



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**FERNANDA COELHO ATIHÉ**

**Perspectivas sobre o projeto do *Estatuto dos Povos Ciganos* à luz de práticas  
brasileiras e internacionais em política identitária**

**São Paulo**  
**2023**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FERNANDA COELHO ATIHE

**Perspectivas sobre o projeto do *Estatuto dos Povos Ciganos* à luz de práticas  
brasileiras e internacionais em política identitária**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.  
Orientador: Prof. Dr. Augusto Leal Rinaldi

**São Paulo**

**2023**

## RESUMO

Essa pesquisa gira em torno do Projeto de Lei do Senado 248/2015, que propõe o chamado Estatuto dos Povos Ciganos, e que tem ganhado destaque midiático nos últimos anos conforme ocorre sua tramitação pelo Senado e pela Câmara dos Deputados em Brasília. O Estatuto lança visibilidade, de maneira inédita, à longeva causa pela qual lutam lideranças ciganas e diversas entidades de apoio no Brasil há mais de duas décadas, angariando esforços e comunicando demandas por políticas públicas mais eficientes para esses grupos étnicos esparsamente documentados, mas sempre presentes, e em constante situação de marginalidade. Para além de uma análise do texto do Projeto de Lei, do advocacy em seu favor a nível nacional e das ponderações críticas à sua aprovação, essa pesquisa contará com um balanço dos esforços e conquistas anteriores em torno de políticas públicas voltadas para grupos ciganos no Brasil, e também um breve levantamento de boas práticas a nível internacional em política pública voltada para ciganos.

**Palavras-chave:** Estatuto do Cigano, Estatuto dos Povos Ciganos, política pública, ciganos, Roma, estudos institucionais.

## ABSTRACT

This research revolves around Brazilian Senate Law Project 248/2015, which proposes the so-called Gypsy People's Statute, and which has gained media attention in recent years as it passes on through the Senate and Chamber of Deputies in Brasília. The Statute sheds light, in an unprecedented way, on the long-standing cause for which Roma leaders and various support entities have been fighting in Brazil for more than two decades, raising efforts and communicating demands for more efficient public policies for these sparsely documented but ever-present ethnic groups that are in constant situation of marginality. In addition to an analysis of the text of the Project, the advocacy in its favor at a national level and the critical considerations towards its approval, this research will include a balance of previous efforts and achievements around policies aimed at Roma groups in Brazil , and also a brief survey of best practice at an international level in policies aimed at Roma.

**Key-words:** Estatuto do Cigano, Estatuto dos Povos Ciganos, Gipsy Statute, Policy, gipsies, Roma, institutional studies.

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2.HISTÓRICO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POVOS CIGANOS NO BRASIL (1988-2015).....</b>	<b>7</b>
2.1 Políticas na área da saúde.....	8
2.2 Políticas na área da educação.....	10
2.3 Políticas na área da cultura.....	11
<b>3. O ESTATUTO DOS POVOS CIGANOS.....</b>	<b>13</b>
3.1 Sobre o PLS 248 de 2015.....	13
3.2 Desafios e oportunidades.....	17
<b>4. PRÁTICAS INTERNACIONAIS EM POLÍTICA PÚBLICA IDENTITÁRIA PARA CIGANOS.....</b>	<b>18</b>
4.1 Estudo de caso do Canadá.....	18
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>20</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>21</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os povos ciganos, conhecidos por seus hábitos de nomadismo e observados intercontinentalmente por outras populações há mais de 4 mil anos, têm sua origem atualmente apontada como sendo o continente asiático, mais especificamente a região norte da Índia. Na Europa, a convivência milenar da população cigana com outros povos locais é conhecida nas artes, literatura e história política e religiosa, desde a Idade Média e sobrevivendo às inquisições católica e à completa transição para a Era Moderna, com a ascensão de poderes estatais centralizados e a mudança contínua da sociedade.

A figura de Dom João VI, rei de Portugal, é considerada relevante na compreensão cronológica da presença cigana em solo brasileiro, já que a ele é atribuída a determinação de degredo dos ciganos portugueses para as colônias, antes ainda da vinda deste mesmo monarca ao Brasil, junto com o resto da corte, em 1808.

Hoje em dia, os ciganos do Brasil são oriundos de três subgrupos étnicos, os Roma, os Calon (ou *Kalon*) e os Sinti, e enfrentam não somente a discriminação, preconceito e negligência pública de longa data – a falta de políticas públicas direcionada aos povos ciganos é tema de debate contínuo na comunidade científica, na mídia e entre organizações não-governamentais – como também são muito pouco contemplados com precisão pelos censos públicos e, em particular e primordialmente, a coleta de dados populacionais. Silva Júnior (2018) aponta dificuldades inerentes à sistematização informativa acerca de grupos que migram internamente, e falhas nos dados sobre os ciganos que fixaram residência e que não estão mapeados e abrangidos pelas estatísticas. Ainda assim, vale a pena retomar que o último censo feito pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), no ano de 2013, autuou que mais de 300 municípios brasileiros contêm presença cigana nômade deflagrada pela existência de acampamentos.

O Projeto de Lei do Senado 248/2015 propõe o chamado Estatuto dos Povos Ciganos e tem ganhado destaque midiático nos últimos anos conforme ocorre sua tramitação pelo Senado e pela Câmara dos Deputados em Brasília. O Estatuto lança visibilidade, de maneira inédita, à longeva causa pela qual lutam lideranças ciganas e diversas entidades de apoio no Brasil há mais de duas décadas, angariando esforços e comunicando demandas por políticas públicas mais eficientes para esses grupos étnicos esparsamente documentados, mas sempre presentes, e em constante situação de marginalidade.

## **2. HISTÓRICO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POVOS CIGANOS NO BRASIL (1988-2015)**

Pode-se considerar a Constituição de 1988 como um marco importante para a gradativa escalada na formulação de políticas públicas e articulação de um lobby pela causa dos ciganos no Brasil. Isso porque, embora não mencionasse, em sua versão original, a defesa específica dos direitos dos ciganos, essa Constituição predispuha, em seu 232º artigo, a transferência da defesa dos direitos dos povos indígenas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ao próprio Estado, formulando-se daí uma coordenadoria própria para o assunto dentro dos órgãos oficiais.

Cinco anos depois, a Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, ampliou a predisposição de defesa dos direitos dos indígenas pelo Estado à defesa de outras minorias étnicas, sendo no ano seguinte instaurada uma Câmara de Coordenação e Revisão apropriada nos moldes dessa nova lei. Foi a partir disso que se deu, cerca de dez anos depois, em dezembro de 2004, a criação por decreto de uma Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, que em julho de 2006 foi alterada, também por decreto, para conter novas disposições e competências e elencar entidades governamentais e não-governamentais com participação votante na comissão. Nesta última alteração, constavam organizações como a Associação de Preservação da Cultura Cigana e o Centro de Estudos e Discussão Romani. Pode-se, portanto, demarcar aí o ponto cronológico de definição, pela legislação brasileira, dos ciganos como parte das comunidades tradicionais a serem protegidas pelo Estado, um marco histórico e social de extrema importância para os povos Rom, Sinti e Calón brasileiros, que nos anos seguintes viriam a se tornar o alvo especial de uma série de políticas públicas, em especial as de saúde e cultura.

Observa-se, ao longo dos anos, o desenvolvimento dessas acepções e designações rumo a esforços mais complexos e coordenados de formulação de políticas públicas: no ano de 2013, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) viria a lançar um “policy paper” intitulado *Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos*, que propunha a articulação conjunta de diferentes órgãos do governo, entre secretarias e ministérios, para possibilitar o alcance dos grupos ciganos por políticas de direitos humanos – desde a documentação civil básica até questões de segurança grupal e individual, direitos sociais já promovidos pelo Estado às populações vulneráveis e/ou em

carência econômica (Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família, PRONATEC, acesso básico a saúde pelo SUS, etc) e políticas culturais e regulamentação fundiária.

Diante do que já foi exposto, o presente capítulo se desdobra de maneira exploratória sobre três âmbitos específicos entre as diversas políticas públicas gerenciadas pelo Estado tendo como alvo os povos ciganos: as políticas da área da saúde, as políticas da área da educação e as políticas da área da cultura.

## **2.1 Políticas na área da saúde**

Quando falamos do alcance a grupos ciganos nômades, as políticas públicas brasileiras de saúde universal para populações ciganas são as mais célebres e discutidas no meio acadêmico, graças a esforços epistêmicos no âmbito dos estudos de saúde pública como os de Silva Júnior (2018) em mapear estas políticas e seus processos de apropriação.

Nas políticas públicas voltadas para ciganos no Brasil, temos que:

No âmbito da saúde, as primeiras ações se deram a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa no Ministério da Saúde, que permitiu a inserção da temática da igualdade racial no cenário nacional da saúde pública. Graças à SGEP, foi aprovada em 2007, por meio da Portaria 3.027 (GM/MS), a Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa do SUS, que ampara os povos tradicionais e minorias étnicas brasileiras, entre elas as ciganas. Essa política estabelece diretrizes para a inclusão desses grupos na formulação de políticas públicas da saúde, abrindo um canal de comunicação, para além dos formalizados pelo SUS, como os conselhos ou conferências de saúde. (SILVA JÚNIOR, 2018, p. 265).

Nesse sentido, vale destacar a portaria 940 do Ministério da Saúde, de 28 de abril de 2011, que permite a nômades, populações ciganas e pessoas sem-teto o cadastramento e obtenção do cartão universal do Sistema Único de Saúde (SUS), sem ter de fornecer um endereço de residência fixa, tal como ocorre normalmente com o restante da população. A partir daí, a Secretaria de Gestão Estratégica e Administrativa do Ministério da Saúde promoveu a publicação de cartazes e cartilhas educativas para dar visibilidade sobre a dita portaria.

Entretanto, foi no ano de 2017 que começaram a ganhar força as ações e articulações do Ministério da Saúde, pelo seu Departamento de Apoio à Gestão Estratégica e Participativa (DAGEP) junto à comunidade cigana brasileira. Isto incluiria o Iº Encontro de Saúde do Povo Rom, que ocorreu como parte integrante do Encontro Nacional dos Comitês de Política de Promoção de Equidade e Educação Popular em

Saúde e, em paralelo, a Iª Oficina de Planejamento da Rede de Observatórios de Políticas de Equidade no SUS.

Desta mescla de encontros, o órgão iniciou três ações: a) a criação de um documento nacional de saúde para população cigana a ser definido entre plano ou política; b) a criação de um comitê em saúde com representantes dessas comunidades para elaborar esse plano/política; e c) a criação de um Observatório da Saúde Cigana, este último contando com o apoio da UNB - Universidade de Brasília. (SILVA JÚNIOR, 2018, p. 266).

Um Grupo de Trabalho, que se organiza nos moldes do futuro comitê, articulando órgãos do governo e a sociedade civil, foi posto em funcionamento naquele ano de 2017, assumindo essas funções enquanto o comitê ainda não tivesse sido criado (ele depende de uma portaria para tanto). Esse grupo, além de contar com representantes das três principais etnias ciganas brasileiras, juntava representantes do Ministério da Saúde e de outras instituições, principalmente acadêmicas, como a Universidade de Brasília, que tem um Observatório de Saúde Cigana.

Houve também, de maneira provisória às três ações determinadas pelo Ministério da Saúde, oficinas macrorregionais promovidas junto aos poderes públicos municipais e estaduais, nas áreas de saúde e política sociais, visando compreender demandas e características de cada comunidade. Entretanto, houve apenas uma oficina por região brasileira, abarcando apenas a comunidade municipal onde cada uma ocorreu. Há contínuos debates acerca da insuficiência da execução destas oficinas, tendo em mente a vastidão e moldes esparsos da comunidade cigana brasileira nômade, o que se evidencia pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) que em seu censo de 2013 teve mais de 300 municípios do Brasil declarando que possuíam acampamentos ciganos – sem mencionar os ciganos de residência fixa, ou naqueles que vivem em grandes áreas urbanas.

É possível constatar que há esforços mútuos do Ministério da Saúde e da comunidade cigana, em particular a comunidade oriunda da região centro-oeste e do Distrito Federal, na apropriação e aplicação das políticas já consolidadas e no desenvolvimento regular de novos projetos. A abrangência e eficiência destas articulações no presente momento e em anos vindouros depende em muito do empenho comunicativo de seus agentes, bem como do empenho em sua circulação inter-regional. Para todos os fins, este histórico de atividades em saúde fornece um amplo arcabouço técnico e conceitual que pode ser de franca utilidade na elaboração de outros projetos de

política pública para os povos ciganos, envolvendo, inclusive, alguns dos campos de atuação governamental que serão analisados a seguir.

## **2.2 Políticas na área da educação**

Em 16 de maio de 2012, o Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação, por meio de sua Câmara de Educação Básica, lançou sua Resolução de Nº 03, com diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em itinerância. Para tal, é definido:

São considerados crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância aquelas pertencentes a grupos sociais que vivem em tal condição por motivos culturais, políticos, econômicos, de saúde, tais como ciganos, indígenas, povos nômades, trabalhadores itinerantes, acampados, circenses, artistas e/ou trabalhadores de parques de diversão, de teatro mambembe, dentre outros. (BRASIL, 2012, p.01),

Também em seu 2º artigo, a resolução salienta a obrigação de adequação dos sistemas de ensino, visando a garantia dos direitos socioeducacionais de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância (BRASIL, 2012).

Fica assim assegurado aos povos itinerantes aquele que, de acordo com a Constituição de 1988, em seus artigos 205 a 214, é direito de todos e dever a ser provido pelo Estado e pela família: a educação básica.

Para além da educação básica escolar, o *Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos* cita, em articulação com o Ministério da Educação, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que foi responsável por um aumento do número de vagas para populações em situação de vulnerabilidade social e financeira.

É, contudo, preciso ressaltar as dificuldades geradas pelo preconceito e estranhamento da população, no geral, em relação aos povos ciganos, que se transpõe para dentro das instituições de ensino e salas de aula, um fator que, junto com a complexidade logística de se ter acesso ao ensino formal em situação de nomadismo, bem como a questão da pobreza, a qual leva muitos ciganos menores de idade a se lançarem ao mercado informal de trabalho para ajudar na renda de suas famílias, se torna responsável pelas altas taxas de abandono e não-conclusão da educação básica pelos jovens que são alvo dessas políticas.

Uma das iniciativas que pode ser considerada uma resposta às situações de preconceito e discriminação em ambientes educacionais é a criação do Dia Nacional do Cigano, instituído em 2006, para ser comemorado em 24 de maio, visando gerar debates, visibilidade pública e atividades educativas entre a população geral e os povos ciganos assistidos pelo governo.

Conclui-se que as políticas públicas para ciganos na área da educação estão em desenvolvimento e processo de aplicação contínuo, de maneira contemporânea à produção deste artigo, junto aos órgãos governamentais federais, estaduais e municipais do Brasil. Seu sucesso depende não só do serviço público como na gestão de vínculos deste com entidades privadas que podem possuir acesso privilegiado a regiões e grupos populacionais específicos, sendo, portanto, capazes de fortalecer e expandir a rede de circulação e apropriação destas políticas.

### **2.3 Políticas na área da cultura**

Para Lima (2014), dentre as políticas enumeradas no “Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos”, há que se ver que poucas são formuladas especificamente para estes grupos: a maioria é direcionada, de maneira genérica, para uma população carente ou em marginalidade social, como é o caso do Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Saúde para Todos/SUS e programas relativos ao Direito à Terra, atribuindo-se, daí, a expectativa de inclusão dos ciganos nestas políticas. Entretanto, dentre as poucas políticas disponíveis no “Guia” desenvolvidas exclusivamente sob o espectro da identidade cigana, as que mais efetivamente foram trazidas à prática foram as de cunho cultural, tal como o Prêmio Culturas Ciganas e o programa Pontos de Cultura.

O Prêmio Culturas Ciganas, organizado pela primeira vez em 2007, consiste num concurso cultural visando prestigiar iniciativas culturais de ciganos e/ou grupos ciganos, seja através de pessoas físicas, jurídicas ou grupos informais. Diversos tipos de iniciativas culturais são considerados para a candidatura ao prêmio, incluindo manifestações artísticas de caráter variado, organização de festas ou eventos, performance de rituais, trabalhos de pesquisa e produções intelectuais, desde que partindo de pessoas oriundas da etnia cigana ou de organizações/grupos voltados à difusão dessa cultura. O programa do concurso foi criado e articulado pela Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, tendo sido realizada uma segunda edição, em 2012, que contou com a participação de outras secretarias e ministérios - o Ministério da Saúde,

a Secretaria de Promoção de Políticas para a Igualdade Social (SEPPIR) e Secretaria dos Direitos Humanos. Houve ainda uma terceira edição, em 2014.

O programa Pontos de Cultura, por outro lado, objetiva o estímulo a iniciativas culturais de entidades já existentes, abrangendo um espaço geográfico maior, com 25 unidades federativas e cerca de 56 cidades participantes à época da publicação do *Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos* (maio de 2013). Uma das finalidades deste programa era celebrar parcerias entre governos estaduais e municipais com as entidades então tornadas Pontos de Cultura, através de convênios. Estas entidades promotoras de iniciativas de cunho cultural, obrigatoriamente pessoas jurídicas sem fins lucrativos (mas, diferentemente do caso do Prêmio Culturas Ciganas, sem necessariamente ter um vínculo expreso com a comunidade cigana) devem ser anexadas a redes com outros “Pontos de Cultura” pelo governo municipal ou estadual local, em conformidade com o Ministério da Cultura.

As políticas de cunho cultural para ciganos são dotadas, conforme exposto acima, de um delicado e bem-desenvolvido leque de possibilidades que é *sui generis* na especificidade com que se aborda os povos ciganos e com que se incorporam elementos do espectro público e privado. Juntamente com as políticas da área da educação, as políticas culturais são também um repertório e objeto de estudo relevante para a elaboração e manutenção de projetos de lei assertivos como o Estatuto dos Povos Ciganos.

### **3. O ESTATUTO DOS POVOS CIGANOS**

#### **3.1 Sobre o PLS 248 de 2015**

O Projeto de Lei do Senado nº 248 de 2015 teve a autoria do senador Paulo Paim (PT-RS) mediante sugestão da Associação Nacional de Etnias Ciganas (ANEC), entidade que desde 2011 vinha promovendo articulações socioculturais do povo cigano, em especial dos grupos *Calón* da região do Distrito Federal. O Estatuto de Igualdade Racial, outorgado pelo Planalto em 20 de julho de 2010, é alegadamente a principal inspiração deste Projeto.

Apresentado ao Senado em 19 de abril de 2015, o então denominado “Estatuto do Cigano” tinha oito folhas e foi prontamente encaminhado à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), onde teria como relator o Senador Hélio José (PROS-DF). Passaram-se quase três anos até a aprovação, em 27 de março de 2018, do Relatório do senador Hélio José, vindo a constituir o parecer final da CE, e conseguinte encaminhamento da pauta à Comissão de Assuntos Sociais. O Relatório da CE por Hélio José conteve sugestões de emendas e alterações no texto concernindo principalmente à maior especificidade da definição de um indivíduo como cigano, sugestão derivada da consulta a membros da comunidade cigana. Importante destacar que a alteração proposta presume que essa identidade não seja apenas autodefinida, mas que um cigano só seja considerado cigano se aceito como tal pela comunidade cigana. Há, ainda, ponderações sobre a inviabilidade imediata da alteração do currículo escolar básico que visasse inclusão do estudo obrigatório da história dos povos ciganos, como parecia inferir o texto original do PL 248. Define-se que colocações dessa natureza caberiam somente à Câmara de Educação Básica (CEB) e Conselho Nacional de Educação (CNE). Por fim, ainda foram propostos acréscimos textuais que contemplassem o direito da população cigana ao desporto e lazer, em similaridade ao que se prevê no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, arts. 21-22).

O PL foi então encaminhado à Comissão de Assuntos Sociais, em 27 de março de 2018, ao que a presidente desta comissão, Senadora Marta Suplicy (PMDB-SP), no dia 04 de abril, designou outra vez Hélio José como relator desta comissão. A nova atribuição de relatório a este senador parece explicar a rapidez com que o projeto tramitou por esta comissão, em relação às demais, tendo sido aprovado e encaminhado em 09 de

maio do mesmo ano, em uma última etapa no Senado, rumo à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, com poucas alterações de relatório.

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa manteve o projeto em trâmite sob seu jugo até o ano de 2022. A princípio, o relator desta comissão também era Hélio José, até que, em 2019, o senador desocupou seu cargo por fim de mandato. Houve, então, o desígnio de relator ao Senador Telmário Mota (Solidariedade-RR). Nesta etapa da tramitação, o PL 248/2015 ganhou novo nome: “Estatuto dos Povos Ciganos”, visando suprimir expressões textuais que remetessem a qualquer forma de individualidade na sua retórica. Houve também novas emendas para executar alterações ao longo do texto, substituindo, por exemplo, a expressão “populações ciganas” por “povos ciganos”, denotando a profundidade de sua identidade e características próprias enquanto comunidade.

Em 26 de maio de 2022, após revisão textual e trâmites técnicos finais no Senado, o Projeto de Lei 248 foi remetido à Câmara dos Deputados, para revisão. No plenário da Câmara, o PL passou a ser apresentado como Projeto de Lei n.1387/2022 do Senado Federal, referência devida ao momento de sua aprovação final nesta casa. A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados designou regime de tramitação prioritário e compôs uma comissão especial, composta por outras comissões, como a de Cultura, de Educação, de Seguridade Social e Família, de Direitos Humanos e Minorias, de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Cidadania. O Projeto de Lei segue em tramitação nesta casa. Em 20 de abril de 2023, o deputado Zeca Dirceu (PT/PR) apresentou requerimento para que o PL tramitasse em regime de urgência, com assinatura de outros 14 deputados, nos termos do artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, defendendo que a proposição entrasse na Ordem do Dia da Câmara para discussão e votação imediata por versar sobre “matéria de relevante e inadiável interesse nacional”. O requerimento, entretanto, não recebeu parecer permissivo até então.

O texto inicial do Projeto de Lei está distribuído em oito páginas, dezenove artigos, sete capítulos e quatro títulos. Enquanto os títulos possuem função relativa à organização textual, os capítulos informam o assunto sobre o qual tratará cada conjunto de artigos. Dessa forma, o primeiro capítulo traz disposições preliminares, o segundo trata da Educação, o terceiro trata da Cultura, o quarto trata da Saúde, o quinto do Acesso à Terra, o sexto da Moradia e o sétimo, do Trabalho.

No que concerne à Educação, o texto original do Estatuto, em seu 5º artigo, atribui ao poder público o incentivo à educação básica, sem distinção de gênero, à mobilização de entidades públicas e privadas no apoio à educação e a criação de espaços para disseminação de cultura própria, tudo isso com o devido enfoque na população cigana. Em seguida, o 6º artigo aponta a Lei nº 6533 de 24 de maio de 1978, que dispõe sobre o direito assegurado de transferência interescolar às crianças e adolescentes cujos pais estão em situação de itinerância devido a profissões artísticas e de “técnico em espetáculo de diversões” (BRASIL, 1978) – cabe salientar, aqui, a existência da resolução nº 03 do Conselho Nacional de Educação do MEC, de 16 de maio de 2012, que discorre com maior clareza e especificidade sobre a natureza geral da itinerância do ponto de vista legal, citando inclusive os ciganos. O 7º artigo tenta estabelecer a obrigatoriedade do ensino da história geral da população cigana nas instituições de ensino fundamental e médio, públicas e privadas, de todo o país, referenciando a Lei nº 9.394, de 1996 - sobre diretrizes e bases da educação nacional, que contém mais de 92 artigos e menciona, para além de uma necessária consideração com a diversidade étnico-racial (BRASIL, 1996, art. 3), a necessidade de haver, pela educação, a preservação da memória e cultura de povos indígenas (BRASIL, 1996, art. 78-79) e da população afro-brasileira (BRASIL, 1996, art. 26-A). Embora seja considerada nas comissões do Senado a necessidade de se lutar contra a invisibilidade dos povos ciganos no Brasil, é importante recobrar que, ainda na relatoria do Senador Hélio José, foi outorgada ementa procurando alterar o conteúdo do 7º artigo do Estatuto em desenvolvimento, de forma a minimizar a pressão em torno da obrigatoriedade do estudo dos povos ciganos na base curricular das escolas.

No capítulo dedicado à Cultura, as línguas ciganas são definidas como bem cultural imaterial e assegura-se às populações ciganas a preservação de seus bens materiais e imateriais de valor cultural e histórico, salientando-se ainda a importância dos povos ciganos como “formadores da história do Brasil” (Arts. 9º e 8º). O Decreto nº 6040 do Planalto, de 07 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais, traz em seu primeiro artigo a referência à preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica (BRASIL, 2007), pautando o código de conduta além-Constituição que semeia a preservação cultural observada nos artigos do Estatuto.

No capítulo dedicado à Saúde, fica explícito o direito dos povos ciganos à inclusão nos programas universais de saúde e a atribuição ao governo da criação de políticas públicas especiais facilitando este acesso. Fica ainda declarado o acesso assegurado à rede de saúde pública ao cidadão de etnia cigana que não possua identidade civil. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo de número 196, já instituía a universalidade do serviço público de saúde. A luta pela inclusão da comunidade cigana nesta política - em especial daqueles que carecem da documentação básica e estão em situação de nomadismo - já é uma realidade do Brasil do século XXI, conforme Silva Júnior (2018), cabendo aqui tão somente uma continuidade reclamada a estes esforços.

Os capítulos relativos à Acesso à Terra e Moradia são semelhantes em extensão e profundidade: cada um, por meio de apenas um artigo, procura determinar a existência de políticas públicas que fomentem o acesso dos povos ciganos à terra e à moradia adequada. Em relação a este último elemento, é considerada a particularidade cultural e tradicional da vida cigana em ranchos e acampamentos. O texto destes capítulos não se aprofunda, entretanto, a ponto de sinalizar com precisão o tipo de política a ser adotada. É possível verificar, contudo, a existência de políticas e acordos bem-sucedidos neste sentido em território nacional, ainda que dotados de certa simplicidade técnica, a exemplo da doação de terras para a comunidade Calón em Nova Lima, Minas Gerais, no ano de 2018, pelo governo municipal. Uma lei outorgada especialmente para isso na Câmara do dito município fez saber que o terreno doado não poderia ser vendido ou penhorado, nem ter seu propósito habitacional alterado (ROTHENBURG & STROPPIA, 2015, p.615).

No que se refere a Trabalho, o último capítulo do Estatuto original levanta, afim de legitimar o dever do Estado em fomentar políticas de formação profissional, contratação e orientação financeira a cidadãos oriundos da comunidade cigana, a Convenção nº 111 de 1958 da Organização Mundial do Trabalho – OIT, em que se tem:

Qualquer Membro para o qual a presente convenção se encontre em vigor compromete-se a formular e aplicar uma política nacional que tenha por fim promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objetivo de eliminar toda discriminação nessa matéria.  
(ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1958, Art.2)

Por último, o texto do PL 248/2015 ainda incorre sobre a superação de desigualdades que deve ser executada com a articulação e organização do Sistema

Nacional de Promoção de Igualdade Racial pelo poder público federal, além de outras atividades afirmativas, e sustenta que haverá recolhimento regular de dados demográficos sobre a população cigana em território nacional.

### **3.2 Desafios e oportunidades**

Paulo Paim, senador responsável por vir à tona com o texto do Projeto de Lei inicial em conjunção com a ANEC (Associação Nacional das Etnias Ciganas) ressalta em sua justificativa primária que, à despeito de diversas outras minorias contempladas pela proteção da Lei em tempos de salvaguarda jurídica aos direitos humanos, os ciganos ainda permanecem em relativa invisibilidade no meio legislativo e jurídico brasileiro.

É no sentido de tanto prevenir quanto amenizar a problemática da invisibilidade que se sustenta boa parte da defesa do Estatuto por teóricos de estudos institucionais, ainda que verificado certo laconismo textual e vácuos de compreensão teórica e prática no PL 24/2015 até o presente momento.

(...) é oportuno o advento de uma lei específica que apresente os ciganos e lhes assegure direitos, bem como proceda ao reconhecimento formal das identidades ciganas, abarcando a pluralidade de grupos étnicos ciganos reunidos em torno de uma ideia comum de ciganidade. (ROTHENBURG e STROPPIA, 2020, p.616).

No tocante ao histórico de políticas públicas anteriores e o fomento generalizado à inclusão dos povos ciganos em políticas não específicas, as próprias entidades ciganas introduzem seu ponto de vista aos pesquisadores, quando entrevistadas, fazendo crer numa limitação das capacidades do Estado de promover a inclusão e universalidade destes direitos, dando-se, daí, a demanda por um Estatuto próprio.

A proposição do “Estatuto” é resultado das lutas de grupos ciganos organizados em associações que se recusam, na atualidade, a viver na invisibilidade e excluídas das políticas públicas. Os movimentos ciganos envolvidos nas articulações pela aprovação do PLS 248/2015 partem do entendimento que as normas jurídicas brasileiras que versam sobre os Direitos Humanos são insuficientes para atender as demandas desta população tradicional. A resistência destes povos ciganos é antiga, no caso do Brasil, não começou com o processo legislativo analisado neste artigo, assim como não se limita ao aspecto institucional. (SILVA e FIGUEIRA, 2022, p.337).

Silva Júnior (2018) traz um dos conteúdos mais informativos acerca das divergências entre diferentes entidades voltadas ao ativismo cigano junto ao governo federal brasileiro. Em particular, ele cita o atrito entre a Associação Maylê Sara Kali (AMSK) e a Associação Nacional das Etnias Ciganas (ANEC) quando do lançamento da

Portaria nº 940 de 28 de abril de 2011 do Ministério da Saúde, que regulamentou com maior especificidade o Sistema do Cartão Nacional de Saúde, visando, em parte, incluir pessoas em situação de itinerância. Houve, conforme relata o autor, um parecer de que a ANEC permaneceu à margem da formulação e disseminação desta política pública, ainda que possuindo semelhante importância e presença junto às comunidades Calón e Romani em comparação à AMSK, entidade cujos membros estiveram mais intimamente envolvidos neste processo.

Suscitam-se, daí, questionamentos a respeito da participação de cada parcela da comunidade e de seus núcleos de ativismo em proposições do governo como a PL 248/2015 e a validade do caráter consultivo destes projetos.

## **4. PRÁTICAS INTERNACIONAIS EM POLÍTICA PÚBLICA IDENTITÁRIA PARA CIGANOS**

### **4.1 Estudo de caso do Canadá**

A exploração de caso do Canadá possibilita averiguar a natureza de projetos identitários e afirmativos para ciganos fora do longo espectro europeu de ativismo transnacional cigano, e em meio a uma realidade própria canadense de multiétnica e autodeclarado multiculturalismo, que tem potencial de dialogar com o caso brasileiro.

No Canadá, a principal organização por trás dos esforços de construção de uma identidade pública para os ciganos é o Roma Community Center, originalmente nomeado Roma Advocacy Community Center, e cuja principal atividade é justamente o advocacy em prol de grupos e núcleos ciganos, sejam estes os ciganos recém-chegados da Europa ao Canadá como imigrantes e/ou refugiados ou aqueles cuja identidade nacional canadense é mais antiga. O centro foi fundado em Toronto, Ontario, por volta do ano de 1997, após a ocorrência de um fluxo especialmente alto de mais de três mil imigrantes ciganos vindos da Europa Central e carentes de uma assistência que os órgãos governamentais então responsáveis não podiam oferecer naquela quantidade: eram milhares de famílias e indivíduos ciganos atrás de auxílio linguístico, jurídico, burocrático, institucional e no sentido de conseguir habitação, emprego e serviços em condições amigáveis e preços populares. A maior parte do financiamento do Roma Community Center advém do governo canadense, através da organização Culture Link, à qual o centro é afiliado, 90% de cujos fundos e recursos vêm diretamente de órgãos do governo em contraposição a uma pequena parcela de doações (SOUZA, 2013, p.55).

Para além de suas principais atividades - de assistência burocrática, institucional e de tradução, o Roma Community Center detém um interesse ativo na redefinição dos paradigmas da sociedade canadense acerca do povo cigano. Apesar do seu muito aludido perfil multicultural, a sociedade do Canadá, através de seus círculos acadêmicos, de suas mídias de massa e de seus grupos de convergência política, produz amostras bem menos simples e solenes de sua real natureza, suscitando a existência de binarismos, paradoxos e de uma série de evidências mais ou menos documentadas de xenofobia e preconceito racial que Souza (2013) aponta, numa seção de seu artigo especialmente voltada para isso, como uma propulsão à demanda por codificação identitária neste país.

Diante disso, o Roma Community Center tem local de destaque enquanto agente epistêmico e conjurador de forças ao redor do indentitarismo cigano.

(...) a associação recebe estudantes, pesquisadores, ativistas, jornalistas e outros profissionais da mídia que buscam informações sobre os ciganos. O trabalho de recepção a pesquisadores e outros interessados é previsto pela associação: “Nós também somos fonte de informação sobre Roma e oferecemos palestrantes para seminários, oficinas e encontros”. Pesquisando em jornais de Toronto e websites, encontrei declarações de Paul Clair como representante do Roma Community Center em vários textos e notícias. Enquanto realizava trabalho de campo na associação, acompanhei-o sendo entrevistado por estudantes de cinema, que planejavam realizar um documentário sobre Gypsy Jazz, e a pesquisa de campo da doutoranda em antropologia Julianna Beaudoin. Alguns dos pesquisadores cujo trabalho acompanhei na associação, como Julianna Beaudoin e a produtora cultural Caitlin McIlveen, são vinculados formalmente à associação e, ao lado de outros agentes políticos, contribuem para a publicização e construção do projeto político identitário do Roma Community Center.

(SOUZA, 2013, p.57)

O projeto identitário proposto pelo Roma Community Center e fortemente endossado pelo seu principal mentor e porta-voz, o já falecido Ronald Lee (1934-2020), tem como pressuposto o paradigma nacionalista da união *Roma*, que propõe a supressão de diferenças étnicas e clânicas do povo cigano a nível internacional, tendo na palavra “Roma” uma designação comum, no que se deve ao fato de esta ser a expressão mais comumente utilizada, ao redor do mundo, para autodefinição dos povos ciganos.

O sucesso dessa abordagem política para fora do espectro canadense, a nível internacional, é questionável. Sua proposição no continente europeu (por meio de mecanismos transnacionais de ativismo cigano como o World Romani Congress e International Romani Union), acabou defasada, ao longo dos anos, em oposição a visões de identidade cigana mais amplamente aceitas, como as que têm enfoque em grupos específicos e realidades regionais próprias. Thomas Acton (apud SOUZA, 2013, p.59), defende que o nacionalismo cigano é inspiração para um pequeno grupo de intelectuais e não uma ideologia em massa, e que grupos elitizados têm fomentado a identidade cigana e formado associações internacionais que buscam unificar ciganos de diferentes níveis.

No caso do Roma Community Center de Toronto, essa hipotética elite intelectual conseguiu unir forças a nível institucional com um poderoso instrumento de advocacy e

política governamental, que é o centro em si. Isso torna a empreitada identitária desta instituição um exemplo de boas práticas a nível estrangeiro no que concerne a articulação de forças entre uma retórica afirmativa do povo cigano e a aplicação de políticas específicas, de vários tipos, visando a melhoria da qualidade de vida destas populações.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas de cunho assertivo que codificam, na esfera pública, a identidade dos povos ciganos e impõem sucintamente seus direitos enquanto minoria étnica e cultural, tal como ocorre no Estatuto dos Povos Ciganos, são um pedaço pequeno do arcabouço instrumental tangível pelas autoridades governamentais no fomento à igualdade de oportunidades, combate à discriminação e melhoria das condições de vida dos ciganos.

O estudo de casos nacionais e internacionais aqui elencado comprova que o sucesso de projetos de lei como o PLS 248 de 2015 depende da estabilidade e fortalecimento do Estado de Direito brasileiro e depende, também, do estabelecimento otimizado e fortuito de uma série de vínculos. Como exemplo, podemos citar o vínculo entre os órgãos do governo para com as organizações e entidades que respondem pelos interesses dos ciganos; o vínculo dessas mesmas organizações e entidades para com a população cigana dispersa, marginalizada e, por vezes, em situação de nomadismo; o vínculo dos órgãos do governo para com entidades privadas em mútuo interesse no apoio aos ciganos e, finalmente, daqueles que são responsáveis pela aplicação da Lei em termos de salvaguarda aos direitos e identidade cigana para com aqueles que são responsáveis pela gestão do contato constante e cotidiano dos órgãos públicos com os próprios ciganos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 6.533, de 24 de maio de 1978. Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artistas e de técnico em Espetáculos de Diversões, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 28 de maio de 1978. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6533.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6533.htm), acesso em 05/03/2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), acesso em 05/03/2023

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução nº 17, de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>, acesso em 05/03/2023

BRASIL. Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial da União, ano 131, núm. 95, parte 1: seção 1, Brasília, 20 de maio de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm), acesso em 05/03/2023

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm), acesso em 05/03/2023

BRASIL. Decreto de 25 de maio de 2006. Institui o Dia Nacional do Cigano. Diário Oficial da União. Brasília, 25 de maio de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10841.htm), acesso em 05/03/2023

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Diário Oficial da União. Brasília, 20 de julho de 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm), acesso em 05/03/2023

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica. Resolução nº 3, de 16 de maio 2012. Define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância. Diário Oficial da União. Brasília, 16 de Maio de 2012. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECEBN32012.pdf?query=Supervisao](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECEBN32012.pdf?query=Supervisao) , acesso em 05/03/2023.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (BRASIL). Cigano: guia de políticas públicas para ciganos. Brasília, 2013. Disponível em: [https://comunicacao.mppr.mp.br/arquivos/File/Direitos\\_Humanos/GuiaCiganoFinal.pdf](https://comunicacao.mppr.mp.br/arquivos/File/Direitos_Humanos/GuiaCiganoFinal.pdf) , acesso em 05/03/2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 248, de 2015. Cria o Estatuto do Cigano. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4038455&ts=1655324480404&disposition=inline&\\_gl=1\\*i7taaj\\*\\_ga\\*MTYxNTQ3NzExNC4xNjY0NDg5OTEy\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY4NTg2OTU2OS4xMC4wLjE2ODU4Njk1NjkuMC4wLjA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4038455&ts=1655324480404&disposition=inline&_gl=1*i7taaj*_ga*MTYxNTQ3NzExNC4xNjY0NDg5OTEy*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NTg2OTU2OS4xMC4wLjE2ODU4Njk1NjkuMC4wLjA) , acesso em 05/03/2023.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Redes, comunidades epistêmicas e movimentos sociais transnacionais na produção das políticas públicas do Estado nacional. Políticas públicas e relações internacionais. Brasília: Enap, 2018.

FUNDACIÓN SECRETARIA GITANO. Manual de Sensibilização - Elaboração de Políticas de Inclusão Social das Comunidades Ciganas, 2007. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/ciganos/a\\_pdf/manual\\_ue\\_comunidades\\_ciganas.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/ciganos/a_pdf/manual_ue_comunidades_ciganas.pdf), acesso em 05/03/2023

GUIMARÃIS, Marcos Toyansk Silva. O associativismo transnacional cigano: identidades, diásporas e territórios. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

LIMA, Télia Resende de Sousa. Ciganos: breve definição e análise dos movimentos sociais e políticas públicas no Brasil até 2014. Revista Humanidades em diálogo. São Paulo, v. 6, p. 225-237, nov 2014.

MEDEIROS, Jéssica Cunha de., BATISTA, Mércia Rejane Rangel. Nomadismo e Diáspora: sugestões para se estudar os ciganos. Revista Antropológicas. Ano 19. 26(1):201-230, 2015.

MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues., SILVA, Carla Ribeiro Volpini. Cultura Cigana: a prática do nomadismo e a concretização do direito à moradia. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais* 4.1 (2018): 169-184.

OLIVEIRA, Osmany Porto e PAL, Leslie Alexander. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. *Revista De Administração Pública*, 52(2), p.199-220, 2018.

PEREIRA, Cristina da Costa. Povo cigano. Rio de Janeiro: MEC Editora, 1986.

ROTHENBURG, Walter Claudius; STROPPIA, Tatiana. Estatuto dos Povos Ciganos no Projeto de Lei do Senado n. 248/2015. *REI - Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 600–624, 2020.

SILVA, Phillipe Cupertino Salloum e.; FIGUEIRA, Luiz Eduardo. A luta pelos direitos ciganos no Senado Federal. *Revista Direito E Práxis*, 13(1), 312–341. Jan-Mar./2022.

SILVA JÚNIOR, Aluizio de Azevedo. Produção Social de Sentidos em Processos Interculturais de Comunicação e Saúde: a apropriação das políticas públicas de saúde para ciganos no Brasil e em Portugal. Qualificação (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Informação e Comunicação em Saúde, Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.

SOUZA, Mirian Alves de. Cigano, Roma e Gypsies: Projeto identitário e codificação política no Brasil e Canadá. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Antropologia, Departamento de Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

VASCONCELOS, Marcia; RIBEIRO, José; COSTA, Elisa. Dados oficiais sobre os povos romani (ciganos) no Brasil – 2013. AMSK Brasil, Brasília, 2013.