

## ESTATUTO DOS POVOS CIGANOS NO PROJETO DE LEI DO SENADO N. 248/2015

### STATUTE OF THE GYPSY PEOPLE IN BILL 248/2015 OF THE BRAZILIAN FEDERAL SENATE

WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG <sup>1</sup>

TATIANA STROPPIA <sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo faz uma análise crítica do Projeto de Lei 248/2015 do Senado Federal brasileiro, que propõe um Estatuto do Cigano, com regime jurídico específico para os direitos fundamentais dos povos ciganos, especialmente os relacionados à educação, à cultura, à saúde, ao acesso à terra, à moradia, ao trabalho e à promoção da igualdade. Para cumprir o seu objeto, o estudo, de natureza bibliográfica e documental, discute a relação estabelecida entre a reivindicação por reconhecimento e igualdade a partir de normas jurídicas específicas como mecanismo de visibilização das vulnerabilidades dos grupos que compõem os povos ciganos. A conclusão reconhece que o Projeto de Lei 248/2015 do Senado Federal (“Estatuto do Cigano”) oferece bons dispositivos para assegurar o acesso aos direitos fundamentais pelos povos ciganos no Brasil, mas que o seu êxito exige a efetiva participação das diversas comunidades ciganas, tanto na discussão do Projeto de Estatuto tal como proposto, como no próprio sentido de um regime jurídico específico aos povos ciganos no Brasil.

600

**Palavras-Chave:** Povos ciganos (Roma); Estatuto do Cigano; Direitos fundamentais.

---

<sup>1</sup> Professor Livre-docente do Centro de Pós-graduação da Instituição Toledo de Ensino. E-mail: wcrburg@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda do Centro Universitário de Bauru - Instituição Toledo de Ensino. E-mail: tatianastropia@hotmail.com.



**ABSTRACT:** This article makes a critical analysis of Bill 248/2015 of the Brazilian Federal Senate, which proposes the Gypsy Statute, with specific legal regime for the fundamental rights of the roma people, especially those related to education, culture, health, access to land, housing, work and the promotion of equality. In order to attain its object, the study, supported by bibliographical and documental research, debate the relationship established between the claim for recognition and equality based on specific legal norms as a mechanism for the visibility of the vulnerabilities of the groups that make up the Roma people. The conclusion recognizes that the Bill 248/2015 of the Brazilian Federal Senate (Gypsy Statute) offers good provisions regarding the fundamental rights of the Roma people in Brazil, but that its success requires the effective participation of the various Roma communities not only in the discussion of the Bill as proposed, but rather about the true meaning of a specific law for the Roma people in Brazil.

**Keywords:** Gypsy (Roma) people; Gypsy Statute; Fundamental rights.

## INTRODUÇÃO

A reivindicação de pessoas e grupos por uma identidade própria tem na afirmação de direitos uma de suas manifestações mais expressivas, inclusive no plano simbólico. Em relação aos povos ciganos no Brasil, está em tramitação no Congresso Nacional um projeto de lei que estabelece o Estatuto do Cigano e prevê uma série de direitos a eles. Uma crítica a tal projeto pode oferecer contribuições para o regime jurídico que vier a ser adotado.

Os ciganos estão no Brasil desde quase o “descobrimento”, há cerca de quinhentos anos, sendo que o primeiro registro oficial da chegada de ciganos consta em um decreto do Governo português, de 1574, que deportava o cigano João Torres e sua esposa Angelina para terras brasileiras por 5 anos (SEPPPIR, 2013). Embora não existam dados oficiais, estima-se que sejam atualmente mais de 500 mil pessoas (IISMAS, 2014). A organização não governamental Embaixada Cigana do Brasil Phralipen Romani calcula que 800 mil ciganos vivam no país, divididos entre os grupos Roma, Sinti e Calon (RAMANUSH). Eles estão distribuídos em pelo menos 291 acampamentos ciganos, localizados em 21 Estados, sendo que as maiores concentrações estão na Bahia, em Minas Gerais e em Goiás (SEPPPIR, 2013).

Símbolos ciganos, bem como estereótipos tirados da representação popular, tais como os traços fisionômicos, as roupas coloridas, as danças, a leitura das mãos (quiromancia), o comércio e o nomadismo, fazem parte do imaginário. O termo “cigano” é dicionarizado com várias acepções, dentre as quais o sentido figurado de indivíduo de vida incerta, trapaceiro (FERREIRA, 1994/1995), agiota (INSTITUTO, 2001), sendo que essa conotação pejorativa já foi alvo de medida judicial para banir tais registros (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014).

São, portanto, grupos participantes do processo civilizatório nacional, cujas presença e manifestações integram o patrimônio cultural brasileiro, nos termos dos art. 215 e 216 da Constituição. Nesse contexto jurídico e numa época em que as diversas identidades reivindicam reconhecimento e visibilidade, também os povos ciganos discutem uma proposta de legislação específica.

## 2. CIGANOS: DIREITO AO RECONHECIMENTO E COMBATE À DISCRIMINAÇÃO

A discussão sobre a necessidade de um estatuto legal específico para os povos ciganos emerge da concepção de que a condição de precariedade é diferentemente distribuída, e que assim “tanto a luta contra quanto a resistência à precariedade têm que estar baseadas na reivindicação de que as vidas sejam tratadas igualmente e que sejam igualmente vivíveis”, nos termos da afirmação de Judith Butler (2018, p. 76).

Destaque-se a relação estabelecida desde logo entre o reconhecimento e a precariedade, o que quase sempre subjaz às reivindicações identitárias, que encontram sentido justamente por conta das vulnerabilidades das pessoas e grupos que não são devidamente contemplados em suas expectativas em confronto com os grupos hegemônicos. A ausência de reconhecimento específico nas normas jurídicas, mesmo que não estivesse acompanhada de uma situação sócio-econômica frágil (embora esta seja frequente para pessoas e grupos que reivindicam reconhecimento), expressa por si uma precariedade: a invisibilidade como ausência de percepção e relevância social.

Ressalte-se também a questão da igualdade, que se manifesta juridicamente como reivindicação de isonomia, ou seja, equiparação e extensão de direitos, bem como combate à discriminação (preconceito), tanto em seu aspecto negativo de eliminação das diferenciações indevidas, quanto em seu aspecto positivo de promoção de diferenciações devidas (ROTHENBURG, 2014, p. 126-136). A propósito, o Projeto de Lei (PL) n. 248/2015 do Senado Federal (“Estatuto do Cigano”) dispõe que a todos se deve “garantir a igualdade de oportunidades” (art. 2º), mas que a “participação da população cigana... será promovida, prioritariamente, por meio de: adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa” (art. 3º, II).

Nesse ponto, Alexandra Castro, em estudo sobre os percursos de mobilidade, integração e estigmatização de comunidades ciganas, entende que uma forma de analisar a ação de instituições públicas voltadas a um sistema de igualdade de oportunidades é constatar se tais ações “permitem disponibilizar os recursos necessários e adequados a percursos de vida diversos e instáveis do ponto de vista da inserção habitacional, territorial e profissional”, na perspectiva da “aquisição de competências” e do “exercício das capacidades dos sujeitos” (CASTRO, 2016, p. 242).

A afirmação dos direitos dos povos ciganos por meio de um estatuto próprio tem, portanto, o claro objetivo – tanto prático, quanto simbólico – de oferecer

expressão e evidência (visibilidade) a esse grupo. Retomando as considerações de Butler sobre o racismo sistemático e formas de abandono calculado que caracterizam a vida “dos povos subjugados e dos precários”, apoia-se um “direito de aparecer” forjado justamente na formação de alianças entre os “precários” (os desconsiderados e os inelegíveis) (BUTLHER, 2018), que produza uma “fenda na esfera de aparecimento” (CASTRO, 2016, p. 55-58).

Com efeito, nessa reivindicação reside um paradoxo: a expectativa de um estatuto diferenciado, em que sejam expressos por meio de normas jurídicas a extensão de direitos que deveriam ser comuns e o estabelecimento de tratamentos diferenciados para corrigir distorções, constitui ao mesmo tempo uma demanda particular (específica) e uma demanda de igualdade geral, que resgata o ideal iluminista da universalidade dos direitos fundamentais.

O epicentro moral, mas também jurídico, dessa reivindicação de aparecimento e isonomia está na clássica categoria da dignidade (SARLET, 2001). Uma formulação analítica da dignidade, proposta por Daniel Sarmiento, contempla, ao lado do “valor intrínseco da pessoa”, da “autonomia” e do “mínimo existencial”, justamente o “reconhecimento” (SARMENTO, 2016, p. 93; 241). Verifica-se que a afirmação da identidade compõe a dignidade.

O reconhecimento projeta-se tanto na dimensão de cada indivíduo, quanto na do grupo em que ele se insere, podendo essa pertinência comunitária ter maior ou menor relevância. Para diversos povos e comunidades tradicionais, o grupo desempenha um papel social de relevância mais expressiva, ou certamente diferenciada, em comparação com o individualismo predominante na vida urbana do padrão ocidental majoritário. Ademais, o reconhecimento, em sinergia com a reivindicação por condições econômicas adequadas (generalizada no contexto capitalista), compõem os dois pólos de uma teoria da justiça, que Nancy Fraser baseia justamente na distribuição e no reconhecimento (FRASER, 2002, p. 07-20; 2008, p. 172-191). Isso se aplica aos povos ciganos no Brasil, que, no geral, não são devidamente percebidos e apresentados no cenário social e cuja situação econômica é de hipossuficiência.

O bom funcionamento de uma sociedade pluriétnica depende do equilíbrio entre duas forças paradoxalmente antagônicas e complementares: igualdade e diferença. É preciso negar a adoção extremada de qualquer das duas posições (CASTRO, 2016, p. 95).

Nesse sentido, integração e diversidade cultural são compatíveis, como esclarece Fernando Luís Machado:

A integração tende a ser menor nas minorias em que apesar das continuidades culturais, o padrão de condições socioeconômicas prevalecente deixa muitos dos seus membros em situação de pobreza ou vulnerabilidade à pobreza do que naquelas que, embora culturalmente contrastantes e fechadas sobre si próprias,

não conhecem condições socioeconômicas desfavorecidas (MACHADO, 2002, p. 71).

Reconhecendo, então, que o processo de integração (convivência) passa pela combinação gradativa de variáveis socioeconômicas e culturais, o mesmo autor classifica os ciganos como “minorias de duplo contraste” (MACHADO, 2002, p. 71-72), por apresentarem um padrão cultural diferente e também, em regra, falta de acesso adequado a recursos escolares, habitacionais e de saúde, por exemplo. O processo de integração pode ser favorecido com a diminuição do contraste social.

Um estatuto jurídico para os povos ciganos parece justificar-se, assim, em termos de reconhecimento e de distribuição. Nessa medida, o advento de uma lei específica que apresente os ciganos e lhes assegure direitos, bem como proceda ao reconhecimento formal das identidades ciganas, seria muito oportuno. Esse movimento já possui algumas manifestações normativas, como o Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e que define povos e comunidades tradicionais como

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição (art. 3º, I).

O Decreto nº 6.040/2007 dispõe, no art. 2º, que a Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais seja coordenada e implementada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT, que havia sido instituída por um decreto não numerado de 2016 e que tinha em sua composição um representante da Associação de Preservação da Cultura Cigana (como titular) e um representante do Centro de Estudos e Discussão Romani (como suplente). Esse decreto foi substituído pelo Decreto nº 8.750/2016, que reformula o agora denominado Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (mantém-se a sigla CNPCT) e dispõe que ele terá, entre os integrantes da sociedade civil (que são majoritários em relação aos representantes da Administração Pública federal), uma vaga assegurada aos povos ciganos (art. 4º, § 2º, IV)<sup>3</sup>.

Mas existe alguma resistência em relação ao reconhecimento oficial, visto que a identificação dos indivíduos e povos ciganos chegou a servir, historicamente, para segregar, perseguir e agredi-los, do que é trágico exemplo a alocação, pelo regime nazista alemão, de ciganos em campos de concentração e de extermínio, à

<sup>3</sup> Houve alterações por meio do Decreto 9.465/2018.

semelhança do que sofreram os judeus. Na Segunda Grande Guerra, na Alemanha, sucumbiram 75% dos 20 mil ciganos; na Áustria, 58% de 11,2 mil; na Bélgica, 60% dos 350 ciganos; na Holanda, metade dos 500 ciganos, e também metade deles em Luxemburgo; na França, cerca de 40% (mais de 15 mil); na República Checa, 38% de 13 mil; na URSS, ao menos 30 mil ciganos soviéticos pereceram; nos Estados bálticos da Letônia, Lituânia e Estônia, mais de 35% de 7 mil (NIEWYK; NICOSIA, 2000, p. 24-33). Censos costumam ser uma das estratégias dos grupos hegemônicos para a dominação e compreende-se, portanto, a relutância de indivíduos e grupos sujeitos a identificação e catalogação.

Contudo, a identificação pode ser um importante instrumento de reconhecimento e reivindicação de direitos, na medida em que permite exteriorizar a presença dos ciganos, bem como a situação em que vivem (localização, indicadores sociais etc.). No Brasil, o que ocorreu até aqui foi a falta, deliberada ou não, de informações acerca dos ciganos, omissão que prejudica a formulação e aplicação de políticas públicas voltadas à efetiva fruição de direitos. Exatamente por isso, a Procuradoria-Geral da República (Ministério Público Federal), por sua 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (que trata de populações indígenas e comunidades tradicionais), encaminhou uma recomendação ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para que (1) volte a incluir a temática dos ciganos em sua pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), a partir do ano de 2018, mantendo ou ampliando as questões apresentadas nas edições anteriores que trataram do tema, e (2) inclua o tema dos povos ciganos no próximo censo demográfico, a ser realizado no ano de 2020, adotando como parâmetro o levantamento realizado para os povos indígenas e quilombolas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2012).

O Projeto de Lei n. 248/2015, do Senado Federal (“Estatuto do Cigano”) assume a relevância da identificação estatística dos ciganos, ao dispor expressamente no art. 17: “Serão recolhidos, periodicamente, dados demográficos sobre a população cigana no Brasil, destinados a subsidiar a elaboração de políticas públicas de seu interesse”.

Tendo em vista o destacado efeito inibidor e repressivo que o Direito oferece, não se pode descurar da preocupação da lei com a discriminação (negativa). Tanto é assim, que o projeto de “Estatuto do Cigano” refere expressamente a “promoção do combate à discriminação” (art. 3º, III). Cada vez mais surgem leis voltadas à superação de desigualdades estruturais que se manifestam em exclusão e invisibilidade, tentando superar as marcas de uma modernidade construída sobre a ideia de uniformização e negação da diversidade (MAGALHÃES, 2012). Como exemplos de tentativas legislativas podem ser citados: a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, o Estatuto da Igualdade Racial, o Estatuto da Criança e do Adolescente e mesmo o anacrônico Estatuto do Índio. Além do reconhecimento, diversas leis trabalham vedando critérios de discriminação. “Daí a enumeração de fatores proibidos de discriminação, como gênero, raça e etnia, religião, orientação

sexual, deficiência e idade”, conforme apontam Roger Raupp Rios e Rodrigo da Silva (2017, p. 44-49).

Os critérios discriminatórios tendem a concorrer e reforçar a exclusão, quando à discriminação por algum deles – a etnia, no caso dos ciganos – vem somar-se à discriminação por outros – como o gênero (uma inferiorização da mulher em determinado grupo, por exemplo) e a situação econômica (a pobreza como consequência da marginalização e como fator de discriminação negativa). Evoca-se aqui o conceito de discriminação interseccional como aquele que

ocorre quando dois ou mais critérios proibidos interagem, sem que haja possibilidade de decomposição deles [...]. Assim, a discriminação interseccional implica uma análise contextualizada, dinâmica e estrutural, a partir de mais de um critério proibido de discriminação. [...] (RIOS; SILVA, 2017, p. 44-49).

A instituição de um regime jurídico próprio aos povos ciganos tende a oferecer algum reconhecimento e combate à discriminação interseccional que entrelaça critérios que excluem os povos ciganos da própria ideia de igualdade.

### 3. UMA NORMA DE QUEM PARA QUEM?

Na justificação de motivos do Projeto de Lei n. 248/2015, o senador Paulo Paim consigna que o referido projeto foi proposto pela Associação Nacional das Etnias Ciganas, (ANEC), nos moldes do Estatuto da Igualdade Racial, como um modo de assegurar a igualdade de oportunidades à população cigana residente no Brasil.

Todavia, é preciso que a proposta seja submetida à consulta livre, prévia e informada das comunidades ciganas. Não se trata apenas de um requisito de legitimidade, mas de uma exigência jurídica: a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004, fixa, em seus artigos 6º e 7º, a necessidade de consulta e da participação dos povos interessados e o direito de esses povos definirem suas próprias prioridades de desenvolvimento à medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam.

A necessidade desse tipo de participação levou a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que se ocupa de populações indígenas e comunidades tradicionais, a editar os seguintes enunciados:

ENUNCIADO nº 17: As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho;

ENUNCIADO nº 29: A consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e

culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018c).

Explicando a construção do conceito desse tipo de consulta, Deborah Duprat destaca a necessidade de prestar atenção às visões concorrentes de desenvolvimento e progresso, ao afirmar:

[...] antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, se chegar à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. [...]. A consulta também só se qualifica como tal se for compreendido o seu propósito em toda a sua extensão. Daí o imperativo de que seja culturalmente situada (DUPRAT, 2016).

A perspectiva de participação ativa dos povos ciganos permite deixar de lado uma visão de normalização e uniformização de padrões que não responde aos problemas multiculturais<sup>4</sup>. Permite também que os povos ciganos apresentem propostas para a superação de padrões historicamente institucionalizados e que emperram a possibilidade de participação na esfera pública. Possibilita ainda catalisar as experiências e desafios comuns enfrentados pelas diferentes comunidades ciganas e, conseqüentemente, desenvolver planos e iniciativas conjuntos.

607

#### 4. ESTATUTO DO CIGANO OU ESTATUTO DOS POVOS CIGANOS?

O Projeto de Lei do Senado n. 248, de 2015, cria o denominado Estatuto do Cigano. A justificativa trazida faz referência à finalidade de garantir o respeito à dignidade e à cultura dos povos ciganos, dar-lhes maior igualdade de oportunidades e protegê-los contra qualquer forma de discriminação, promovendo sua inclusão.

Desde logo é preciso destacar que a denominação “Estatuto do Cigano” revela uma perspectiva individualista que parece não ser adequada para abarcar a pluralidade de grupos étnicos ciganos reunidos em torno de uma ideia comum de

<sup>4</sup> Como explica Fernando Luís Machado “a qualificação das sociedades modernas como ‘multiculturais’ tem implícita a ideia de que a diferenciação social e cultural que as caracteriza se deve atribuir, exclusiva ou prioritariamente, à diversidade étnica e racial observável na sua composição. Será esse, mais do que qualquer outro factor de diversidade, o traço distintivo dessa sociedade”. MACHADO, Fernando Luís. *Contrastes e Continuidades. Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*. Oeiras: Celta Editora, 2002, p. 13-14.

ciganidade (CHIRIBOGA, 2006, p. 22) voltada muito mais para fazer contraposição aos não-ciganos (*gadjo*) do que para tentar fixar qualquer ideia de cultura partilhada por todos os indivíduos considerados ciganos.

A segmentação estrutural e histórica dos agrupamentos ciganos revela o complexo processo de construção das identidades ciganas. Fala-se, então, em povos ciganos diante da existência de diversas etnias<sup>5</sup>, com estilos e características próprios e que diferem entre si, sendo considerada equivocada a generalização que ignore a heterogeneidade que marca os diferentes grupos existentes (SANTOS, 2013, p. 24) e que revela uma diferenciação intraétnica (CASTRO, 2016, p. 26). A “supergeneralização” denota uma grande falha no estudo de tais comunidades, pois leva a “acreditar que práticas particulares de um grupo são universais, com a conseqüente sugestão de que qualquer grupo que não seguisse as mesmas práticas não seriam ‘verdadeiros ciganos’” (FAZITO, 2006, p. 715).

A Índia é indicada como origem mais remota dos grupos étnicos assim chamados “ciganos” (*romani*), que são subdivididos em três principais etnias: Rom, Calon e Sinti, cada uma com sua própria identidade, língua, cultura e costumes. Os Rom brasileiros pertencem principalmente aos sub-grupos Kalderash, Machwaia e Rudari, originários da Romênia; aos Horahané, oriundos da Turquia e da Grécia, e aos Lovara. Os Calon são oriundos da Espanha e de Portugal. Os Sinti chegaram após as duas Grandes Guerras do século XX, vindos da Alemanha e da França (SEPPPIR, 2013, p. 6).

Apesar das diferenças de denominação entre os diversos grupos, há o reconhecimento de uma identidade básica denominada, de maneira endógena e autorreferenciada, “Rroma” ou “Roma”, para identificar os povos romani que apresentam traços culturais e tradições similares, como conhecimentos, língua e comportamento, sem ignorar a natureza múltipla da identidade romani. A expressão “povos romani” é considerada “politicamente correta” e se contrapõe ao termo “cigano”; “suas variações em diferentes línguas – Cygani, Tsigan, Zigeuner – são derivados da palavra grega Atsingani, que significa não toque, intocáveis”, marcadas por um forte viés discriminatório (VASCONCELOS; COSTA, 2015, p. 7). Tal denominação foi adotada pela União Romani Internacional (International Romani Union – IRU), fundada durante o I Congresso Mundial Romani, em que houve, também, a adoção da bandeira e do hino romani (*Gelem*) como símbolos da Rromá Internacional – a Nação Cigana Internacional (VASCONCELOS; COSTA, 2015, p. 12).

---

5 Segundo Kabengele (2003, p. 12): “O conteúdo da raça é morfo-biológico e o da etnia é sócio-cultural, histórico e psicológico. Um conjunto populacional dito raça “branca”, “negra” e “amarela”, pode conter em seu seio diversas etnias. Uma etnia é um conjunto de indivíduos que, histórica ou mitologicamente, têm um ancestral comum; têm uma língua em comum, uma mesma religião ou cosmovisão; uma mesma cultura e moram geograficamente num mesmo território”.

O Conselho das Organizações *Kumpeniyi Rom* das Américas (SKOKRA - *Saveto Katar le Organizatsi ay Kumpeniyi Rromane and l' Americhi*) editou um documento, a Declaração de Quito, de 2001, onde se proclama a unidade entre as diferentes *Kumpania* do povo Rom da região, estabelecendo princípios fundamentais da rede, assim como um conjunto de reivindicações e recomendações (CONSELHO DAS ORGANIZAÇÕES KUMPENIYI ROM DAS AMÉRICAS, 2001).

Diante desse cenário, parece que a denominação mais adequada para o Projeto de Lei do Senado n. 248, de 2015, seria “Estatuto dos Povos Roma” ou “Estatuto dos Povos Ciganos” (no plural).

##### 5. ANÁLISE DO ESTATUTO: EDUCAÇÃO, CULTURA, SAÚDE, ACESSO À TERRA E MORADIA, TRABALHO, PROMOÇÃO DA IGUALDADE

Sem desconsiderar a heterogeneidade que marca os povos ciganos, cujos grupos e subgrupos compõem um universo polifacético, é possível fixar pautas mínimas de proteção de direitos, alguns dos quais são destacados no Projeto de Lei n. 284/2015, do Senado Federal: a educação, a cultura, a saúde, a habitação e o emprego, indicando, de uma forma clara, a necessidade de assegurar uma “igualdade de oportunidades”.

Já desde 2013 a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social – SEPPPIR, do Governo Federal, elaborou um guia de políticas públicas para povos ciganos (SEPPPIR, 2013), cujas várias diretrizes revelam um caminho para que as comunidades ciganas acessem variados direitos.

A proposição inicial do Projeto de Lei n. 284/2015 foi distribuída, no Senado, às Comissões de Educação, Cultura e Esporte (CE), de Assuntos Sociais (CAS) e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que fizeram emendas.

O primeiro ajuste proposto pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte tocou o *caput* do art. 1º, combinando o critério do autorreconhecimento (autodeclaração) com o reconhecimento da respectiva comunidade (heterorreconhecimento), nos moldes do critério adotado na Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio). Assim, identifica a população cigana como “conjunto de indivíduos de origem e ascendência cigana que se identificam e são identificados como pertencentes a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional” (art. 1º, *caput* do PL n. 284/2015).

Discorrendo sobre referidos critérios para a identificação do índio, André de Carvalho Ramos afirma que a autoidentificação deve ser o critério dominante, apesar de não eliminar a heteroidentificação. Dessa maneira, o autor entende que a análise, que deverá partir do caso concreto, terá que verificar se a eventual não aceitação da comunidade indígena se dá por falta de vínculo do indivíduo com o grupo ou se o rechaço nega uma identidade existente por motivo de conflito entre o grupo e o indivíduo (RAMOS, 2018, p. 833). Esclarece o autor, também, que a união dos dois critérios traz como consequências: a) a vedação de que um estranho ao grupo diga quem são os seus membros; b) a possibilidade de que o grupo étnico

defina com autonomia seus padrões de comportamento, inclusive incorporando hábitos ou práticas da sociedade em que se encontre (RAMOS, 2018, p. 833).

No mesmo sentido, Deborah Duprat expressa que a Constituição brasileira de 1988 reconheceu um Estado pluriétnico e, nessa medida, a inserção do Estado na vida desses grupos deve respeitar a autorrepresentação (art. 216, I), ou seja, a representação de si próprios (“a autocompreensão do grupo”). “Dessa forma, interdita-se ao Legislador, ao administrador, ao juiz e a qualquer outro ator estranho ao grupo dizer o que este é de fato” (DUPRAT, 2016).

“Ciganos” serão aqueles que assim se denominarem integrantes de grupos ou subgrupos que compõem uma etnia cigana (Rom, Sinti, Calon ou algum de seus subgrupos) e que forem expressamente reconhecidos como tais pelo grupo, prevalecendo uma abordagem que acentua os traços identitários dos grupos em relação ao indivíduo visto como pessoa singular. Alexandra Castro ressalva, entretanto, que essa abordagem pode levar à desconsideração do indivíduo enquanto pessoa dotada de uma biografia particular e ensejar uma maneira de exclusão “sob a forma de etnicização” (CASTRO, 2013, p. 119).

### 5.1. Educação

O acesso a uma educação e a uma formação de qualidade influencia o desenvolvimento do indivíduo, tanto em nível pessoal e profissional, como em relação à sua participação na vida política. O direito à educação é fundamental para a materialização de uma sociedade justa, livre e solidária (TOLEDO, 2016).

No Projeto de Lei n. 248/2015 do Senado, o direito à educação consta nos artigos 4º a 7º, que se limitam a fazer referências à legislação aplicável, sem que haja previsão de formas específicas para o desenvolvimento pessoal e social dos ciganos, nem de uma concepção da escola como lugar de interface cultural entre as diversas comunidades ciganas e os não ciganos e das comunidades ciganas entre si. Busca-se assegurar um acesso formal ao sistema educacional existente.

Isso já ocorre com o Parecer CNE/CEB n. 14/2011 emitido pelo Conselho Nacional da Educação e que define diretrizes para o atendimento em educação escolar para a população em situação de itinerância. Neste documento, são consideradas 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 parque de diversão, de teatro mambembe, dentre outros (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011).

O alto índice de analfabetismo e o problema da baixa frequência escolar entre os ciganos estão intimamente associados à resistência destes ao mundo *gadje*, que com frequência é apresentado como referência exclusiva no ambiente escolar, como apontado por Florencia Ferrari, que destaca que os ciganos, de modo geral, não atribuem um valor positivo à escola, devido às políticas de assimilação, que não

abrigam temáticas e costumes ciganos e, sim, estabelecem a fixação de uma pretensa homogeneidade social (FERRARI, 2010, p. 55).

Um exemplo de boa prática vem de Portugal, com o desenvolvimento do projeto “Nómada”, promovido pelo Instituto das Comunidades Educativas, por meio da criação de uma rede integrada por diferentes instituições que trabalham em conjunto, com base no intercâmbio de experiências e de perspectivas, com o objetivo de contribuir para a escolarização/alfabetização/valorização das comunidades ciganas e de identificar tanto pessoas/organizações com relações privilegiadas com as Comunidades Ciganas, como estratégias de intervenção ajustadas à população visada. São desenvolvidas animações de rua e de mercados com vistas a sensibilizar as famílias para a escolarização e dar visibilidade ao ato educativo enquanto ato cultural (FUNDACIÓN SECRETARIA GITANO, 2007).

Seria importante estabelecer políticas públicas ajustadas à cultura cigana, com o objetivo de superar a resistência à escolarização por parte dos ciganos, que não se sentem acolhidos pelos projetos educacionais convencionais. É nesse sentido a permissão de matrícula temporária nas escolas, contida na Resolução nº 3, de 16 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Educação. Poderiam ser previstas classes temporárias nos locais de acampamento, bem como a contratação de docentes ciganos para fomentar uma educação intercultural (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012).

Ao tratar do direito à educação básica (art. 4º e art. 5º, I), o Projeto de Lei n. 248/2015 do Senado preceitua que não haja diferença de gênero (“sem distinção de gênero”). A propósito, dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), consta a meta de eliminar, até 2030, as disparidades de gênero na educação (ONU, 2016). Ocorre que há, inclusive, reconhecimento internacional de que as mulheres ciganas enfrentam uma discriminação maior que os homens. Veja-se que a Comissão Europeia, em documento de 2011, salienta a necessidade de conceber e desenvolver programas que garantam uma educação de qualidade no ensino primário, secundário e universitário às jovens e às mulheres Roma, incluindo estratégias destinadas a facilitar sua transição do ensino primário para o secundário, promovendo, em simultâneo, a compreensão da cultura e dos valores dos Roma, tanto no seio desta população, como fora dela (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Lamentavelmente, emendas propostas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado (Emendas 3-CE e 4-CE) pretendem substituir o termo “gênero” pela palavra “sexo”, o que soa inadequado por expressar uma noção muito estreita, calcada no sexo biológico, ao invés da noção mais abrangente de gênero enquanto identidade sexual autoatribuída. A alteração proposta contradiz a perspectiva de eliminação das diversas formas de discriminação.

Merece ser festejada, por outro lado, a determinação inserida no art. 7º do projeto para o ensino de história geral da população cigana. É extremamente

importante que as informações sobre os povos ciganos façam parte dos currículos escolares, inclusive na formação dos profissionais do ensino.

## 5.2. *Cultura*

As diferenças culturais estão para o gênero humano como a diversidade biológica está para os organismos vivos e constituem o patrimônio comum da humanidade, que deve ser reconhecido e consolidado em benefício das gerações presentes e futuras (UNESCO, 2001).

O Projeto de Lei n. 248/2015 do Senado cuida da cultura ao dispor que “[a]s línguas ciganas constituem bem cultural de natureza imaterial” (art. 8º) e que “[f]ica assegurado à população cigana o direito à preservação de seu patrimônio histórico e cultural, material e imaterial, e sua continuação como povo formador da história do Brasil” (art. 9º). Há um alinhamento à Constituição de 1988, que consagra o respeito à multiculturalidade, ao impor ao Estado o dever de garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais”, apoiando e incentivando “a valorização e a difusão das manifestações culturais [...] populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (art. 215, *caput* e § 1º), e de suas “formas de expressão e em seus modos de criar, fazer e viver” (art. 216, I e II). Também o Decreto nº 6.040/2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais) pauta-se pelos princípios de reconhecimento, valorização e respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais.

A dominação cultural a que foram submetidas as comunidades ciganas em todo o mundo foi reconhecida na Declaração de Durban de 2001 que convoca os Estados e as organizações a promoverem o conhecimento e o respeito pela cultura e história das comunidades ciganas (item 42), e incentiva a mídia a promover o igual acesso e a participação nos meios de comunicação dos Roma, Ciganos, Sinti e Nômades, assim como a protegê-los das reportagens racistas, estereotipadas e discriminatórias, bem como convoca os Estados a facilitarem os esforços midiáticos nesse sentido (item 43) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001).

Sente-se a ausência, no Projeto de Lei n. 248/2015 do Senado, de um dispositivo voltado a assegurar tanto o acesso aos meios de comunicação social, como a proteção diante de reportagens e críticas estereotipadas, tal como consta no Estatuto da Igualdade Racial (Capítulo VI do Título II). Uma melhor cobertura dos meios de comunicação e o fomento do acesso das comunidades ciganas a eles são decisivos para semear um ambiente de tolerância e diálogo intercultural. Afinal, “[a] mídia não apenas reporta a cena, mas é parte da cena e da ação; na verdade a mídia é a cena ou o espaço em suas dimensões visuais e audíveis estendidas e replicáveis” (BUTLER, 2018, p. 100-101). Portanto, a mídia é que escolhe o que deve ser visto e, assim, participa da delimitação e da transponibilidade daquilo que é veiculado.

Dentre as demandas inseridas na Declaração do Povo Cigano das Américas, figura: “15. Assegurar que o povo cigano tenha acesso equitativo, permanente e apropriado aos meios massivos de comunicação social” (POVO CIGANO DAS AMÉRICAS). Os próprios ciganos chamam a atenção para a essencialidade da promoção de um acesso equitativo aos meios de comunicação social, a fim de que possam fortalecer sua organização e a participação nas discussões públicas, dar visibilidade à sua cultura e ampliar o contato entre as próprias comunidades ciganas e entre estas e os não ciganos. Reconhecem que os meios de comunicação tradicionais veiculam narrativas estereotipadas das comunidades ciganas, vinculando-as ao cometimento de crimes e rotulando-as negativamente como “povo nómada, mendigos, ladrões, traficantes, responsáveis pelo tráfico de seres humanos, exploradores de crianças, etc.” (IISMAS, 2014).

Tais conteúdos estereotipados e preconceituosos são disseminados e têm alcance aumentado de forma perversa nos espaços virtuais (STROPPA, 2016). Veja-se, como exemplo, a veiculação, pela Rede Globo de Televisão, de comentários discriminatórios feitos por uma das participantes do programa *Big Brother Brasil*, que comparou a sujeira do local à “barraca de ciganos”. Além de os telespectadores que receberam o conteúdo quando da transmissão, referida mensagem pode ser acessada a qualquer momento e por qualquer pessoa, pois o episódio está replicado no canal *Youtube* da Internet (BIG BROTHER, 2016).

O Projeto de Lei 248/2015 do Senado pode trazer, quem sabe, a previsão de direito de resposta coletivo assegurado à comunidade cigana implicada e podendo ser veiculado inclusive no respectivo idioma, além da versão em português.

A proteção das línguas ciganas marca o cuidado com um elemento básico da identidade de um povo. A língua Romani (vlax romani ou Rromanês) – comemorada no dia 5 de novembro – era o único idioma não territorial que, até recentemente, se mantinha ágrafo, sendo transmitido de forma exclusivamente oral. Atualmente já há um padrão de escrita, embora ainda não tenham sido desenvolvidas normas gramaticais. Contudo, ainda é uma língua limitada à comunicação intragrupal (RAMANUSH), sendo falada com grandes variações dialetais, como mostra o Romani Project, o maior projeto de estudo sobre a língua romani e seus dialetos já realizado (FERRARI, 2010, p. 160).

Os Calon, no Brasil, falam português e interpõem ocasionalmente palavras de um repertório lexical que eles denominam *chibi* ou *linguagem*. *Chib* significa “língua” em romani, de onde deriva a maior parte das palavras desse repertório. Uma frase será, portanto, estruturada em português, sendo um ou outro vocábulo substituído por um correspondente em *chibi*: “Tem um *fiscale* (cigarro) aí?”, “Cê vai pu *gau* hoje *dinhá bahje*? (Você vai para a rua hoje ler a sorte?); “A festa tá *lachin* (boa)”, “Que *laje* (vergonha)!” (FERRARI, 2010, p. 160).

Florência Ferrari (210, p. 161) esclarece que o Romani é efetivamente uma língua, no sentido de um sistema formado não apenas por vocábulos, mas por uma estrutura linguística, enquanto o *chibi* refere-se apenas à utilização de

vocábulos. Além dessas formas, há vários dialetos e modos linguísticos derivados do romani, como, por exemplo, o angloromani. Daí o acerto da previsão, constante do Projeto de Lei 248/2015 do Senado, de proteção de “línguas ciganas” no plural.

### 5.3. Saúde

O Projeto de Lei 248/2015 prevê que seja “assegurado o atendimento na rede pública de saúde ao cigano que não for civilmente identificado” (art. 10), para o que traz um rol de políticas públicas a serem promovidas (art. 11). A Comissão de Assuntos Sociais (CE) apresentou parecer criticando ambos os artigos e indicando alteração na redação.

O amplo “acesso universal e igualitário” ao serviço público de saúde, estabelecido já na Constituição (art. 196) e seguido no Projeto de Lei pela previsão de inexigência de identificação civil dos ciganos, é indevidamente restringido por proposta de emenda da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado, sugerindo que a dispensa de identificação civil valha apenas nos “atendimentos de urgência”. Porém, em relação ao art. 11, a Comissão sustenta, tendo em vista que o acesso a ações e serviços de saúde já está constitucionalmente garantido, que convém uma previsão mais específica, no sentido de promover as condições necessárias, no âmbito das políticas existentes, para acolher as populações ciganas e suas peculiaridades e, somente se necessário, elaborarem-se estratégias específicas para atender a essas populações.

É preciso respeitar as concepções que as comunidades ciganas têm de saúde, ao definirem-se ações relacionadas, por exemplo, à vacinação, ao planejamento familiar e a doenças contagiosas, inclusive programas de educação.

### 5.4. Acesso à terra e moradia

A questão do acesso à terra e à moradia exige a superação da crença de que existe uma natureza nômade das comunidades ciganas, pois, além da questão cultural, pode estar presente uma questão estrutural mais diretamente ligada às condições econômicas e familiares. Ciganos estão, muitas vezes, em assentamentos informais e geralmente não são consultados, tampouco recebem oferta para uma acomodação alternativa adequada. É complexa a fixação rígida de fronteiras entre o sedentarismo e o nomadismo, pois, como explica Alexandra Castro, o entendimento das práticas de mobilidade de famílias ciganas implica na compreensão de que elas se “deslocam-habitando” ou que “habitam-deslocando-se” (CASTRO, 2016, p. 29).

O projeto de “Estatuto do Cigano” trata desses direitos de forma lacônica nos art. 12 (quanto ao acesso à terra) e 13 (quanto à moradia). Destaque-se, no parágrafo único do art. 13, o reconhecimento das formas de estabelecimento peculiares e do respectivo direito fundamental de privacidade: “Os ranchos e acampamentos são partes da cultura e tradição da população cigana, configurando-se asilo inviolável”.

Em Nova Lima (MG), a comunidade Calon obteve a doação de uma área de 865m<sup>2</sup> para suas famílias, após aprovação, pela Câmara Municipal, da Lei 2.653, de 27 de setembro de 2018. Essa lei também determinou a averbação, na escritura de doação, de que o terreno cedido nessas condições não poderá ser vendido, penhorado nem ter sua destinação habitacional alterada (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018a). Trata-se de exemplo positivo de política habitacional em âmbito municipal.

### 5.5. Trabalho

A proteção do direito ao trabalho, no Projeto de Lei 248/2015 do Senado, exterioriza-se pela previsão da promoção de ações afirmativas para inclusão de ciganos no mercado de trabalho (art. 14), bem como da promoção de oficinas de profissionalização e incentivo a empresas e organizações para que contratem ciganos recém-formados (§ 1º). No tocante ao empreendedorismo, caberá ao Poder Público incentivar e orientar “a população cigana sobre o acesso ao crédito para a pequena e a média produção, nos meios rural e urbano” (§ 2º).

O projeto de lei adota a lógica econômica prevalecente, com a perspectiva de inclusão dos ciganos na estrutura de mercado convencional. No entanto, deve-se considerar também aqui a existência de especificidades nos modelos de organização das populações ciganas, como a ausência de hábito de trabalho regular e a venda de roupa e/ou de animais de forma ambulante, o que lhes exige percorrer distâncias variáveis, com estadias em diferentes lugares (CASTRO, 2019, p. 79 ss.). Medidas como a disponibilização de microcrédito poderiam contribuir para a integração em um modelo de respeito intercultural.

### 5.6. Promoção da igualdade

Numa perspectiva de discriminação positiva para corrigir desigualdades crônicas e firmemente arraigadas na sociedade, o Projeto de Lei 248/2015 do Senado determina que o Poder Público adote programas de ação afirmativa em favor da população cigana (art. 16).

Destacando a importância do pluralismo para a aceitação das políticas de ação afirmativa, Daniel Sarmiento afirma: “é preciso que exista contato real e paritário entre as pessoas integrantes de diferentes etnias. É preciso, enfim, romper com um modelo informal de segregação, que põe o negro sistematicamente em posições subalternas” (SARMENTO, 2006, p. 155).

No plano internacional, a Convenção Internacional sobre todas as formas de Discriminação Racial (Nova Iorque, 1965) insta os Estados “a adotar, por todos os meios apropriados, uma política de eliminação deste tipo de discriminação em todas as suas formas”<sup>6</sup>. No mesmo sentido, a Declaração sobre os direitos das minorias (1992) – sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas das Nações Unidas.

<sup>6</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969.

Pautado no monitoramento da Convenção Internacional sobre todas as Formas de Discriminação Racial, o Comitê para eliminação da Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas, expediu a Recomendação Geral nº 27, de 16/08/2000, por meio da qual elencou uma série de medidas que os Estados devem adotar no sentido de enfrentar a discriminação contra as comunidades romani como, por exemplo: examinar e promulgar ou emendar a legislação com a finalidade de eliminar todas as formas de discriminação racial dos romani; implementar medidas adequadas para garantir que os membros de comunidades romani tenham acesso a medidas judiciais efetivas em casos relacionados a violações dos seus direitos e liberdades fundamentais (COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, 2000). Em abril de 2011, a Comissão Europeia apresentou a estratégia da União Europeia para a inclusão dos ciganos, adotada pelo Conselho Europeu em 24 de junho, introduzindo normas vinculativas a todos os Estados Membros para garantir que a população cigana tenha verdadeiro acesso à educação, ao emprego, à habitação e aos cuidados de saúde (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

A discriminação das comunidades ciganas, marcada por práticas preconceituosas, é um fenômeno que transcende os limites dos países e dos continentes, estando presente, por exemplo, nos mais diversos países da Europa (FUNDACIÓN SECRETARIA GITANO, 2007) e da América, como demonstra o informe apresentado, em 2015, por Rita Izsák (2016), Relatora Especial sobre direitos de minorias da Organização das Nações Unidas (ONU). Importa, no plano legislativo, que se promovam medidas de correção das desigualdades e de afirmação de direitos. Essa é uma estratégia jurídica de universalização dos direitos fundamentais, tendo em vista as pessoas e grupos vulneráveis.

## 6. CONCLUSÃO

A apresentação de um projeto de lei sobre o Estatuto dos Povos Roma ou Estatuto dos Povos Ciganos tem a virtude de inserir na agenda pública discussões sobre as formas de garantir que usufruam de direitos fundamentais como a educação, a cultura, a saúde, a igualdade, o acesso à terra, à moradia e ao trabalho. O debate contribuiu para superar a invisibilidade dos povos ciganos e para a construção de uma convivência de respeito e de acolhimento social. Um estatuto jurídico para os povos ciganos parece justificar-se, assim, em termos de reconhecimento e de distribuição.

Nessa medida, 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. Justamente diante deste cenário plural é que a denominação mais adequada para o Projeto de Lei do Senado n. 248, de 2015, seria “Estatuto dos Povos Roma” ou “Estatuto dos Povos Ciganos” (no plural).

É imprescindível, aliás, a participação efetiva das diversas comunidades ciganas não apenas na discussão do Projeto de Estatuto tal como proposto, mas antes sobre o sentido (cabimento) de um regime jurídico específico aos povos ciganos no Brasil num contexto de numerosas e múltiplas identidades culturais – e sobre a oportunidade de um Estatuto desses no atual momento vivido pelo país.

O Projeto de Lei n. 248/2015 do Senado Federal (“Estatuto do Cigano”), após ajuste proposto pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, combina em seu art. 1º, *caput*, o critério do autorreconhecimento (autodeclaração) com o reconhecimento da respectiva comunidade (heterorreconhecimento) para a identificação daqueles indivíduos que são pertencentes às comunidades ciganas, adotando uma abordagem que acentua os traços identitários dos grupos em relação ao indivíduo visto como pessoa singular.

A regulação do direito à educação nos artigos 4º a 7º fica limitada a assegurar o acesso formal ao sistema educacional existente, sem a previsão de formas específicas para o desenvolvimento pessoal e social dos ciganos, nem de uma concepção da escola como lugar de interface cultural entre as diversas comunidades ciganas e os não ciganos e das comunidades ciganas entre si. O destaque positivo materializa-se na determinação, no art. 7º, de ensino de história geral da população cigana.

As emendas propostas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado (Emendas 3-CE e 4-CE) e que pretendem substituir o termo “gênero” pela palavra “sexo”, devem ser rechaçadas porque esta palavra vincula-se a uma noção muito estreita, calcada no sexo biológico, ao invés da noção mais abrangente de gênero enquanto identidade sexual autoatribuída. A alteração proposta contradiz a perspectiva de eliminação das diversas formas de discriminação.

O Projeto de Lei n. 248/2015 cuida da cultura indicando como vetores: a proteção das línguas ciganas e o direito à preservação de seu patrimônio histórico e cultural, material e imaterial, e sua continuação como povo formador da história do Brasil. Todavia, sente-se a ausência de dispositivos voltados a assegurar o acesso aos meios de comunicação social, como, por exemplo, o direito de resposta coletivo.

A referência originária trazida no Projeto de Lei para assegurar o atendimento na rede pública de saúde ao cigano que não esteja civilmente identificado (art. 10) está em harmonia com a busca do reconhecimento das especificidades dessas comunidades e, nesse sentido, entende-se inadequada a restrição trazida na proposta de emenda da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado que sugere que a dispensa de identificação civil valha apenas nos “atendimentos de urgência”.

O acesso à terra e à moradia são referidos de forma lacônica. O ponto preciso ficou no reconhecimento de que os ranchos e acampamentos são partes da cultura e tradição da população cigana, configurando-se asilo inviolável (art. 13, parágrafo único).

A proteção do direito ao trabalho, no Projeto de Lei 248/2015 do Senado, exterioriza-se, de forma geral, pela previsão da promoção de ações afirmativas para inclusão de ciganos no mercado de trabalho, não trazendo medidas específicas para a formatação de um modelo de respeito multicultural como, por exemplo, disponibilização de microcrédito.

Enfim, o Projeto de Lei n. 248/2015 tem em vista a inserção de medidas, a partir do plano legislativo, voltadas à correção das desigualdades e de afirmação de direitos aos povos ciganos. Traz, portanto, questões fundamentais que devem ser levadas em conta: a universalização do acesso aos direitos fundamentais; a inclusão de comunidades étnicas historicamente segregadas; e a promoção do debate público. Em um contexto de desigualdade, resulta positiva a atuação orientada do Estado para superar esse estado de coisas excludente.

## REFERÊNCIAS

BIG BROTHER. Vídeo onde Dona Geralda insulta e discrimina os ciganos. 2016 (0:13). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=q-DPHGZQEIO>. Acesso em: 18 set.2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: DF: Presidência da República. 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 set.2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 14/2011. Diretrizes para o atendimento de educação escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância, de 7 de dezembro de 2011. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9609-pceb014-11&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9609-pceb014-11&Itemid=30192). Acesso em: 14 out.2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 3, de 16 de maio 2012. Define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância. Disponível em: <http://mobile.cnte.org.br:8080/legislacao-externo/rest/lei/91/pdf>. Acesso em: 14 out.2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.465, de 9 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9465.htm). Acesso em: 14 out.2018.



BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm). Acesso em: 10 out.2018.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 248, de 2015. Cria o Estatuto do Cigano. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4038455&ts=1540922470136&disposition=inline>. Acesso em: 05 ago.2018.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas**: notas para uma teoria performativa de assembleia. Trad. Fernanda Siqueira Miguens. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CASTRO, Alessandra. **Na luta pelos bons lugares**: ciganos, visibilidade social e controvérsias espaciais, 1 ed. Lisboa: Olhares, 2016. Disponível em: [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/OLHARES-9\\_online.pdf/8b4d9e41-c146-4588-ab03-a9688a168a82](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/OLHARES-9_online.pdf/8b4d9e41-c146-4588-ab03-a9688a168a82). Acesso em: 22 de jan.2019.

619

CHIRIBOGA, Oswaldo Ruiz. O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano. **Sur. Rev. int. direitos human.**, v. 3, n. 5, dez. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452006000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 20 nov. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. Estratégia da UE para a inclusão dos ciganos Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de Março de 2011, sobre a estratégia da UE a favor da integração dos ciganos (2010/2276(INI)). Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0092+0+DOC+PDF+V0//PT>. Acesso em: 25 jan.2019.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (CERD). Recomendación general n. 27, relativa a la discriminación de los romaníes, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 252 (2000). Disponível em: <https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Organos/Racial/Generales/Observa27.pdf>. Acesso em: 18 set.2018



CONSELHO DAS ORGANIZAÇÕES KUMPENIYI ROM DAS AMÉRICAS.

Declaração de Quito, 2001. Disponível em:

[http://liloro.ru//romanes/declaration\\_eng.htm](http://liloro.ru//romanes/declaration_eng.htm). Acesso em: 10 out.2018.

DUPRAT, DEBORAH. **A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada**, 2016. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2016/08/a-convencao-169-da-oit-e-o-direito-a-consulta-previa-livre-e-informada/>. Acesso em: 10 nov.2018.

DUPRAT, Deborah. **O Estado Pluriétnico**. Disponível em:

[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs\\_artigos/estado\\_plurietnico.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf). Acesso em: 10 set.2018.

EMBAIXADA CIGANA DO BRASIL. Nota de Repúdio. Disponível em:

<https://www.facebook.com/embaixada.ciganadobrasil/timeline>. Acesso em: 08 abr. 2016.

FAZITO, Dimitri. A identidade cigana e o efeito de “nomeação”: deslocamento das representações numa teia de discursos mitológico-científicos e práticas sociais. **Revista de Antropologia**, v. 49, n. 2, p. 601-729, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ra/v49n2/07.pdf>.

FERRARI, Florencia. O mundo passa: uma etnografia dos Calon e suas relações com os brasileiros. 2010. Tese de Doutorado. Departamento de Antropologia Social, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-02082010-191204/pt-br.php>. Acesso em: 05 abr.2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994/1995, p. 150.

FRASER, Nancy. A Justiça Social na Globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 7-20, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da justiça. In: IKAWA, D.; PIOVESAN, F.; SARMENTO, D. (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2008.

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: 20 set.2018.

INSTITUTO Antônio Houaiss. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 716.

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI SCIENZE MEDICHE, ANTROPOLOGICHE E SOCIALI (IISMAS). Guia Prático dirigido aos órgãos de Comunicação Social para prevenir a discriminação das Comunidades Ciganas. Trad. Armandina Heleno, 2014. Disponível em: <https://www.animar-dl.pt/documentacao/pdf/30-direitos-humanos/227-guia-pratico-dirigido-aos-orgaos-de-comunicacao-social-para-prevenir-a-discriminacao-das-comunidades-ciganas>. Acesso em: 22 dez. 2015.

IZSÁK, Rita. Informe sobre la situación del Pueblo Rom en las Américas, 2016. Disponível em: A.HRC.31.CRP.2\_S. Acesso em: 10 out.2018.

MACHADO, Fernando Luís. **Contrastes e Continuidades**. Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal. Oeiras: Celta Editora, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Pluralismo epistemológico e modernidade. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord.). **Direito à diversidade e o estado plurinacional**. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ciganos Calon conseguem reconhecimento territorial em Nova Lima (MG), 2018a. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-mg-ciganos-calon-conseguem-reconhecimento-territorial-em-nova-lima>. Acesso em: 20 nov.2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão - Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Recomendação, 2018b. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/recomendacao-ciganos\\_ibge.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/recomendacao-ciganos_ibge.pdf). Acesso em: 06 de set.2018

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). Recomendação no Processo administrativo n. 1.00.000.013180/2012-86, 2012. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/recomendacao-ciganos\\_ibge.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/recomendacao-ciganos_ibge.pdf). Acesso em: 13 ago.2018

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão - Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Nota técnica nº 5/2018-6CCR (Análise do Projeto de Lei do Senado nº 248/2015 – Estatuto do Cigano), 2018c. Disponível em:  
[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/6CCR\\_NotaTecnicaEstatutoCigano.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/6CCR_NotaTecnicaEstatutoCigano.pdf). Acesso em: 10 nov.2018

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República em Uberlândia. Sentença em Ação Civil Pública n. 1657-29.2012.4.01.3803, 2014. Disponível em:  
<https://www.conjur.com.br/dl/dicionario-mostrar-definicao-pejorativa.pdf>. Acesso em: 13 nov.2018.

MUNANGA, Kabengele. Uma abordagem conceitual das noções de raca, racismo, identidade e etnia. Palestra proferida no 3º seminário nacional relações raciais e educação - PENESB, 2003, Rio de Janeiro. Disponível em:  
<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Uma-abordagem-conceitual-das-nocoos-de-raca-racismo-dentidade-e-etnia.pdf>. Acesso em: 30 ago.2018.

622

---

NIEWYK, Donald; NICOSIA, Francis. **The Columbia guide to the Holocaust**. New York: Columbia University Press, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas, 1992. Disponível em:  
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/minorities.aspx>. Acesso em: 19 set.2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos do desenvolvimento sustentável, 2016. Disponível em:  
[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf). Acesso em 08 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração de Durban de 2001 (III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas Conexas de Intolerância). Disponível em:  
<https://www.geledes.org.br/declaracao-de-durban/>. Acesso em 05 abr. 2012.

POVO CIGANO DAS AMÉRICAS. Declaração Do Povo Cigano Das Américas (Deklaratsia Le Rromane Narodoski Anda'l Americhi). Disponível em:



[http://www.embaixadacigana.org.br/direitos\\_ciganos.htm](http://www.embaixadacigana.org.br/direitos_ciganos.htm). Acesso em: 04 jan.2016.

RAMANUSH, Nicolas. *Cultura cigana, nossa história por nós*. Embaixada Cigana do Brasil, 2011.

RAMANUSH, Nicolas. Entrevista. **Revista Migrazine**. Roma, Sinti e Calon; uma realidade brasileira. Disponível em: [http://www.embaixadacigana.com.br/material\\_pesquisa.htm](http://www.embaixadacigana.com.br/material_pesquisa.htm). Acesso em: 22 dez. 2015.

RAMANUSH, Nicolas. *Etnicidades ciganas do Brasil*. Disponível em: [http://www.embaixadacigana.org.br/etnicidades\\_ciganas\\_no\\_brasil.html](http://www.embaixadacigana.org.br/etnicidades_ciganas_no_brasil.html). Acesso em: 10 ago.2018.

RAMANUSH, Nicolas. *Língua Romani*. Disponível em: [http://www.embaixadacigana.org.br/lingua\\_cigana\\_romani.html](http://www.embaixadacigana.org.br/lingua_cigana_romani.html). Acesso em: 10 set.2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Democracia e direito da antidiscriminação: interseccionalidade e discriminação múltipla no direito brasileiro. **Cienc. Cult.**, v. 69, n. 1, p. 44-49, 2017. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-7252017000100016&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-7252017000100016&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 nov. 2018.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014

SANTOS, Sofia Aurora Rebelo. *Tenho a noite e o dia e não tenho nada. O Rendimento Social de Inserção e os Beneficiários Ciganos: O Caso do Concelho de Faro*. 2013. Dissertação. Portugal, Departamento de Educação Social, Universidade do Algarve, Algarve, 2009. Disponível em: [https://sapientia.ualg.pt/bitstream/10400.1/3531/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Mestrado\\_Sofia%20Santos.pdf](https://sapientia.ualg.pt/bitstream/10400.1/3531/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Mestrado_Sofia%20Santos.pdf). Acesso em: 04 jun.2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (SEPPIR). Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos, 2013. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos/guia-de-politicas-publicas-para-povos-ciganos/view>. Acesso em: 16 ag.2018.

STROPPA, Tatiana. O Direito à Igualdade Cultural e os Ciganos: perigos e oportunidades dos novos meios de comunicação social. *In*: VI CONGRESO IBEROAMERICANO DE INVESTIGADORES Y DOCENTES E DERECHO E INFORMÁTICA (CIDDI 2016). Libro digital, 2016. Disponível em: [http://fich.unl.edu.ar/ciiddi2016/wp-content/uploads/2017/03/11tatiana.artigo\\_argentina.definitivo.congreso.pdf](http://fich.unl.edu.ar/ciiddi2016/wp-content/uploads/2017/03/11tatiana.artigo_argentina.definitivo.congreso.pdf). Acesso em: 18 set. 2018.

624

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de. **Educação**: uma nova perspectiva para o estado democrático de direito brasileiro. São Paulo: Verbatim, 2016.

UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, 2001. Disponível em: <http://www.unesco.org>. Acesso em: 05 abr. 2010.

VALENTE, Sónia Carina Simões. Políticas de integração social cigana em Coimbra: a importância da mulher cigana. 2014. Dissertação. Departamento de Ciências da Vida da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade de Coimbra, Portugal, 2014. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/28034/1/S%C3%B3nia%20Valente%20tese%20final.pdf>. Acesso em: 19 set.2018.

VASCONCELOS, Marcia; COSTA, Elisa. Datas de celebração e luta pelos direitos dos Povos Romani (Ciganos): 8 de Abril Dia Internacional dos Romani (Ciganos), 24 de Maio Dia Nacional do Cigano, 2 de Agosto Dia Internacional em Memória do Holocausto Cigano, 2015. Brasília - DF. Disponível em: [http://www.amsk.org.br/imagem/publicacao/Publicacao3\\_AMSK\\_2015\\_DatasCelebracao.pdf](http://www.amsk.org.br/imagem/publicacao/Publicacao3_AMSK_2015_DatasCelebracao.pdf)Acesso em: 10 ago.2018.

