



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS  
**NOTA TÉCNICA nº 5/2018-6CCR**

**Referência: Análise do Projeto de Lei do Senado nº 248/2015 – Estatuto do Cigano.**

**I - Relatório**

Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2015, de autoria do Senador Paulo Paim, que *cria o Estatuto do Cigano*.

A proposição é composta de 19 artigos, que se encontram distribuídos em quatro títulos. Nas Disposições Preliminares (Título I) são apresentados o objetivo da proposição e as definições iniciais. O Título II trata dos direitos fundamentais. O Título III – Da Promoção da Igualdade. As Disposições Finais estão contidas no Título IV, integrado pelos arts. 17 a 19.

Em sua justificção, o autor da proposição argumenta que, não obstante se esteja vivendo uma época em que se disseminam os mecanismos de proteção jurídica dos direitos humanos, quando diversas minorias se encontram protegidas por normativos específicos, a população cigana ainda não logrou obter a devida proteção legal em nosso país. Informa que a proposição foi encaminhada pela Associação Nacional de Etnias Ciganas (ANEC), nos moldes do estatuto da Igualdade Racial, e contempla as especificidades do povo cigano.

A proposição foi distribuída às Comissões de Educação, Cultura e Esporte (CE), de Assuntos Sociais (CAS) e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), cabendo à última a decisão terminativa.

Na Comissão de Educação, foi aprovado o parecer favorável ao PLS nº 248, de 2015, com nove emendas destinadas a aprimorar sua redação.

A Emenda nº 1-CE foi apresentada para modificar o caput do art. 1º da proposição, atribuindo ao dispositivo a seguinte redação: “*Art. 1º. Esta Lei institui o Estatuto do Cigano, para garantir à população cigana a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos*”

*étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.”*

A emenda 2-CE objetivou reformular a definição de população cigana que consta no inciso I do parágrafo único do art. 1º da proposição, justificando que não é suficiente a adoção de autodeclaração como critério de identificação do grupo, sendo necessário seu reconhecimento pela comunidade, e a eliminar a expressão “que adotam autodefinição análoga” porque ela torna demasiadamente imprecisa a definição.

As emendas nºs 3-CE e 4-CE foram propostas para substituir a palavra “gênero” (presente na expressão “sem distinção de gênero”) pela palavra “sexo”, tanto no art. 4º quanto no inciso I do art. 5º.

A Emenda nº 5-CE almejou suprimir o art. 7º, que torna obrigatório o estudo da história geral da população cigana, porque se entende como indevida a tentativa de implantação de inovações curriculares por meio de alterações da legislação ordinária.

A Emenda nº 6-CE tratou de alterar a redação do inciso II do art. 11, atribuindo-lhe um sentido mais abrangente; em vez de mencionar “o combate a doenças”, o dispositivo passou a prever “a adoção de medidas de prevenção e controle de doenças e de outros agravos”.

A Emenda nº 7-CE visou a modificar a redação do inciso VIII do art. 11, atribuindo-lhe um sentido mais completo; em vez de estatuir “a orientação sobre drogas”, o dispositivo passou a estabelecer “a orientação e a conscientização para prevenção do uso de drogas ilícitas”.

A Emenda nº 8-CE foi proposta para incluir um capítulo específico (Capítulo IV) sobre esporte e lazer.

E a Emenda nº 9-CE tratou de suprimir o art. 18 do projeto, porque o dispositivo legal nele mencionado (§2º do art. 46 da Lei nº 6.015, de 1973) já se encontra revogado e hoje a gratuidade do registro de nascimento é assegurada a todos, mesmo quando realizado fora do prazo.

Na Comissão de Assuntos Sociais – CAS foi aprovado parecer no sentido da aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2015, com as Emendas nºs 1-CE a 5-CE, 8-CE e 9-CE e com as emendas que se seguem, e pela rejeição das Emendas nºs 6-CE e 7-CE. Foram, também, oferecidas duas novas emendas, com a seguinte redação:

Emenda nº - CAS

Atribua-se ao art. 10 do Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 10. Fica assegurado o atendimento de urgência e emergência nos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) ao cigano que não for civilmente identificado”

Emenda nº - CAS

Atribua-se ao art. 11 do Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 11. Serão instituídas medidas de acolhimento para garantir o acesso da população cigana às ações e aos serviços do Sistema Único de saúde (SUS) e às políticas públicas de promoção de saúde e prevenção e controle e doenças, com ênfase nas seguintes áreas:

- I – assistência farmacêutica;
- II – planejamento familiar;
- III – saúde materno-infantil;
- IV – saúde do homem;
- V – saúde bucal;
- VI – segurança alimentar e nutricional.

§1º. As medidas previstas no *caput* incluirão:

- I – sensibilização e qualificação dos profissionais de saúde e dos demais integrantes das equipes dos serviços de saúde quanto às necessidades e peculiaridades da população cigana;
- II – articulação intersetorial;
- III – fortalecimento da participação e do controle social;
- IV – combate a toda forma de preconceito institucional;
- V – utilização de materiais gráficos ou audiovisuais e de meios que permitam aos ciganos com pouca ou nenhuma escolaridade obter melhor compreensão sobre os métodos de prevenção e identificação de doenças e maior acesso aos serviços e às ações de saúde.”

Em seguida, foi encaminhado para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que o examinará em caráter terminativo.

Aprovado do Senado, o texto seguirá para a Câmara dos Deputados, onde seguirá tramitação semelhante.

## II - Análise

A proposta é, como se demonstrará, inédita e meritória.

Os assim chamados ciganos são uma população numericamente expressiva e extremamente rica e diversificada do ponto de vista cultural. No Brasil, são muitos e estão por toda parte, embora ainda permaneçam invisíveis para os olhos da população em geral e dos poderes públicos. Grande parte das comunidades ciganas vive ainda hoje em condições precárias, em casas ou acampamentos sem condições adequadas de vida, produção e sem acesso à educação, saúde e serviços públicos de qualidade.

O projeto reúne, num só texto, as disposições existentes em diversos textos legais. Os direitos dos Povos ciganos estão inscritos na Constituição Federal, em normas internacionais como



Convenção nº 169 da OIT e a Declaração da ONU. Internamente, vem regulada em normas de caráter geral, como a Lei 8.080/90, que trata do SUS, a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e o Estatuto da Igualdade Racial, e Decretos como o Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH – 3. Normas que protejam especificamente os povos ciganos, contudo, encontram-se apenas em atos infralegais, como as Portaria nº 1.820, de 13 de agosto de 2009, e nº 940, de 28 de abril de 2011, do Ministério da Saúde, e a Resolução CNE/CEB nº 03/2012, do Ministério da Educação.

A proposta cumpre, portanto, o importante papel de regulamentar em âmbito legal às normas protetivas dos povos ciganos. Nesse sentido, tem ainda o mérito de abordar o tema sob diversas perspectivas, tratando das questões centrais no que se refere aos direitos e à valorização dos povos ciganos: a garantia de oportunidades nos diversos setores da vida social, no acesso à saúde, à terra e ao trabalho, e nas políticas de promoção da igualdade social.

É, portanto, no seu conjunto, extremamente meritória e oportuna a proposição.

Contudo, merece algumas observações, que passaremos a fazer a seguir.

### 1. Denominação do Estatuto

A denominação “Estatuto do Cigano” não é a mais adequada para a proposição que ora se analisa.

Embora sejam denominados genericamente “ciganos”, não constituem um povo homogêneo. A categoria “cigano” expressa uma pluralidade de identidades étnicas.

Os assim chamados “ciganos” são subdivididos em três principais etnias: Rom, Calon e Sinti, cada uma com sua própria identidade, língua, cultura e costumes próprios.

Franz Moonem registra que

Os próprios ciganos, no entanto, costumam usar autodenominações diferentes. Hoje, os ciganos e os ciganólogos não-ciganos costumam distinguir pelo menos três grandes grupos:

1. Os **Rom**, ou Roma, que falam a língua *romani*; são divididos em vários sub-grupos, com denominações próprias, como os Kalderash, Matchuaia, Lovara, Curara e.o; são predominantes nos países balcânicos, mas a partir do Século XIX migraram também para outros países europeus e para as Américas.
2. Os **Sinti**, que falam a língua *sintó*, são mais encontrados na Alemanha, Itália e França, onde também são chamados Manouch.
3. Os **Calon** ou Kalé, que falam a língua *caló*, os “ciganos ibéricos”, que vivem

principalmente em Portugal e na Espanha, onde são mais conhecidos como Gitanos, mas que no decorrer dos tempos se espalharam também por outros países da Europa e foram deportados ou migraram inclusive para a América do Sul”.<sup>1</sup>

Deve-se, portanto, preferir a denominação no plural, ao invés do singular, como está no Estatuto.

Também é importante considerar a utilização do termo “povos”, contemplada na Convenção n. 169, art. 1º.

A Convenção 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004, possui natureza de ato normativo supralegal, tendo em vista tratar-se de Tratado Internacional de Direitos Humanos, conforme decisão proferida no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP pelo Supremo Tribunal Federal.

Os conceitos básicos que norteiam a interpretação das disposições da Convenção são a consulta e a participação dos povos interessados e o direito desses povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam.

Em relação ao tema, a Introdução à Convenção 169, elaborada pela Organização Internacional do Trabalho<sup>2</sup>, assim esclarece:

Outra inovação é a distinção adotada na Convenção entre o termo “populações”, que denota transitoriedade e contingencialidade, e o termo “povos” que caracteriza segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam. Na interpretação das disposições do instrumento, o emprego do termo “povos”, nessa acepção, limita-se exclusivamente ao âmbito das competências da OIT, sem nenhuma implicação que possa contrariar outras acepções previstas no Direito Internacional.

De acordo com Grabner (2018)<sup>3</sup>,

O movimento que deu origem a essa alteração terminológica partiu, ao que consta, dos próprios povos indígenas e tribais que, ao se fortalecerem na luta por sua identidade étnica, cultural, econômica e social, passaram a rejeitar serem chamados de “populações”, termo este que denotaria “transitoriedade e contingencialidade”, na contramão das reivindicações de respeito pela existência e permanência de suas culturas.

Ao contrário, o termo ‘povo’ abarcaria “segmentos nacionais com identidade e

1 MOONEN, Franz. *Anticiganismo e Políticas Ciganos na Europa e no Brasil*. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/discriminacao/politicas-ciganas-na-europa-e-no-brasil>

2 Disponível em [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf)

3 Manual de atuação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – reconhecimento de Direitos Territoriais de Comunidades Quilombolas. Disponível em [http://www.mpf.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/02\\_18\\_manual\\_de\\_atuacao\\_quilombolas.pdf](http://www.mpf.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/02_18_manual_de_atuacao_quilombolas.pdf)

organização próprias, cosmovisão específica e especial relação com a terra que habitam”, sendo o único apropriado para descrever grupos indígenas e tribais, detentores de tais atributos.

Ressalte-se que o art. 1º, 3, esclarece que “a utilização do termos 'povos' na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.”

O termo “povos ciganos” também é utilizado pelo Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, em seu art. 4º, §2º, IV, inclui um representante dos “povos ciganos” na composição do Conselho.

## **2. Necessidade de consulta aos povos ciganos**

A consulta aos povos interessados é prevista nos artigos 6º e 7º da Convenção, que assim dispõe:

### **Artigo 6º**

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:
  - a) consultar os povos interessados por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;(...)
2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequadas às circunstâncias, o sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.”

### **Artigo 7º**

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, ma medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.
2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária os planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.
3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural sobre o meio ambiente em que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.



4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Verifica-se, assim, que ela determina que a adoção de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos indígenas depende de prévia, livre e informada consulta, para que possam exercer o direito de escolha das suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, determinando que os governos adotem medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam, nos termos do artigos 6º e 7º da mencionada Convenção, o que significa que eventual descumprimento das suas determinações pode gerar a responsabilidade internacional do Estado Brasileiro.

Desta forma, a convenção deve produzir efeitos sobre todas as medidas legislativas ou administrativas, políticas e programas, suscetíveis de afetar diretamente povos indígenas e tribais. É, inclusive, juridicamente possível sustentar a invalidade de quaisquer atos legislativos ou normativos editados com a inobservância desse direito.

A propósito da abrangência subjetiva da Convenção, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Populações Indígenas e Comunidade Tradicionais) editou enunciados, pelos quais:

**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.

Nesse contexto também é indiscutível que os povos ciganos constituem comunidades tradicionais, pois, nos termos do art. 2º do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007:

Art. 2º-Compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, criada pelo [Decreto de 13 de julho de 2006](#), coordenar a implementação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Tanto o Decreto de 13 de julho de 2006 quanto o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que o revogou, ao criar a CNPCT incluiu em sua composição “povos ciganos”.

Ressalte-se, ainda, que a Comissão Especial da OIT deliberou, em sua 280ª Sessão, realizada em março de 2001, que a Convenção se aplica aos povos itinerantes, entre os quais destacam os povos ciganos.

O direito à consulta também se encontra previsto na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, *in verbis*:

#### Artigo 19

Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem.

O disposto nesta Declaração também deve ser aplicado, analogicamente, aos povos ciganos.

Por ela, além de se exigir a boa-fé para aplicação de medidas legislativas que afetem os povos indígenas, há o registro expresso de que o consentimento deve ser livre, prévio e informado.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, reconheceu a incorporação da Convenção 169 ao Sistema Regional de Proteção dos Direitos Humanos, nos precedentes *Pueblo Samaramaka v. Suriname* (2007) e *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Equador* (2012).

Na referida sentença do Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Equador*, de 27 de junho de 2012, a Corte Internacional de Direitos Humanos definiu, inclusive, *standards* para se avaliar se uma determinada medida governamental observou ou não o requisito da consulta às populações afetadas. São eles: a consulta deve ser realizada em caráter prévio; a consulta deve ser feita de boa fé e com o objetivo de se chegar a um acordo; a consulta deve ser adequada e acessível; os Estudos de Impacto Ambiental devem ser realizados em cooperação com os povos afetados; a consulta deve ser informada.

Percebe-se portanto, que o projeto de lei enquadra-se, sob todos os aspectos, entre as normas passíveis de consulta.

Considera-se, assim, que a realização da consulta livre, prévia e informada é requisito imprescindível para a validade da norma.



Ainda sobre o tema, afirma Deborah Duprat<sup>4</sup>

A consulta é prévia, de boa fé, bem informada e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, 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. Aquilo que se apresenta como já decidido não enseja, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão. A Convenção 169 não deixa dúvidas quanto a esse ponto: a consulta antecede quaisquer medidas administrativas e legislativas com potencialidade de afetar diretamente povos indígenas e tribais.

Também decorre da racionalidade do sistema que, nas medidas que se desdobram em vários atos, como ocorre, por exemplo, no procedimento de licenciamento ambiental, a consulta prévia seja renovada a cada geração de novas informações, especialmente aquelas relativas a impactos a serem suportados pelos grupos. O consentimento inicial para a obra se dá a partir dos poucos dados disponíveis. Uma vez realizado o estudo de impacto ambiental e adicionadas outras tantas informações, a consulta tem que ser renovada, e, mais uma vez, iniciado o processo dialógico tendente ao acordo. Esse é um imperativo que decorre, primeiro, dos próprios vetores da consulta (especialmente, nesse ponto, o seu caráter de boa fé), e, segundo, da natureza do licenciamento ambiental, que agrega informações novas a cada etapa.

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. A primeira consequência é de que não há um modelo único de consulta; ao contrário, ela se desenvolve de acordo com as peculiaridades de cada grupo.

### 3. Abrangência da Norma

O PLS 248/2015 pretende ser uma proposta que abarque os direitos dos povos ciganos, criando legislação protetiva que preveja os direitos específicos para esses povos, bem como políticas públicas e ações afirmativas estabelecidas em seu favor.

Percebe-se, contudo, que, embora traga em seu bojo grandes avanços, não consegue abarcar os principais pontos e as principais demandas que os ciganos vêm apresentando ao longo do tempo.

Moonen<sup>5</sup> relata que os povos ciganos apresentaram suas principais reivindicações nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos. Essas demandas deram origem aos Planos Nacionais

4

A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/2016/08/a-convencao-169-da-oit-e-o-direito-a-consulta-previa-livre-e-informada/>

5 MOONEN, Frans. ANTICIGANISMO: Os ciganos na Europa e no Brasil. 3<sup>a</sup> edição digital revista e atualizada. Recife, 2011.

de Direitos Humanos. Os PNDHs 2 e 3 contemplam referências expressas às políticas públicas para os Povos Ciganos.

As demandas dos ciganos foram levadas, ainda, para as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial. Nessas conferências foram apresentados um conjunto de 36 propostas pelos povos ciganos, divididas em seis áreas: educação; cultura; saúde; terra e habitação; segurança e justiça; trabalho e renda.

Essas propostas estão parcialmente abrangidas no Projeto, que busca contemplar, em seus capítulos, aos seus principais temas. Percebem-se, entretanto, que estão ausentes do estatuto disposições referentes à infraestrutura de seus acampamentos e ranchos, bem como aquelas relativas às políticas de segurança e justiça para os povos ciganos. Também não existe qualquer disposição que trate da infraestrutura dos acampamentos e ranchos, objeto do PNDH-3.

Uma norma que pretenda condensar, num documento único, os direitos e políticas públicas previstos para esses povos, deve avançar nessas temáticas, trazendo para o seu texto dispositivos que contemplem esses direitos, hoje dispersos em instrumentos legais variados, ou ainda não assegurados a esses povos.

#### **4. Autodeclaração**

O art. 1º, parágrafo único, I, considera população cigana “o conjunto de pessoas que se autodeclaram ciganas, ou que adotam autodefinição análoga”.

A proposta adota, portanto, o critério da autoatribuição, inscrito no art. 1º, 2, da Convenção nº 169 da OIT, o qual dispõe que “A autoidentificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção”.

O direito à autoidentificação é uma das pedras fundamentais dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e implica, por essência, o reconhecimento do direito de autodeterminar-se, de autogerir-se e, por via de consequência, de autorreconhecer-se, atribuindo-se a identidade de forma autônoma, sem a necessidade de chancela estatal, todavia, obrigando o Estado à adoção de políticas específicas, inclusive vinculando-o na obrigação de reconhecer o autorreconhecimento.

Vale salientar que o direito à autoidentificação é próprio de uma compreensão de pluralismo, baseada na diversidade, comunidade e interculturalidade que segundo Wolkmer possui como princípios valorativos:

1) a autonomia, poder intrínseco aos vários grupos, concebido como independente do poder central; 2) a descentralização, descolamento do centro decisório para esferas locais e fragmentárias; 3) a participação, intervenção dos grupos, sobretudo daqueles minoritários, no processo decisório; 4) o localismo, privilégio que se dá à diferença e não, à monogeneidade; e, finalmente; 6) a tolerância, ou seja, o estabelecimento de uma estrutura de convivência entre os vários grupos baseada em regras pautadas pelo espírito de indulgência e pela prática da moderação<sup>6</sup>

Deve-se, então, considerar, como bem observa o documento elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF) intitulado “Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais” que é necessário compreender a autoidentificação como “critério legítimo de pertencimento”, eximindo-se de questionar ou disputar a atribuição e identidades específicas, e sim de reconhecer que apenas os integrantes dos grupos interessados possuem autoridade para definir e expressar sua própria concepção de pertencimento identitário étnico e cultural (MPF, 2014, p. 92)

Esclareça-se, por fim, que essa autoatribuição está fundada em dois critérios, ambos imprescindíveis à sua configuração:

- a) A autodeclaração e consciência de sua identidade; e
- b) O reconhecimento de sua identidade por parte do grupo de origem.

Assim, não basta, como pode-se aferir numa leitura precipitada do texto, que alguém se autoatribua a condição de cigano para ser portador dessa identidade. É necessária que sua comunidade ou grupo também o reconheça nessa condição, para que se complete o critério bilateral que nos empresta a Convenção 169.

São, portanto, “ciganos”, aqueles que assim se denominarem, ou adotarem a denominação de um dos grupos ou subgrupos que compõem a etnia cigana (Rom, Sinti Calon ou algum de seus subgrupos) e que forem expressamente reconhecidos como tais pelo grupo de origem.

## 5. Substituição do termo “gênero” por “sexo”

Os arts. 4º e 5º, I do Projeto, ao tratar do direito à educação básica, afirmam que esse direito fica estabelecido “sem distinção de gênero”.

A Comissão de Educação, contudo, em seu Parecer, recomendou a substituição da

---

<sup>6</sup>WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo e Crítica do Constitucionalismo na América Latina. Disponível em <http://www.abdconst.com.br/revista3/antoniowolkmer.pdf>



expressão “gênero” por “sexo”. Não parece a opção mais acertada.

Apesar das sociedades ocidentais definirem as pessoas como homens ou mulheres desde seu nascimento, com base em suas características físicas do corpo, as ciências sociais argumentam que gênero se refere à organização social da relação entre os sexos e expressa que homens e mulheres são produtos do contexto social e histórico, e não resultado da anatomia de seus corpos. Dessa forma, as maneiras como homens e mulheres se comportam correspondem a aprendizados socioculturais que nos ensinam a agir de acordo com prescrições de cada gênero.

Este conceito faz uma distinção entre a dimensão biológica e associada à natureza (sexo) da dimensão social e associada à cultura (gênero). Enquanto sexo se refere às categorias inatas do ponto de vista biológico, ou seja, algo relacionado com feminino e masculino, gênero diz respeito aos papéis sociais relacionados com a mulher e o homem. Gênero é, portanto, o termo utilizado para designar a construção social do sexo biológico.

Importante ressaltar que as representações de gênero são distintas de uma cultura para outra, sendo um dos objetivos dos estudos de gênero e das ciências sociais analisar a diversidade de expressões em diferentes grupos e locais, identificando e desnaturalizando tais padrões.

A esse respeito, Irene Nohara assim ensina:

Identidade de gênero é a experiência subjetiva de uma pessoa a respeito de si mesma e das suas relações com outros gêneros. Não depende do sexo biológico da pessoa, mas de como ela se percebe. Essa identidade pode ser binária (homem ou mulher), mas também pode ir além dessas representações e rechaçar ambas as possibilidades de reconhecimento, sendo assim pessoas não-binárias (todos os outros gêneros).

(...)

Toda sociedade é marcada por diferenças de gênero, havendo, ainda, grande variação dos papéis associados em função da cultura e do tempo em que se vive. Ressalte-se, contudo, que a determinação social de gênero pode ser alterada por uma ação consciente tomada – inclusive por meio de políticas públicas.

Em suma, enquanto sexo é uma categoria biológica, gênero é uma distinção sociológica.

Sexo é, em regra, fixo; já o papel do gênero muda no espaço e no tempo (principalmente com a tomada de consciência de distinções que são construídas socialmente, e que podem e devem ser em inúmeros casos 'desconstruídas' para que haja igualdade do ponto de vista social”.<sup>7</sup>

Consideramos, portanto, inadequada e reducionista a denominação adotada pela Comissão, pelo que se faz importante a manutenção da redação original do projeto, mantendo,

---

<sup>7</sup>NOHARA, Irene Patrícia. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 206-209.

portanto, nos arts. 4º e 5º, I, a expressão “sem distinção de gênero”.

## 6. Direito à educação

O direito à educação dos povos ciganos, conforme definido no projeto, contempla apenas parcialmente as demandas apresentadas e aprovadas pelos povos ciganos nas conferências de Direitos Humanos e de Igualdade Racial.

Está, também, muito aquém das disposições definidas no Parecer CNE/CEB nº 14/2011 e na Resolução CNE/CEB nº 03/2012, que definem diretrizes do Conselho Nacional de Educação para o Atendimento em Educação Escolar para a População em Situação de Itinerância. De acordo com essa norma, 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 parque de diversão, de teatro mambembe, dentre outros. Essas normas fixam alguns parâmetros para o atendimento a essa população, entre as quais se destacam:

- Os sistemas de ensino, por meio de seus diferentes órgãos, deverão definir normas complementares para o ingresso, permanência e conclusão de estudos de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância, bem como a elaboração e disponibilização do respectivo memorial.

- Os sistemas de ensino, por meio de seus estabelecimentos públicos ou privados de educação básica deverão assegurar a matrícula de estudante em situação de itinerância sem a imposição de qualquer forma de embaraço, preconceito e/ou discriminação, pois se trata de direito fundamental, mediante autodeclaração ou declaração do responsável. No caso de matrículas de jovens e adultos, poderá ser usada a autodeclaração e a instituição de educação que deverá receber matrícula de estudante em situação de itinerância deverá comunicar o fato à Secretaria de Educação ou a seu órgão regional imediato. Caso o estudante itinerante não disponha, no ato da matrícula, de certificado, memorial e/ou relatório da instituição de educação anterior, este deverá ser inserido no grupamento correspondente a seus pares de idade, mediante diagnóstico de suas necessidades de aprendizagem, realizado pela instituição de ensino que o recebe.

- Os sistemas de ensino deverão orientar as escolas quanto à sua obrigação de garantir não só a matrícula, mas, também, a permanência e, quando for o caso, a conclusão dos

estudos aos estudantes em situação de itinerância, bem como a elaboração e disponibilização do respectivo memorial.

- A instituição de ensino que receber alunos em situação de itinerância deverá desenvolver estratégias pedagógicas adequadas às suas necessidades de aprendizagem. Para tanto, deverá realizar avaliação diagnóstica do desenvolvimento e aprendizagem desse estudante, mediante acompanhamento e supervisão adequados às suas necessidades de aprendizagem. Deverá, ainda, oferecer atividades complementares para assegurar as condições necessárias e suficientes para a aprendizagem dessas crianças, adolescentes e jovens, adotando, quando necessário, materiais didáticos e de apoio pedagógico específico, bem como procedimentos de avaliação que considerem a realidade cultural, social e profissional do estudante itinerante como parte do cumprimento do direito à educação.

- A situação de itinerância não deve constituir impeditivo para a inserção do estudante no sistema de ensino, tampouco para a aferição de seu aproveitamento escolar.

- Deve, por fim, ser garantida a educação escolar diferenciada às crianças, adolescentes e jovens ciganos, com respeito às suas crenças costumes e tradições. Sempre que possível, essa educação deve ser promovida em sua própria comunidade, devendo ser aparelhadas com recursos materiais e humanos adequados e utilizar os instrumentos de sua cultura para o aprendizado, adaptando-se aos seus processos e necessidades de aprendizagem.

- Os cursos destinados à formação inicial e continuada de professores deverão proporcionar aos docentes o conhecimento de estratégias pedagógicas, materiais didáticos e de apoio pedagógico, bem como procedimentos de avaliação que considerem a realidade cultural, social e profissional do estudante itinerante como parte do cumprimento do direito à educação.

- O Ministério da Educação deverá criar programas, ações e orientações especiais destinados à escolarização de pessoas, sobretudo crianças, adolescentes e jovens que vivem em situação de itinerância. Tais programas e ações deverão ser elaborados e implementados com a participação dos atores sociais diretamente interessados (responsáveis pelos estudantes, os próprios estudantes, dentre outros), visando o respeito às particularidades socioculturais, políticas e econômicas dos referidos atores sociais.

- O combate ao preconceito é uma diretriz para o ensino multirracial. Constata-se nas escolas que atendem as comunidades ciganas de forma não exclusiva uma forte discriminação aos alunos de origem étnica diferenciada, por parte de alunos, professores e da gestão das escolas.



Devem, portanto ser promovidas campanhas, em parceria com os Estados, Municípios e direção das escolas, para evitar a discriminação aos ciganos no ambiente escolar.

- Devem ser promovidas ações destinadas a integrar a cultura cigana no processo pedagógico e no calendário escolar de ensino, em especial naqueles Municípios em que se registre a presença de comunidades ciganas. Deve ser incentivada, ainda, a promoção de campanhas educativas relacionadas à etnia cigana, para divulgação nas escolas públicas municipais e estaduais.

- Quando constatado que livros ou materiais didáticos contenham expressões que apresentem a etnia cigana de maneira difamatória ou de forma negativa, deve ser promovida a sua revisão, aliada a outras estratégias de valorização e fortalecimento de sua cultura e de seus modos de vida.

- Por fim, devem ser incentivada a discussão sobre as questões relacionadas às comunidades ciganas em universidades, com o objetivo de promover o conhecimento sobre essas comunidades e combater a discriminação, e, em especial, por meio de projetos de pesquisa e extensão que atuem com comunidades ciganas.

Ressalte-se, ainda, que as populações tradicionais e em situação de itinerância também dispõem de preferência para a inserção nos programas federais voltados para a área de educação, entre os quais o Programa Brasil Alfabetizado, o Programa Mais Educação e o programa de inserção de adolescentes e jovens no ensino técnico e superior, como o PROUNI, PRONATEC e outras iniciativas do gênero.

Destaque-se, por fim, que no ano de 2014, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da educação (SECADI/MEC) institui o Grupo de trabalho (GT-Ciganos) da Portaria SECADI/MEC de 28 de fevereiro de 2014, para acompanhar a implantação da Resolução CNE/CEB n. 3, de 16 de maio de 2012, resultando na publicação *Ciganos – Documento Orientador para os Sistemas de Ensino*, lançada em 29 de maio de 2015; em que os representantes romani (ciganas e ciganos) destacam 420 municípios com a presença desta população seja em situação de itinerância (acampamento) e em domicílio residência fixa (casas, apartamentos, ranchos), e apresentam os livros literários utilizados na rede de ensino fundamental e médio que fortalece o preconceito, a discriminação, e o racismo aos romani. A publicação está disponível online para consulta.

O Projeto de Lei, portanto, perde a oportunidade de avançar nesses temas, abordando-o apenas de forma tímida e incompleta, o que diminui o alcance dos direitos conferidos

aos povos ciganos.

### 7. Aspectos do Direito à Saúde

O art. 10 do Projeto prevê que “Fica assegurado o atendimento na rede pública de saúde ao cigano que não for civilmente identificado”.

A Comissão de Assuntos Sociais, contudo, aprovou parecer que alterou essa disposição. O Parecer esclarecia o seguinte:

No que tange à saúde, identificamos alguns reparos a fazer. Há que ressaltar sobre a determinação contida no art. 10 – de assegurar o atendimento na rede pública de saúde ao cigano que não for civilmente identificado – que a dispensa da identificação civil não foi estendida a nenhuma outra área abrangida no projeto, quais sejam: educação, trabalho, habitação, acesso à terra, cultura e promoção da igualdade.

Entendemos que, exceto nos casos de urgência ou emergência, não há justificativa para que o indivíduo cigano sem identificação tenha acesso irrestrito aos serviços de saúde do SUS. Além de injustificável, pela falta de isonomia com as outras áreas abordadas no projeto de lei, a dispensa de identidade civil pode proporcionar a quaisquer pessoas, inclusive criminosos, a possibilidade de buscar atendimento em serviços de saúde e neles adentrar anonimamente, sob o “disfarce” de ciganos.

A esse respeito, salientamos que o par. 1º do art. 23 da Portaria MS n. 940, de 28 de abril de 2011, que regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão) estabelece “a não obrigatoriedade de comprovação de domicílio para população cigana nômade se cadastrar”, mas não dispensa essa população de tal cadastro.

O Parecer considera, ainda, que a enumeração de políticas ou ações de saúde para os povos ciganos é “imprecisa” e “incompleta”, tendo em vista que omite ações e políticas de saúde conduzidas pelos gestores do SUS e capazes de beneficiar a população cigana, a exemplo da Política Nacional de Alimentação e Nutrição; Programa Nacional de Imunizações; Programa de Saúde Mensal; Estratégia de Saúde da Família; Política Nacional de Urgência; Programa Saúde na Escola, entre outros.

Recomenda, ainda, o respeito aos aspectos culturais dos ciganos, devendo ser levados em consideração os seus costumes e sua cultura.

Foi sugerida, no âmbito da Comissão, uma nova redação para o art. 11, que amplia sua abrangência, prevendo uma gama maior de políticas públicas, e contemplando também os aspectos culturais dos povos ciganos. A redação aprovada pela Comissão adequa-se melhor às finalidades da norma.

## 8. Terra e Moradia

O projeto também deixa de contemplar as proposições aprovadas pelos povos ciganos no tocante à situação fundiária de suas terras e à moradia.

Trata do tema, tão somente, em seus arts. 12 e 13, nos quais não estão contempladas, de qualquer forma, proposições relacionadas à regularização fundiária dessas terras ou a demandas de infraestrutura para seus acampamentos e ranchos.

Mais uma vez, ao deixar de fazê-lo, perde a oportunidade de dar status legal a disposições voltadas especificamente para essas populações.

Ressalte-se, nesse sentido, que, embora os povos ciganos sejam destinatários das políticas públicas voltadas às comunidades tradicionais, em virtude dos dispositivos presentes na Convenção 169 da OIT e no Decreto nº 6.040/2007, não há políticas públicas formuladas especificamente para essa etnia, contemplando as suas especificidades. A ausência de disposição nesse sentido no Projeto dá ensejo a que persista a omissão do Poder Público.

## 9. Outras omissões do Estatuto

Outras demandas dos povos ciganos não contempladas pelo projeto são aquelas relativas às áreas de igualdade, direitos humanos, segurança, justiça, registro civil e acesso aos programas sociais para os povos ciganos. O combate ao racismo não está contemplado pela proposta.

Reitere-se que, embora algumas dessas disposições já existam em caráter geral, o Estatuto, da forma proposta, perde a oportunidade de contemplar os direitos dos ciganos em sua especificidade, ao se omitir em pautas significativas, como a inviolabilidade das tendas e moradias ciganas, o racismo e a discriminação histórico contra esses povos ou as dificuldades enfrentadas para o registro civil, porta de entrada para todas as políticas públicas existentes, ou mesmo previsão de sua inclusão no censo demográfico. Ressalte-se que, embora não haja previsão de disposição protetiva quanto ao seu registro, este é exigido para o acesso a políticas como saúde educação. O Estado, portanto, ao mesmo tempo omite-se em disciplinar a política e cria disposições que exigem o seu cumprimento, restringindo o acesso a direitos humanos fundamentais em virtude de sua não existência.

Esses temas devem, portanto, estar presentes no projeto, a fim de suprir as omissões



legislativas do Estado, que têm impactado fortemente o exercício dos direitos pelos povos ciganos.

### III - Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que a proposta é, em seu conjunto, extremamente meritória e oportuna.

Importante registrar, contudo, que o projeto deve contemplar os seguintes pontos, com o objetivo de melhor se adequar aos dispositivos da Constituição Federal de 1988 e das normas internacionais referentes ao tema, em especial a Convenção nº 169 da OIT:

- a) Deve ser realizada a consulta aos povos ciganos, em obediência ao art. 6ª da Convenção nº 169 da OIT;
- b) a alteração da denominação do Projeto para “Estatuto dos Povos Ciganos”, abarcando, assim, a melhor dicção dos dispositivos constitucionais e da Convenção 169 da OIT;
- c) o reconhecimento dos integrantes dos povos ciganos por meio da autodeclaração, previsto no art. 1, I, contemplando não apenas o autorreconhecimento do indivíduo que se apresenta como integrante dessa etnia, mas também o reconhecimento por sua comunidade, adotando, assim, o critério bilateral defendido pela doutrina e pela Convenção 169;
- d) a utilização do critério de gêneros nos arts. 4º e 5º do Estatuto, e não de sexo, conforme a redação originalmente proposta;
- e) as proposições relativas ao direito à educação dos povos ciganos precisam contemplar o disposto no Parecer CNE/CEB nº 14/2011 e na Resolução CNE/CEB nº 03/2012, sem diminuir o alcance dos direitos conferidos por essas normas, e incorporando, ainda, a demandas dos povos ciganos nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos no tocante a esse tema;
- f) que seja considerado o texto do art. 11 do Estatuto conforme aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais, por ser mais adequado a promover essa política pública para os povos ciganos, contemplando os seus aspectos culturais.

Brasília, na data da assinatura digital.

