políticas implementadas a nível local são sempre o fruto localizado de um jogo de interacções entre muitos outros actores, com interesses distintos, no interior de vínculos comuns (Le Gales, 2002). O êxito destas interacções é imprevisível. A realidade empírica das cidades italianas apresenta uma certa variedade de dinâmicas e de modalidades de tratamento dos Rom e dos Sinti.

Políticas diferenciadas, portanto, que produzem êxitos totalmente diversos na vida das pessoas, Rom e “Gagi”. Quase nunca os jogos são de soma-zero, como se uns vencessem em detrimento dos demais. Trata-se sempre de jogos de resultado negativo (nos quais todos perdem, dada a degradação das

<sup>4</sup> A comuna italiana (em italiano *comune*; plural *comuni*, palavras do género masculino) é a unidade básica de organização territorial da Itália, ao concelho em Portugal.

condições de convivência) ou de resultado positivo, *ganhar ganhar*, nos quais todos vencem e a convivência civil torna-se uma vantagem para todos e para cada um.

O que faz a diferença? Seria fácil dizer que a variável em que se baseia para discriminar as escolhas políticas está ligada às coligações de governo na “junta comunal”. Não há indícios sistemáticos para esta hipótese. Pensamos, por exemplo, na política de evacuações e, mais precisamente, no uso das expulsões como principal instrumento de acção pública. Neste caso, essa acção é praticada, seja pela administração de centro-direita (não todas: pense-se, por exemplo, no caso de Reggio di Calabria ou Bérgamo), seja pelas muitas administrações de centro-esquerda<sup>5</sup>.

A hipótese que pretendemos explorar é que o que faz a diferença é a modalidade de governo com a qual se procura obter ou construir consenso sobre a própria acção. Em outros termos, a modalidade de busca do consenso influencia a escolha dos instrumentos e dos objectivos de acção pública.



## Milão e Roma: uma modalidade demagógica de obtenção de consenso

Em Milão e em Roma, as administrações comunais tentaram tornar ainda menos visível do que nas outras cidades a presença dos grupos ciganos, seja daqueles com cidadania italiana, como aqueles provenientes de outros países. Nas pesquisas que temos realizado sobre as decisões tomadas pelas comunas de Milão (centro-direita) e Roma (centro-esquerda), nos anos compreendidos entre 2003 e 2007, ficou evidenciado para essas duas cidades um quadro de política local bastante homogêneo e caracterizado por dez traços principais (Vitale, 2009b):

1. O uso reificante da categoria de “Nómada”, que traduz numa identidade homogênea uma “galáxia de minorias” bastante heterogêneas.
2. Uma conotação étnica que separa claramente estes grupos, também no plano moral, do resto da população.
3. A negação de possibilidades de interlocução e veto, ou, em outros termos, o não reconhecimento de uma representatividade legítima.
4. A redução contínua das variedades dos instrumentos de poder público utilizados.
5. O fatalismo global que caracteriza o juízo sobre as acções públicas nesta matéria.
6. Uma forte segregação espacial das implantações habitacionais disponíveis.
7. Um tratamento administrativo diferenciado para aquele que atinge os standards urbanos e de construção residencial.
8. A produção de condições insalubres que atentam contra a saúde e reduzem tragicamente a esperança de vida.
9. O recurso cíclico ao uso das expulsões na ausência de alternativas propostas.
10. Em caso de emergência habitacional, a separação dos cônjuges e a separação dos filhos de seus próprios pais.

Posteriormente, analisamos como as raízes deste esquema de política pública são marcadamente

<sup>5</sup> Esta política consiste na evacuação de um terreno em que há uma ocupação abusiva, sabendo que pouco tempo depois aquele espaço será reocupado por um novo grupo a ser novamente evacuado. As políticas de evacuação das ‘barracas’ e das ocupações abusivas são justificadas habitualmente pelo interesse daqueles que foram evacuados, mesmo quando são deixadas pessoas particularmente vulneráveis no meio da rua, tais como mulheres grávidas, crianças, velhos, doentes, etc.



eugenéticas em relação aos grupos ciganos. Aqui interessa sublinhar como este esquema possui consequências políticas importantes que conduzem a um estilo preciso de obtenção de consenso. Dependentes das políticas dos campos e das evacuações (as duas coisas ocorrem sempre juntas) existem antes de mais nada ‘escolhas’ (tomadas de decisão) (Vitale, 2009d). Perpetuar tais políticas é uma escolha. Uma escolha “demagógica”, no sentido que a sociologia política atribui a esse termo, em que as dinâmicas da opinião pública são movidas essencialmente por empreendedores políticos e morais na ausência de uma verificação do sucesso da política adoptada (Prasad, 2006: 36). Obviamente, é uma escolha em parte motivada a partir de decisões precedentes, das rotinas levadas a cabo nos sectores competentes da administração pública, que criam pequenas rendas de posição e tendem a manter-se inertes.

O problema deste tipo de políticas não é somente o de serem incapazes de solucionar os problemas, de favorecer a convivência civil, de oferecer dotes colectivos úteis para promover e proteger todos os indivíduos, incluindo os mais fracos. O ponto é que se movem baseadas em lógicas de obtenção de consenso que possuem um efeito generativo muito forte seja sobre as dinâmicas da opinião pública, a partir das quais se reforçam os estereótipos, seja sobre as modalidades de selecção dos instrumentos e de implementação das políticas locais. Vejamos mais precisamente, por isso, quais são os temas deste modelo pedagógico:

- A) O primeiro tema é genérico, mas não por isso menos importante: é a ideia de que as políticas sociais não trazem consenso eleitoral.
- B) Próprio de uma estratégia demagógica é manter abertos os problemas, “denunciando os podres”, de modo a perpetuar no tempo as fontes de desconforto que permitem acções simbólicas com a finalidade de obter o consenso de uma parte.
- C) “Parte-se do princípio” que o consenso obtém-se somente através de iniciativas cujas condições de sucesso se verificam apenas a curto prazo, ou ainda no presente, ou seja, através de acções cujo sucesso é atribuído ao simples completar destas acções, e não se valorizam as suas consequências.
- D) Um princípio tido por quase natural é o de que o consenso seja obtido através de uma comunicação pública que justifica a acção baseada numa lógica binária, maniqueísta, e não estruturada num *continuum*.
- E) Retém-se que intervenções simples, únicas, que reduzem a variedade dos instrumentos da acção pública para predispor e utilizar, favoreçam a obtenção de disputas positivas porque são mais facilmente ‘empregadas’ pelos media.
- F) Corolário do que até aqui foi dito, é a ideia corrente segundo a qual os políticos individualmente possam melhorar a sua reputação, sobretudo através de uma presença física nos lugares de tensão e menos através da activação de intervenções eficazes, se não resolutivas, mas pouco visíveis.

Estas diversas lógicas não são “demonstradas”, não há evidência que comprove que se seguidas à letra se possa obter consenso para uma política local dirigida aos grupos Rom e Sinti. São lógicas em uso, utilizadas difusamente por uma parte do espectro político local. Mais precisamente, uma ideologia dominante, no sentido que a este termo atribuíram Luc Boltanski e Pierre Bourdieu (2008), ou seja, esquemas amplamente implícitos, susceptíveis de gerar uma infinidade de produções retórico-discursivas e de práticas adaptadas a diferentes situações a que vem atribuída uma evidência de bom senso, permitindo legitimar a ideia de que as acções eficazes sejam somente aquelas orientadas numa direcção já determinada pela transformação social. Por outras palavras, de mostrar que o consenso só pode ser obtido com base nestas lógicas precisas que devem ser aceites se se pretende completar uma acção qualquer em termos de mudança.

Na maioria nas Comunas onde se procura o consenso com base nas lógicas aqui esquematizadas, são privilegiados os instrumentos (entre os quais o recurso aos “campos nómadas” e às evacuações) que configuram um contexto institucional, no qual as alianças entre os actores anti-racistas são também difíceis e pouco praticadas (seja as ligações entre associações e movimentos de solidariedade com os sindicatos e as centrais cooperativas, sejam as alianças mais amplas com algumas categorias sócio-profissionais, tais como os assistentes sociais, os professores, os artistas, os advogados, os policiais locais, os jornalistas etc.).

Esta modalidade de “arrancar” o consenso das pessoas através de “pancadas” demagógicas não residem exclusivamente na história das políticas endereçadas aos Rom e os Sinti, mas, mais objectivamente à virada liberista<sup>6</sup>/neoconservadora no âmbito das políticas sociais, particularmente virulenta em Milão nos últimos 15 anos. Somente através da análise das políticas para a minoria cigana, se pode notar como neste período a Comuna de Milão cessou de investir em políticas sociais dirigidas, não unicamente, às minorias Rom e Sinti. Suspendeu-se as políticas activas de trabalho para os grupos ciganos, abandonaram-se as relações com as três cooperativas de trabalhadores Rom, reduziram-se os espaços de promoção das actividades dos proprietários de carrossel e dos circenses, fecharam-se os serviços de mediação cultural nas escolas e nos serviços de saúde garantidos por profissionais Rom auto organizados em cooperativas<sup>7</sup>. O modelo neo-liberista de gestão dos assim chamados problemas sociais, recusa a ocupação profissional das pessoas e tende a experimentar somente “provas de eliminação”, tratando os Rom como “excedentes humanos”<sup>8</sup>. Mais ainda, a evacuação e a segregação espacial dos Rom, e com eles a luta contra a tão chamada “degradação”, não são apenas a consequência de políticas locais neo-liberistas de redução da intervenção estatal no âmbito social. A inferiorização dos Rom, o seu confinamento espacial, a sua estigmatização como estrangeiros (a prescindir da sua cidadania) perigosos contrapostos aos imigrantes laboriosos, foram adoptadas em Milão como meios através dos quais se governou a cidade e se geriu a obtenção do consenso<sup>9</sup>.

### **Modalidades adicionais para a construção do consenso**

O determinismo do esquema eugenético esboçado nos 10 pontos acima é quase asfíxiante. Ainda que seja importante sublinhá-lo, é impróprio considerá-lo como o único esquema válido para

cobrir o conjunto das políticas locais dirigidas a grupos “ciganos” na Itália. O ponto é cognitivo, antes mesmo de ser político e moral.

Durante o ano de 2008, efectuámos um reconhecimento de outras políticas locais em Itália, e o quadro que se depreendeu desta análise permitiu-nos desmontar o esquema precedente e impedir uma única interpretação dos factos, fornecendo ao leitor elementos contra-factuais (Vitale, 2009c).

O esquema assim relativizado, mostra ainda mais a sua sustentação, mas não é necessário. Sustenta-se, mas não colhe o conjunto dos casos empíricos. Sustenta-se, mas não é o único esquema político em vigor. Noutros termos, usámos os estudos de caso para tornar a análise mais sensível a elementos contextuais (Vitale, Caruso, 2009).

Os casos por nós estudados ao longo do ano de 2008, aqui apenas referenciados (e aprofundados em detalhe em Vitale 2009c), inspiram a própria acção política a adoptar lógicas diversas de construção do consenso. Não são escolhas de testemunho, motivadas por uma ética do convencimento, coerente com valores de justiça social. Não se trata também de efectuar escolhas de respeito e promoção dos direitos fundamentais dos grupos mais fracos à revelia da própria vantagem política, seguindo uma coerência que leva a um tipo de suicídio político. Ao contrário, trata-se sobretudo de uma modalidade de construção da vantagem política, e portanto, do consenso sobre o mercado eleitoral que atribui um primado às consequências da acção pública, apostando nos retornos dados pela eficácia da acção implementada. É a preocupação de se construir um consenso no final do próprio mandato eleitoral que leva a pensar políticas diversas.

Colocando sob observação as lógicas de construção do consenso das Comunas que nos anos mais recentes tentaram implementar e efectivamente implementaram políticas integradas para impedir a exclusão dos Rom e dos Sinti, descobrimos pistas de uma outra modalidade. Os casos mais relevantes no norte da Itália são provavelmente aqueles de

<sup>6</sup> O “Liberismo” (derivado do italiano *liberismo*) é um termo inventado pelo politólogo Giovanni Sartori para designar uma ideologia liberal em particular. Sartori utilizou este termo para o distinguir do liberalismo de esquerda que aceita uma grande intervenção do Estado na economia. O “liberismo” na linguagem corrente definir-se-ia nos limites das noções de neoliberalismo, libertarianismo e da noção de *laissez-faire*. Na Itália, o “liberismo” é frequentemente identificado com as teorias de Gaetano Mosca, Luigi Einaudi e Bruno Leoni. A nível internacional, o “liberismo” foi defendido pela “Escola austríaca de economia”, por exemplo, por Ludwig von Mises e Friedrich von Hayek.

<sup>7</sup> Cerca da metade deles foram reempregados em 2008 por algumas organizações do terceiro sector que geriam os organizações de socorro social nos “campos nómadas” autorizados pelas Comunas, oferecendo um salário pouco superior à metade do que recebiam antes de 2007.

<sup>8</sup> Para uma tematização da passagem a uma lógica liberista no governo das cidades e aos relativos estímulos para a eliminação do excedente humano, cfr. Palidda (2009: 65-106).

<sup>9</sup> A ênfase na preposição ‘através’ remete para o modo como as evacuações e os processos de perseguição dos Rom são usados activamente como instrumentos mediante os quais se governa, pela falsa linha de como se fala de governo através da criminalização; cfr. Simon (2007).

Veneza e Pádova no Veneto, de Settimo Torinese no Piemonte, de Buccinasco, Bérgamo e Mantova na Lombardia<sup>10</sup>. Trata-se de um número suficiente de casos, de grandeza diversificada, que permitem reconhecer alguns traços comuns de um modelo *adicional* de construção do consenso em torno das próprias acções. Certamente, cada uma destas Comunas enfrentou contestações acesas nas próprias linhas de política dirigidas aos grupos ciganos, em particular para aquelas inerentes às localizações de áreas para a intervenção do *Welfare* habitacional, e para as políticas dirigidas à formação, escolaridade, e inserção no mercado de trabalho.

Neste caso também, portanto, nos abstraímos dos principais assuntos com base nos quais se tenta construir consenso sobre políticas integradas e negociadas com os Rom e os Sinti.

1. O primeiro assunto é que a construção de consenso seja um processo que se deve iniciar antes de qualquer intervenção estatal efectiva, prosseguir no curso das realizações e continuar também depois do fim da intervenção. O horizonte temporal da construção do consenso é mais longo do que o das intervenções pensadas.
2. O segundo assunto reside nas modalidades adicionais de construção do consenso. Os políticos locais entram em acordo agindo em círculos concêntricos, criando alianças progressivas primeiro com quem é influenciável em função da simpatia às propostas que se pretendem implementar. Gradualmente vão discutindo e negociando com os grupos de interesse cada vez mais distantes das sensibilidades e das atenções dos mais próximos.
3. O terceiro assunto é relativo ao governo estratégico da comunicação. As entidades locais aqui analisadas dão muito relevo aos pequenos acontecimentos obtidos, ao que foi realizado em coerência com os objectivos pré-estabelecidos, não excluindo o recurso a instrumentos de comunicação articulados

ainda em torno das trajectórias pessoais dos indivíduos Rom ou Sinti envolvidos nas intervenções. A exigência de obter sucessos no curto prazo é assim cumprida, dando conta das pequenas transformações alcançadas, construindo intencionalmente a ideia de um percurso virtuoso activado. Por outras palavras, constroem-se formas de objectividade, provas de realidade (Boltanski, Thévenot, 1991) que mostram (ou ainda melhor, demonstram e dão prova) evidência da própria acção, informando a respeito dos critérios de efectividade e de eficácia desta<sup>11</sup>.

4. Prevê-se que a discordância e os contrastes por parte da oposição serão duros e capazes de mobilizar muitos cidadãos. Para este fim, predisõem-se lugares e dispositivos de escuta pelos quais é possível auscultar os problemas dos habitantes, frequentemente não compreendidos pela intervenção dirigida aos grupos ciganos. Procura-se discernir e dar respostas separadas às exigências comuns dos cidadãos e de manter bem afastadas questões de natureza distinta. Os eleitos com responsabilidade pelo governo cidadão encontram-se muito presentes nos locais de protesto e procuram proactivamente o confronto, para limitar as polémicas em termos de ausência e de abandono.
5. Tende-se a pluralizar os instrumentos de acção pública a serem empregados, com o fito de obter novos financiamentos expressamente dedicados a estes grupos, explicando em detalhe, no plano comunicativo, que os fundos em questão (os instrumentos) são adicionais e não subtraem recursos do conjunto da população.
6. Trabalha-se mais sobre as mediações para favorecer o acesso dos Rom e dos Sinti aos equipamentos e serviços públicos já existentes, não se activando serviços específicos e dedicados a esses grupos e negocia-se formas sustentáveis de parti-

<sup>10</sup> Outros casos interessantes podem ser encontrados na literatura com particular referência à algumas Comunas na Toscana (Fondazione Michelucci, 2004) e no Piemonte (Franzese, Spadaio, 2005).

<sup>11</sup> Neste sentido, a legitimidade procurada é aquela típica dos instrumentos informativos e comunicativos, baseada, assim, na explicitação das decisões e na responsabilização dos actores (Lascoumes, Le Galès, 2007, p. 107). Vale a pena, contudo, adicionar que em outras pesquisas, com referência a outros campos de acção pública, observamos que as administrações mais atentas às inovações sociais, quando se dão conta de maneira reflexiva que os critérios de eficácia e efetividade coerentes com as próprias lógicas de acção não conseguem achar instrumentos comunicativos adequados, produzem então iniciativas *ad hoc* que reduzem a complexidade da política desenhada e tornam discretos (não mais baseados no continuum) os próprios critérios de efetividade e eficácia. Para uma reflexão mais detalhada cfr. Vitale (2009b).



cipação no orçamento dedicado aos Rom e Sinti. Reforça-se muito a comunicação pública sobre os progressos em termos de reconhecimento parametrizado na responsabilização e na activação, mas também na economia em relação aos custos de ordem pública precedentes.

Estes elementos não são considerados de maneira nenhuma como ingredientes de uma fórmula mágica capazes de gerar oportunidade para a obtenção e a reprodução de consenso político a respeito das escolhas de política social e urbana em favor dos ciganos. Antes disso, são indicações que tiramos indutivamente do confronto com administradores locais que tentam construir políticas integradas, discutindo e negociando com os cidadãos. Não são, portanto, muito menos uma receita unívoca, sem contra-indicação e efeitos colaterais, nem, muito menos ainda, indicações a serem seguidas com simples atenção aos contextos. A razão principal de tê-las listado é a de mostrar que também neste campo de acção pública é possível depreender, num contexto político espúrio e sempre contraditório, a possibilidade de realizar acções não demagógicas, mantendo aberta uma reflexão sobre a construção do consenso a respeito das próprias escolhas, para não cair no fatalismo de quem pensa *que isto seja justo, mas não realizável no plano político*.

Isto não quer dizer ‘cair automaticamente num voluntarismo idealístico’ como se os decisores políticos regionais fossem capazes de fazer tudo aquilo que prometem e as suas escolhas fossem assinaladas somente pela sua cultura política, pela sua consciência ética e pelo jogo de interesses a que correspondem. Os decisores não se confrontam unicamente com relações de força dentro de uma interacção específica, mas ainda, sempre com vínculos pragmáticos que inserem elementos de rigidez (normas jurídicas, técnicas e contabilísticas, vínculos de equilíbrio, instrumentos e dispositivos técnicos com os relativos automatismos) nas acções públicas. Aquilo que trouxemos à luz do dia deixa entrever que nem tudo é sempre negociável, e implica exclusivamente evidenciar que nas situações concretas existem sempre espaços de acção e de manobra para os decisores e para os outros actores pertinentes, aí compreendidos os destinatários.

Para o efeito, nos próximos dois parágrafos analisaremos o papel de mediadores que pode ser

exercido pelas autoridades locais (as Comunas, mas também as prefeituras) e a importância do reconhecimento da legitimidade política e das capacidades de representatividade dos mesmos grupos ciganos.

## **A mediação como modalidade política local**

A sociologia política da acção pública (Lascoumes, Le Galès, 2007) advertiu-nos a respeito de como o desenho de uma política pública, além da sua implementação, esteja em correspondência não linear com as modalidades com que precedentemente se tornou público um problema, como foi definido e posto em relação a uma solução esperada que requeira a intervenção reguladora e que expresse a autoridade do estado (Felstiner, Abel, Sarat, 1980). *Não há nada de automático* neste processo de construção de um problema público e de inscrição do mesmo no seio das prioridades da agenda institucional. Não são as características internas próprias ao objecto problemático que explicam a sua recepção por um decisor e o início da implementação de uma política pública adequada. Não é a sua extensão sobre a população pertinente, não é tão pouco a sua intensidade, nem o grau de disfuncionalidade que produz para a sociedade política local (Gusfield, 1981; Cefai, 2007). O que faz a diferença na competição entre os problemas para o acesso às prioridades da agenda institucional é o *“problem stream”* (Kingdon, 1984). A modalidade com que se mobilizam e interagem entre si os actores interessados em dar crédito público ao problema. A intensidade dramática que atribuem às representações do problema, o modo como o legitimam também no plano técnico-científico e o objectivam através de “provas de realidade”, o tipo de aliança de testemunho e de autoridade carismática que utilizam para gerar partidários, o grau de coerência com os valores dominantes nas dinâmicas de opinião pública, o fluxo dado ao processo de publicitação de um problema combina-se sempre com uma “sopa primordial”, um mito de origem, de instrumentos de acção pública já existentes. Estes instrumentos a administração tende também a querer conservar e repropor para novos problemas (*policy stream*) não somente para as transformações na estrutura do poder local (*political stream*).

Nos casos observados por nós, uma das variáveis que faz a diferença é exactamente a qualifica-

ção do problema. Se nos casos de Roma e Milão isso é relativo a aspectos de segurança e pede respostas em termos de controlo e repressão, em muitas outras cidades médias os “empreendedores morais” tendem a expor uma definição do problema em termos de pouco acesso dos grupos ciganos aos bens e aos serviços colectivos a que corresponde uma resposta em termos de acompanhamento e mediação para a acessibilidade aos recursos colectivos.

Não é banal assinalar estas diferenças com ênfase. A política faz a diferença. Faz a diferença não apenas a política escolhida pelos decisores (assessores e prefeitos), mas também aquela proposta pela oposição e pelos partidos políticos na sua relação com as entidades da sociedade civil organizada e pelos *media*. Conta muito por isso a representação do problema que se afirma nas dinâmicas do discurso público, não obstante, nunca seja uma relação automática entre o que entra na agenda “sistémica” da opinião pública e na agenda institucional de cada entidade local. Assim, como nada garante que haja congruência entre o modo como cada problema é tratado e uma solução reivindicada e as modalidades em que esta última vem designada e decidida, nunca é posto de lado que uma escolha feita, com as relativas decisões de equilíbrio, venha a ser implementada e se torne efectiva. Cada uma destas passagens é fruto de um conflito político, no qual nada é natural, a interacção entre os actores modifica as oportunidades e os vínculos de uma política e do seu desenho. Tudo advém sempre no interior de dinâmicas conflituais de alta intensidade simbólica. Quem realiza políticas atentas aos direitos das minorias não o faz porque “para ele a coisa é fácil”, mas sempre e de qualquer modo no interior de duras relações de força, nas quais os actores se confrontam a partir das suas capacidades de mobilização de consenso e de legitimação aos olhos dos cidadãos, dos instrumentos invocados (seja quando se reivindica deles, seja quando eles já se decidiram e devem defender-se dos ataques e das mobilizações contrárias).

A presença dos grupos ciganos abre conflitos: sobretudo no caso dos grupos de nova imigração, estrangeiros, mas não só. Também face aos Sinti, desde sempre fazendo espectáculos itinerantes (os administradores de carrossel do ‘Luna Park’), o nível de hostilidade está a crescer em quase toda a Itália. Em cada contexto local os actores políticos aproveitam estes conflitos para tentar obter consen-

so. Muitos jogam de modo a exasperar o conflito e tentam polarizar as posições em campo.

A polarização pode ser definida como o êxito da falência na produção de dispositivos capazes de estabilizar compromissos entre as partes. Ou, dito de outra forma, a polarização é o êxito dos processos activos de destruição dos dispositivos institucionais capazes de estabilizar os compromissos entre as partes.

A análise transversal dos casos mostra como os conflitos a respeito da presença dos grupos Rom e Sinti, desafiam as capacidades de mediação institucional não somente no plano da eficácia, mas também no plano da qualidade dos processos, através dos quais as matérias sociais são nomeadas em relação a temas e problemas, na regra e no ‘standard’. Portanto, em situações tensas, contraditórias e bastante “duras”, os casos analisados por nós mostram sempre a presença de aspectos negociáveis, atrelados aos quais os decisores locais partiram para implicar todas as partes em conflito num processo comum. Os casos de Módena, Mantova, Buccinasco e Pádua mostram, por exemplo, operações localizadas que não foram efectuadas por debaixo dos panos, mas garantiram uma plena informação preventiva, sem subtrair-se. Houve implicação no conflito, de modo a informar e pôr à discussão nos bairros nos quais se pretendia promover um espaço habitacional para os Rom ou para os Sinti. Levando-se em conta uma estratégia de longa duração e ritmos apertados, três factores fazem a diferença: certamente a vontade política sozinha não conta, já que a qualidade do tecido administrativo que a implementa é crucial para favorecer a mediação dos conflitos. Enfim, o estilo da comunicação adoptado é inválido: trata-se de levar a sério as razões de quem protesta, de escutá-los, de discuti-las, respeitando-as para favorecer um suplemento de elaboração das argumentações formuladas e dos receios intrínsecos.

É sempre possível que as próprias instituições empenhadas em mediar os conflitos contribuam para a polarização dos mesmos, como aconteceu parcialmente numa primeira fase em Veneza, onde contudo a maioria se revelou capaz de rever as próprias modalidades de acção, mantendo por isso fixos os seus objectivos e a sua capacidade de prosseguir na direcção predefinida.

Em que consistem as mediações de que falámos até agora? Os casos em que as Comunas estiveram

em grau de levar a cabo políticas de promoção das capacidades dos grupos ciganos, construindo consenso a respeito das próprias escolhas, permitem-nos distinguir diferentes formas de mediação dos conflitos. A este propósito, podemos fazer referência a uma tipologia tripartida formulada por Peter Berger (1998), adaptando-a aos nossos fins.

Os casos de Bolonha, Pisa Veneza, Rovereto e Trento apresentam alguns traços em comum com o modo de mediar os conflitos; modalidade que poderemos qualificar como “mediação imperativa”. Trata-se de uma forma de arbitragem em que o êxito da mediação é da responsabilidade do mediador e é vinculante às partes. A entidade local depois de ter recolhido informações e escutado as partes, avaliados e “pesados” os compromissos, fecha a dinâmica impondo um êxito legítimo a que se devem conformar as partes. O limite deste tipo de mediação é o que a curto prazo não muda necessariamente a ordem normativa das partes em contraste, nem cria consenso sobre as escolhas. Esta é a razão pela qual parece ser possível criar as condições para a suavização das tensões. Ainda por esta razão, provavelmente, nenhum dos casos por nós analisados se caracteriza exclusivamente em termos de “mediação imperativa”.

Nos casos de Buccinasco, Pádua e Rovereto delineou-se um processo não coercivo de mediação em que as partes procuraram soluções de compromisso, apoiando-se na presença de um terceiro. Cruciais são as organizações do terceiro sector que as administrações públicas colocam à disposição espaços específicos e recursos (em primeiro lugar recursos processuais) de modo às partes traduzirem valores em razões e, sobretudo, normas em interesses, aceitando uma referência normativa comum (não as regras para invalidar os conflitos sobre as quais tanto insistia Simmel). Neste sentido, a possibilidade de tradução dos interesses particulares num interesse colectivo sustenta-se em regras compartilhadas e reconhecidas. Por isto podemos falar em “mediação pragmática”.

Outros casos, enfim, exactamente no recurso a outras modalidades de mediação, permitem reconhecer muito precisamente os traços de um terceiro tipo ideal. Pensamos nos casos de Settimo Torinese, Mantova, Módena e os, por muitos estudados, de

Pisa e Buccinasco. Nestes casos confrontam-se fases em que a administração tentou massivamente envolver as partes para obter uma escuta recíproca, uma boa compreensão dos respectivos pontos de vista, com o objectivo de promover uma transformação profunda e realizar uma certa convergência. Neste terceiro caso podemos falar de “mediação expressiva (ou dialógica)”. Não se trata de objectivar o contraste e tentar, por conseguinte, chegar à aceitação de normas comuns.

O objectivo é mais ambicioso e valoriza as capacidades expressivas de cada uma das partes. Parece que este tipo de mediação é possível acontecer quando ocorre uma intervenção de grande porte por parte das instituições que colocam em campo uma estratégia de políticas integradas, não especialmente dirigidas aos Rom. As políticas tornam-se aqui factores de mediação expressiva onde são capazes de envolver as partes na produção de novos símbolos comuns, colocando em discussão a própria memória colectiva, tornando evidente a inscrição dos grupos ciganos na história local e mostrando complementaridades possíveis e sinais de pertença comuns. Um típico exemplo deste tipo de mediação é fornecido pelas situações em que o lugar estipulado para um espaço habitacional de um grupo cigano não vem ocultado para evitar protestos, mas, ao contrário, vem declarado publicamente, prevendo lugares onde discutir problemáticas e hostilidades trazidas pelos habitantes, construindo momentos de confronto e encontro. Como mostram os casos de Settimo Torinese e de Buccinasco, a participação dos habitantes pode ser mediada expressivamente discutindo-se o projecto habitacional e, a partir daí, discutir a generalidade dos problemas do bairro, com todas as partes em conflito<sup>12</sup>.

## **Envolvimento dos destinatários em contextos de alta intensidade conflitual**

As políticas locais que observamos caracterizam-se por uma certa precisão em gerar contextos de alta intensidade de protestos e conflitos, mas também porque nestes contextos se aposta no envolvimento dos destinatários aos quais se dirigem. A característica principal das intervenções nos conflitos dos grupos ciganos era bastante diversa.

<sup>12</sup> Sobre este propósito, vêem-se também as pesquisas efetuadas sobre o caso infles (Richardson, 2008) e sobre o francês (Bidet, 2008).

Postos em termos categóricos e de “perigosidade social” e de “anti-sociabilidade” (Bravi, Sigona 2006), ao longo do século XX, Rom e Sinti foram tratados tendencialmente através de instrumentos que não concederam interlocução directa alguma com eles. No melhor dos casos, sendo considerados um mundo “estranho”, “exótico”, “pré-moderno”, não eram considerados confiáveis ao ponto de se discutir com eles medidas que lhes diziam respeito.

Nesta história administrativa de sistemático desconhecimento, o “associativismo” a favor dos grupos ciganos exerceu, nos últimos 40 anos, um papel ambivalente. Se, por um lado, procurou-se promover intervenções e serviços em defesa de alguns direitos fundamentais, como o direito de instrução e de acesso à água, por outro lado, subestimou-se em boa medida a importância da participação activa dos Rom e Sinti, e não menos, o sustento a formas de representatividade legítimas. Obviamente, houve excepções que responsabilizaram alguns líderes dos grupos e os aproximaram de uma presença activa na esfera pública. Contudo, no geral, o procedimento foi em boa medida emergencial e substituído, com alguns excessos em termos de assistencialismo.

Os casos por nós estudados esclarecem, pelo contrário, a importância crucial da participação e da representatividade dos Rom e dos Sinti. Os casos referem, geralmente, a importância da participação de todas as partes interessadas, não somente dos beneficiários das intervenções (os “ciganos”), mas também dos cidadãos que estão em relação com eles, mesmo que somente por razão de proximidade espacial. Concentrar-nos-emos, neste parágrafo, sobretudo no ponto em torno do qual (o nó górdio) se mobilizam os Rom e os Sinti mas, como vimos acima, somente uma mediação capaz de dar voz a todas as posições em campo parece ter uma grande probabilidade de sucesso.

O que emerge de uma análise comparativa não é tanto uma reflexão no plano do direito ou da teoria democrática, mas antes, uma reflexão no plano da eficácia e do sucesso das políticas incrementadas. Os casos de inovação por nós analisados tratam de políticas construídas junto aos Rom e aos Sinti, ainda que com graus diversos (Vitale, 2009c). De facto, a participação dos destinatários não parece ser uma referência a mais, ou ideal, mas um requisito apropriado e necessário, uma *condicio sine*

*qua non*. A este propósito, três ordens de raciocínio podem ser desenvolvidas a partir de uma leitura transversal dos casos.

Em primeiro lugar, muitas das intervenções não se colocam tanto em termos de luta contra a exclusão social, ou seja, de promoção da inclusão dos sujeitos “jogados fora” por uma sociedade já coesa. Concebem a sociedade local, no seu conjunto, como fragmentada, constituída por tantos segmentos separados em que o objectivo das políticas é promover a convivência entre as partes e aumentar o grau de *mixité* social entre os grupos com um procedimento fortemente territorial (Oberti, 2009).

Neste quadro não se trata de adaptar os excluídos à norma de uma sociedade bem regulada, mas de promover o reconhecimento recíproco. Isto nos dizem os casos de formas de mediação expressiva em que se criam dispositivos de diálogo e confronto entre os cidadãos, incluindo-se os cidadãos Rom e Sinti (Em Padova e Pisa, por exemplo).

Também vão nesta direcção os casos em que ao lado das medidas para a habitação e para o trabalho, se emparelham projectos de promoção cultural que favorecem a expressão artística e cultural dos Rom e Sinti e a sua visibilidade nos territórios de que fazem parte (em Mantova, por exemplo, não por acaso através do suporte no Instituto de Cultura Sinta). A passagem de uma óptica reparativa a um procedimento de promoção da coesão social esclarece a centralidade da participação social e cultural dos Rom e dos Sinti, assim como a de cada outro grupo social.

Em segundo lugar, os casos de intervenção social estudados por nós (Vitale, 2009c) mostram uma lógica de inovação no campo das políticas sociais baseada não somente no fornecimento de bens e serviços em vista a compensar um défice e uma falta (um vazio a preencher), mas no suporte das capacidades individuais e colectivas (um “cheio” para sustentar e valorizar). Os destinatários das políticas não se vêem infantilizados mas, antes, reconhecidos como indivíduos competentes e, enquanto tais, interlocutores autorizados com quem discutir finalidades e meios (instrumentos) de actuação e valoração (de Leonardis, 2006). Esta lógica se entrevê também nas formas de co-projecto difundidas nas políticas de habitação analisadas.

Os casos mostram muitos grupos Rom e Sinti que procuram passar da situação em que estão assistidos e forçados a habitar em comunidades

demasiado numerosas para se tornarem compradores e proprietários de habitações. As sociedades ciganas são bastante estratificadas e não podem ser reduzidas a comunidades de pobres necessitados. Se certamente a indigência caracteriza marcadamente muitos dos núcleos familiares, esta condição não pode ser generalizada ao conjunto dos grupos e das famílias. Além disso, também no caso dos indivíduos em condição de pobreza, políticas integradas os possibilitariam de dar passos em direcção a uma autonomia possível, com graus sempre maiores de independência económica.

Sustentar as capacidades das pessoas traz em si certamente a exigência de fornecer doações (bens e serviços) de modo a que cada um possa exercer a própria liberdade e perseguir um projecto de vida próprio (Sen, 1992), mas o foco é sobre as acções (habitação, educação, trabalho) e não sobre os bens fornecidos (casa, escola, lugar de trabalho). Na distância entre a capacidade e as doações, passa a gama de instrumentos da acção pública com todos os graus de liberdade que esta variedade permite obter (Bonvin, 2008). A título de exemplo, sustentar a capacidade de habitação pede seguramente doações, mas não de um único tipo de habitação (a casa popular ou a área de estacionamento). Diversas doações são possíveis, e somente o envolvimento dos destinatários é garantia de que a doação pré-escolhida sirva de sustento para as capacidades e não, ao contrário, para invalidá-las e atrofiá-las com gasto de recursos públicos e efeitos perversos sobre os beneficiários e, ainda menos, sobre os seus vizinhos.

Noutros termos, onexo entre capacidade de acção e liberdade de escolha reconhecível nas inovações aqui comparadas mostra a necessidade de garantir lugares em que os Rom e os Sinti possam tomar a palavra e representar-se. A possibilidade de um espaço de crítica acerca das medidas que os concerne é a garantia do sucesso de uma política e de uma coerência entre os objectivos prefixados e os processos que se explicam quotidianamente. O envolvimento dos sujeitos na definição dos projectos resulta, ainda, na premissa para formas de responsabilidade duradouras na co-participação nas despesas.

Em terceiro lugar, os processos de envolvimento nos casos que comparamos advêm sempre de um duplo binário: de um lado implicam cada indivíduo,

do outro dirigem-se a grupos e, por conseguinte, favorecem a formação e a selecção de representantes. As tensões entre participação e representação que emergem destes processos são clássicas e bem conhecidas pela literatura (Vitale, 2007). Não sendo, portanto, livres de efeitos paradoxais, são, contudo, o sinal de uma normalidade política importante que inclui os Rom nas dinâmicas habituais da vida política local. Isto, certamente não é pouca coisa. Aqui interessa, pelo contrário, sublinhar um efeito virtuoso dos nexos entre participações e representações no envolvimento dos Rom e dos Sinti nas escolhas que lhes tocam. Um efeito *byproduct* sobre as autoridades das administrações locais.

Consideramos os casos que apontaram para a superação dos “grupos nómadas” depois de anos de inércia. Nas situações mais degradadas, onde se acumulam marginalidade e desvio, a tentação das administrações comunais é a de empreender uma única via repressivo-penal ou, ainda, a imposição autoritária de medidas diferentes construídas e impostas de cima. Os projectos estudados por nós revelam que seguramente a autoridade pública é um requisito importante, como no caso de Bolonha, em que a administração prefixou objectivos, um cronograma preciso e vinculativo para o encerramento dos campos e a promoção de fórmulas habitacionais alternativas. Por autoridade, entendemos a força de um poder legítimo de perseguir um objectivo político e de formular propostas críveis e realizáveis. A autoridade dos poderes locais sai mais reforçada pelos processos de envolvimento dos cidadãos a que se dirigem.

O mesmo caso de Bolonha o confirma. À frente de uma escolha de política indiscutível, o fechamento dos campos em tempo hábil, a interlocução acerca das alternativas e das escolhas concretas foi contínua.

Mais precisamente, a interlocução fez-se ordinária e quotidiana no estilo de trabalho dos funcionários e dos “acompanhantes”. Não somente acerca da escolha da casa, mas também da co-projecção de itinerários profissionais e de lugares de sociabilidade. Os projectos de Settimo Torinese, Mantova, Módena e Padova são ainda mais inclinados para esta direcção. A autoridade local termina reforçada e não enfraquecida na interlocução contínua com os destinatários das suas intervenções<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> O caso de Bolonha é, de qualquer modo, mais ambivalente, porque ao lado de uma política de acesso à habitação foi conduzida uma política de fechamento e repressão das novas chegadas. Para um aprofundamento, Però (2007).





### **Conclusões: variedade de instrumentos e inovação social**

Os casos analisados por nós mostram assim tantas diferenças em relação ao modelo milanês e romano de políticas locais para os “ciganos” que nos serve para lançar uma reflexão sobre a transformação em acto destas políticas. Não podemos certamente dizer que em Itália haja uma única tendência de transformação nas políticas dirigidas aos grupos Rom e Sinti. Podemos, no entanto, mostrar o principal carácter que reúne as inovações empreendidas nas cidades analisadas por nós.

O modelo de base das políticas dirigidas aos Rom e aos Sinti, tal como se consolidou e difundiu na Itália na primeira metade dos anos 80, é constituído por uma extrema estreiteza dos instrumentos usados a nível local, substancialmente limitados aos “campos nómadas” e às evacuações. Diversamente, as inovações observadas por nós emergem todas a partir de uma multiplicidade de instrumentos à disposição dos governos locais. Em outros termos, o carácter principal que reúne estas inovações é a variedade de instrumentos de acção pública projectados e mobilizados.

Um instrumento da acção pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações específicas entre os poderes

públicos e os seus destinatários em função das representações e dos significados que trazem consigo (Lascoumes, Le Galès 2004). Os instrumentos permitem estabilizar formas de acção colectiva e tornar mais previsível, e mais visível, os comportamentos dos actores. A transformação do painel de instrumentos postos em funcionamento possui implicações muito fortes sobretudo sobre os actores implicados, já que sabemos que os actores sociais e políticos possuem capacidades muito diferenciadas na sequência dos instrumentos seleccionados (Lascoumes, Le Galès, 2007:105).

A variedade encontrada empiricamente por nós é muito ampla. A partir do “campo nómada” passa-se a oferecer uma gama altamente diferenciada de possibilidades habitacionais e de espaços habitacionais. Habitações de produção pública; habitações de produção privada (com instrumentos de sustento para o acesso à protecção social e sustento do capital da reputação das famílias); auto-construções acompanhadas e sustentadas pelo movimento cooperativo; áreas equipadas em função residencial (para propriedade ou arrendamento) para grupos familiares extensos (não superiores a cerca de 40 pessoas); intervenções a baixo custo para a emergência habitacional não especializada, ou seja, não dirigidas unicamente aos “ciganos”; áreas de estacionamento para os grupos que possuem estilo de vida itinerante; e *upgrading* dos ‘barracos’. Como assinalou Antonio Tosi (2008) “a pluralidade das fórmulas serve para realizar, de maneira diversa, critérios do que é apropriado, na medida da diversidade das situações, das exigências, dos projectos de vida dos interessados”.

A pluralidade dos instrumentos não se limita ao sustento das capacidades habitacionais. A partir da multiplicação dos instrumentos postos em acto para superar o “campo nómada”, as administrações descobriram a centralidade da mediação. Nas formas diversas que reconstruímos no parágrafo precedente, todas as administrações estudadas predispuseram instrumentos de mediação. Em muitos casos, pois, os poderes locais escreveram as intervenções com os Rom e os Sinti em um horizonte de integração entre as políticas, construindo uma pluralidade de instrumentos para facilitar o acesso aos serviços sociais, de formação profissional, escolares, saúde e de inserção no mercado de trabalho.

Quatro são os traços significativos de inovação política trazidos pelas estratégias de pluralização

dos instrumentos de política local no confronto dos grupos ciganos.

Em primeiro lugar, a variedade dos instrumentos possui um valor em si, mostra a sua eficácia, sobretudo, no contrastar com a reificação desta galáxia de minorias em uma única categoria administrativa assinalada apenas a um instrumento de política habitacional (os campos nómadas).

Em segundo lugar, a variedade de instrumentos é acompanhada de uma redução do tratamento diferencial e da formulação de políticas especializadas, voltadas somente aos “nómadas”. A variedade de instrumentos implica colocar à disposição instrumentos ordinários de política pública também às pessoas pertencentes aos grupos ciganos. Não o serviço de saúde para os “ciganos”, mas medidas de acesso, também a esses, ao serviço de saúde nacional.

Em terceiro lugar, a variedade de instrumentos impõe aos poderes locais problemas de coordenação entre diversos sectores da administração implicados a diferentes níveis e entre estes e os actores da sociedade civil envolvidos. Certamente a análise comparativa evidencia um défice de integração. Problemas difusos de compartimentação entre os sectores, actores e agências opõem-se efectivamente em todos os casos. Todavia, o modo recorrente com que o problema é levantado pode ser interpretado como o indicador de uma certa problematização que o modelo centrado no “campo nómada & evacuações” não permitia, nem mesmo, tematizar.

Enfim, a variedade de instrumentos favorece os percursos de individualização e reconhecimento das especificidades de cada um dos destinatários. Este processo de personalização, ainda que não seja ‘avulso’ por elementos de ambivalência na sequência das modalidades em que se realiza (Vitale, 2005), inscreve também as intervenções nos confrontos destes grupos no mais complexo estímulo à activação que caracteriza hoje as políticas sociais (Borghi, van Berkel, 2007). Na sequência de um processo de personalização e activação, há também uma passagem de políticas “para” a políticas “com”. A variedade favorece o estímulo ao envolvimento por parte dos destinatários na programação das próprias intervenções. Os próprios Rom e Sinti aparecem reconhecidos como sujeitos políticos capazes de representatividade.

Em outros termos, a pluralização dos instrumentos postos em campo representa um motor de transformação muito forte para as políticas públicas locais, e ao mesmo tempo, representa uma máquina institucional para modificar as relações de força entre as partes em conflito. Possui um impacto em termos de *polity* (em sentido inclusivo), de *policy*, mas também de *politics*. Em contexto de alta intensidade conflitual, actores políticos com responsabilidade de governo local, investem na variedade de instrumentos para adquirir poder de “regência” dentro de relações instáveis. Não se apegam a uma ética do testemunho, simplesmente fazem política.

## Referências bibliográficas

- Arrigoni, Paola & Vitale, Tommaso, 2008, "Quale legalità? Rom e gagi a confronto", in *Aggiornamenti sociali*, 59 (3), pp. 123-45.
- Berger, Peter (org.), 1998, *The Limits of Social Cohesion*, Boulder-Oxford, Westview Press.
- Bidet, Marie, 2008, *L'étude des aires de grand passage: paradoxes d'une dynamique d'accueil*, Paris, Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES).
- Biorcio, Roberto & Vitale, Tommaso, 2010, "Culture, Value and Social Basis of Northern Italian Centrifugal Regionalism", in Huysseune, Michel (org.), *Contemporary Centrifugal Regionalism: Comparing Flanders and Northern Italy*, Bruxelles, The Royal Flemish Academy of Belgium for Science and the Arts Press.
- Boltanski, Luc & Bourdieu, Pierre, 2008, *La production de l'ideologie dominante*, Paris, Demopolis.
- Boltanski, Luc & Thévenot, Laurent, 1991, *De la justification: les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard (*On Justification. The Economies of Worth*, Princeton, Princeton University Press, 2006).
- Bonvin, Jean-Michel, 2008, "Capacités et démocratie", in De Munck, Jean & Zimmermann Bénédicte (org.), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Borghi, Van & Van Berkel, Rik, 2007, "Individualised Service Provision in an Era of Activation and New Governance", *International journal of Sociology and Social Policy*, 9/10, pp. 413-24.
- Bravi, Luca & Sigona, Nando, 2006, "Educazione e rieducazione nei campi per 'nomadi': una storia", *Studi Emigrazione*, 43 (164), pp. 857-874.
- Cefaï, Daniel, 2007, *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. Paris, La découverte.
- de Leonardi, Ota, 2006, "Social Capital and Health: Research Findings and Questions on a Modern Public Health Perspective", *The European Journal of Social Quality*, 6 (2), pp. 19-51.
- Felstiner, William, Abel, Richard & Sarat, Austin, 1980, "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming", *Law and Society Review*, 15 (3-4), pp. 631-654.
- Fondazione Michelucci, 2004, *Osservatorio sugli insediamenti rom e sinti in Toscana*, Fiesole, Fondazione Giovanni Michelucci.
- Franzese Sergio & Spadaro, Manuela, 2005, *Rom e sinti in Piemonte*, Torino, Ires.
- Gusfield, Joseph, 1981, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, Chicago University Press.
- Jobert, Bruno, 1998, "La regulation politique: émergence d'un nouveau régime de connaissance?", in Commaille, Jacques & Jobert, Bruno (org.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Kingdon, John, 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick, 2004, "L'action publique saisie par ses instruments", in Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick (org.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick, 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Le Galès, Patrick, 2002, *European Cities. Social conflicts and governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Maneri, Marcello, 2001, "Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza", *Rassegna Italiana di Sociologia*, 42 (1), pp. 5-40.
- Oberti, Marco, 2009, "Dalle disuguaglianze alle discriminazioni: l'impatto della segregazione", *Partecipazione e conflitto. Rivista di studi politici e sociali*, 1 (1), pp. 147-166.
- Palidda, Salvatore, 2009, *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Milano, Cortina.
- Però, Davide, 2007, *Inclusionary Rhetoric, Exclusionary Practices: Left-Wing Politics and Migrants in Italy*, London, Berghahn Books.
- Pizzorno, Alessandro, 2007, *Il velo della diversità. Studi su razionalità e riconoscimento*, Milano, Feltrinelli.
- Prasad, Monica, 2006, *The Politics of Free Markets*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Richardson, Jo, 2008, "Dove abitano i rom e i travellers in Inghilterra?", in Bezzecchi, Giorgio, Pagani, Maurizio & Vitale, Tommaso (org.), *I rom e l'azione pubblica*, Milano, Teti.
- Sen, Amartya, 1992, *Inequality Reexamined*, London, Clarendon Press.
- Sigona, Nando, 2005, "Locating the "Gypsy problem". The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and Nomad Camps", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 4, 2005, pp. 741-56.
- Simon, Jonathan, 2007, *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford, Oxford University Press.
- Simoni, Alessandro, 2008, "I decreti emergenza nomadi: il nuovo volto di un vecchio problema", *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 10 (3-4), pp. 44-56.
- Tarrow, Sidney & Tilly, Charles, 2007, *Contentious Politics*, Boulder, Paradigm.
- Tosi, Antonio, 2008, "Lo spazio dell'esclusione: la difficile ricerca di alternative al campo nomadi", in Bezzecchi, Giorgio, Pagani, Maurizio & Vitale, Tommaso (org.), *I rom e l'azione pubblica*, Milano, Teti.
- Vitale, Tommaso, 2005, "Contrattualizzazione sociale", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 291-323.
- Vitale, Tommaso, 2007, "Le tensioni tra partecipazione e rappresentanza ed i dilemmi dell'azione collettiva nelle mobilitazioni locali", in Vitale, Tommaso (org.), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano, Franco Angeli.

Vitale, Tommaso, 2008, “Politiche locali per i rom e i sinti, fra dinamiche di consenso e effettività eugenetica”, in Amendola, Adalgiso, Bazzicalupo, Laura, Chicchi, Federico & Tucci, Antonio (org.), *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*, Macerata-Roma, Quodlibet.

Vitale, Tommaso, 2009a, “Governare mediante gli sgomberi e la segregazione dei gruppi zingari”, in Palidda, Salvatore (org.), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, Agenzia X.

Vitale, Tommaso, 2009b, “Comuni (in)differenti: i “nomadi” come “problema pubblico” nelle città italiane”, in Cherchi, Roberto & Loy, Gianni (org.), *Rom e sinti. Storia e cronaca di ordinaria discriminazione*, Roma, Ediesse.

Vitale, Tommaso (org.), 2009c, *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci.

Vitale, Tommaso (2009d), “Politique des évictions. Une approche pragmatique”, in Cantelli, Fabrizio, Pattaroni, Luca, Roca, Marta & Stavo-Debaugé Joan (org.), *Sensibilités pragmatiques. Enquêtes sur l’action publique*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

Vitale, Tommaso & Caruso, Loris, 2009, “Ragionare per casi: dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i rom e i sinti”, in Vitale, Tommaso (org.), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci.

Vitale, Tommaso, Claps, Enrico & Arrigoni, Paola, 2009, “Regards croisés. Antitsiganisme et possibilité du vivre ensemble, Roms et gadjés, en Italie”, *Etudes Tsiganes*, 35, pp. 80-103.

## Do território aos sujeitos

### *A construção social da noção de qualidade de vida*

Teresa Costa Pinto<sup>1</sup>

**Resumo:** Mantendo a abordagem de qualidade que tem vindo a ser desenvolvida em artigos anteriores desta revista<sup>2</sup>, ou seja, a noção de que a qualidade de vida se refere a uma multiplicidade de aspectos relacionais entre os indivíduos, com as suas características pessoais e sociais, e o meio envolvente, entendido quer enquanto definidor das condições de vida quer possibilitando um conjunto de oportunidades e constrangimentos, interessa particularmente neste artigo perceber como os sujeitos avaliam, se apropriam e julgam os recursos pessoais e os do meio envolvente em termos de qualidade de vida, isto é, como constroem a sua noção de qualidade de vida. Trata-se, assim, de aprofundar as questões mais subjectivas presentes na construção da noção de qualidade de vida e respectivas formas de avaliação, dando conta de um percurso que, tendo tido como ponto de partida o “território”, parece ter desembocado nos “sujeitos”.

**Palavras-chave:** qualidade de vida; percepção subjectiva da qualidade de vida; construção da noção de qualidade de vida.

## Introdução

Qualquer pesquisa implica um processo constante de questionamento e reformulação do objecto e das hipóteses inicialmente definidos. A pesquisa que suporta este artigo não é excepção<sup>3</sup>. Aceitando como ponto de partida que a abordagem da qualidade de vida implica, na sua forma de conceptualização e de operacionalização, dar conta de um processo de relacionamento entre os indivíduos e o seu meio envolvente, atribuindo-lhes uma capacidade de julgamento, de resposta, de reconfiguração face a um sistema de oportunidades e constrangimentos, colocou-se, inicialmente, como hipótese estruturante das formas de percepção e avaliação da qualidade de vida, o papel motriz das condições de estruturação sócio-espacial, tanto mais que o objecto empírico incide sobre a Área Metropolitana de Lisboa. Sabendo-se que estas condições diferenciam os espaços na forma como os qualificam, nas condições de vida que enquadram a vida quotidiana e na qualidade de vida que

permitem ou comprometem, o primeiro enfoque orientou o seu olhar para os processos e dinâmicas de desenvolvimento socio-urbanístico, procurando os elementos diferenciadores (e, neste sentido, indutores de formas de desigualdade e de segregação sócio-espacial) ao nível da qualificação do espaço urbano, do habitat, das condições ambientais, das formas de mobilidade, da dotação de equipamentos, etc. que distinguem os vários territórios integrados na Área Metropolitana de Lisboa.

A abordagem e identificação das principais dinâmicas que afectam, nas últimas décadas, as grandes metrópoles (e nomeadamente a de Lisboa) e a caracterização sociográfica do espaço metropolitano permitiriam sustentar a hipótese, pese a heterogeneidade de condições próprias aos vários espaços, de que o centro da metrópole se distinguiria dos restantes espaços periféricos, nas condições de qualidade de vida potencialmente oferecidas. Desta forma, a atenção sobre a problemática “centro versus periferia(s)” condicionou, de alguma forma, o olhar e a concepção dos instrumentos de recolha

<sup>1</sup> Prof. Auxiliar do Departamento de Sociologia do ISCTE-IUL; investigadora do CET (Centro de Estudo Territoriais). Contactos: teresa.pinto@iscte.pt

<sup>2</sup> Pinto, Teresa Costa, Dez. 2007, “Noções e percepções de qualidade de Vida: que pistas para uma intervenção na cidade”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, Lisboa, CET; Pinto, Teresa Costa, Dez. 2004, “Qualidade de Vida: reflexões e debates em torno de um conceito”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, Lisboa, CET.

<sup>3</sup> Pinto, Teresa Costa, 2006, *Percepção e Avaliação da qualidade de Vida na AML: recursos, aspirações e necessidades na construção da noção de qualidade de vida*, Dissertação de Doutoramento, ISCTE.