O PROCESSO LEGISLATIVO DO ESTATUTO DO CIGANO: UMA PERSPECTIVA ETNOGRÁFICA

THE LEGISLATIVE PROCESS OF THE GYPSY STATUTE: AN ETHNOGRAPHIC PERSPECTIVE

PHILLIPE CUPERTINO SALLOUM E SILVA* | LUIZ EDUARDO FIGUEIRA**

RESUMO

O presente artigo analisa a construção político-jurídica do Estatuto do Cigano, com base numa etnografia da tramitação do Projeto de Lei do Senado n.º 248/2015, da autoria do senador Paulo Paim, acompanhada entre 2015 e 2021. A investigação não se limitou a compreender a lógica formal do processo legislativo, mas também as práticas e disputas que o atravessam, revelando como a criação da lei é permeada por tensões, negociações e estratégias invisíveis nos registos oficiais. A etnografia, de caráter multissituado, articulou a observação participante no Senado Federal, entrevistas com líderes ciganos e assessores parlamentares, análise documental e imersão num acampamento da comunidade Calon proponente do projeto. O estudo concluiu que as principais disputas não se concentram no texto do projeto, mas sim na legitimidade daqueles que falam em nome dos ciganos/Roma. O estudo também evidenciou como as audiências, as votações e as reuniões das comissões se constituem como verdadeiros rituais políticos, nos quais as formalidades e as práticas cotidianas estabelecem hierarquias e legitimidades. Conclui-se que os direitos dos ciganos no Brasil surgem como uma construção recente, marcada por disputas de representação, e que a etnografia permite observar aspetos do funcionamento da vida parlamentar.

Palavras-chave: Estatuto do Cigano; processo legislativo; etnografia.

ABSTRACT

This article analyses the political and legal construction of the Gypsy Statute, based on an ethnography of the progress of Senate Bill No. 248/2015, which was authored by Senator Paulo Paim and monitored between 2015 and 2021. The research not only sought to understand the formal logic of the legislative process, but also the practices and disputes underlying it. This revealed how the creation of the law is permeated by tensions, negotiations and strategies that are invisible in official records. The multi-sited ethnography involved participant observation in the Federal Senate, interviews with Gypsy leaders and parliamentary advisers, document analysis and immersion in a Calon community camp that proposed the bill. The study concluded that the main disputes were not focused on the text of the bill itself, but rather on the legitimacy of those speaking on behalf of the Roma/Gypsy community. It also highlighted how hearings, votes and committee meetings constitute true political rituals in which formalities and everyday practices establish hierarchies and legitimacy. The study concludes that the rights of Gypsies in Brazil are a recent development, characterised by disputes over representation, and that ethnography enables us to observe aspects of parliamentary functioning.

Keywords: Gypsy Statute; legislative process; ethnography.

*Doutor e Mestre em Antropologia. Bacharel em Direito. Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito e na Pós-Graduação em Direito stricto sensu - Mestrado e Doutorado, na Área de Concentração Teorias Jurídicas Contemporâneas.
phillipe.silva@ufj.edu.br

**Professor Associado da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, desenvolvendo suas atividades nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Direito - PPGD. Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1995), é mestre (2000) e doutor (2007) em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense. Tem experiência na área de Sociologia/Antropologia do Direito, atuando, principalmente, nos seguintes temas: relações de poder no campo jurídico, antropologia das decisões judiciais, antropologia dos direitos humanos, produção da verdade jurídica.
luizeduardovfigueira@gmail.com

Recebido em: 18-11-2025 | Aprovado em: 19-1-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 O PROCESSO LEGISLATIVO; 1.1 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS; 1.2 O PROTOCOLO DE CONSULTA; 1.3 OS ASSESSORES; 1.4 AS VOTAÇÕES; 1.5 A QUESTÃO DO TEMPO; 2 AS DISPUTAS POLÍTICAS; 2.1 IDENTIFICANDO AS OPOSIÇÕES AO PLS 248/2015; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Este estudo analisa a construção político-jurídica do Estatuto do Cigano a partir da etnografia da tramitação do Projeto de Lei do Senado 248/2015, apresentado ao Congresso Nacional pelo Senador Paulo Paim em 29 de abril de 2015. Trata-se de uma pesquisa interdisciplinar e não normativa, voltada a compreender os mecanismos formais e informais que orientam a produção legislativa no Brasil. A análise do processo legislativo abarcou o período de 2015 a 20211, contexto em que o primeiro autor desenvolveu a investigação de doutorado, sob a orientação do autor deste artigo.

A investigação descreve as regras que estruturaram a tramitação do projeto no Senado Federal e as disputas políticas associadas, considerando parlamentares, servidores, lideranças e representações da sociedade civil, assim como outros atores sociais envolvidos. O artigo organiza-se em duas partes: a primeira trata do processo legislativo; a segunda, das disputas políticas que se entrelaçam à criação da lei e à construção da noção de ciganidade. A hipótese central é que os direitos ciganos no Brasil se constituem como construção social recente, marcada por narrativas de vulnerabilidade e por disputas sobre definição, representação e delimitação de direitos.

A pesquisa adotou abordagem etnográfica multissituada, concentrando-se em três contextos: (i) o funcionamento do Senado Federal durante a tramitação do Estatuto; (ii) os discursos e articulações de lideranças ciganas em espaços públicos; e (iii) a imersão etnográfica no acampamento da associação proponente do PLS 248/2015, visando compreender a vida da comunidade Calon2. Inspirada em Geertz3, a análise privilegia descrições densas de microacontecimentos e sentidos culturais, sem reduzir os fenômenos à normatividade ou a generalizações abstratas.

A observação participante incluiu inserção em grupos de WhatsApp de lideranças ciganas envolvidas nas discussões do projeto de lei, entrevistas semiestruturadas e informais, acompanhamento de reuniões e participação em atividades públicas e privadas. Essa imersão evidenciou que a principal disputa não está no conteúdo do projeto, mas no protagonismo

[1] O projeto de lei foi aprovado pelo Senado Federal em maio de 2022 e encaminhado à Câmara dos Deputados como PL 1387/2022. Na Câmara, não houve avanços na votação nas comissões designadas.

[2] "Cigano" é termo genérico que historicamente foi e ainda é mobilizado para classificar determinados grupos que, por outro lado, adotam diferentes autodenominações. No Brasil, há três grupos étnicos associados aos povos ciganos, os Calon, que estão em maior número e há mais tempo neste território, desde o século 16; os Rom e os Sinti, cujos processos diaspóricos estão datados a partir do século 19. MOONEN, Frans. *Anticiganismo*: os ciganos na Europa e no Brasil. 3. ed. Recife: s.n., 2011.

[3] GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In:* GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

dentro do campo dos movimentos ciganos, especialmente quanto à legitimidade de quem pode falar em nome desse segmento."

A aproximação entre Direito e Antropologia revelou aspectos que permanecem invisíveis sob perspectiva dogmática, como a tramitação concreta de um projeto de lei voltado à afirmação de direitos de povos tradicionais. Foram analisadas dezenas de reuniões extraordinárias das comissões do Senado pelas quais o PLS 248/2015 passou — Educação, Cultura e Esportes; Assuntos Sociais; Direitos Humanos e Legislação Participativa — utilizando registros audiovisuais como fonte etnográfica.

Além da observação participante e das entrevistas, a pesquisa incluiu análise documental, tratando os documentos do Congresso como parte de um campo de investigação capaz de revelar sentidos e contextos4. Assim, a pesquisa combina múltiplas técnicas para descrever a materialização do Direito na prática legislativa, problematizando tempo, rituais e relações de poder e revelando dimensões políticas, sociais e culturais frequentemente invisíveis à perspectiva dogmática. Ao mesmo tempo, o presente artigo contribui para vislumbrar de que modo a Antropologia e a perspectiva etnográfica podem contribuir para compreender o funcionamento do processo legislativo no país, assim como a produção do direito neste âmbito, contribuindo para pesquisas no campo do direito.

1 O PROCESSO LEGISLATIVO

Segundo Pacheco[5], a Constituição de 1988 estabelece apenas diretrizes gerais para o processo legislativo, delegando às Casas Legislativas a competência de detalhá-lo em seus regimentos internos. É nesse arcabouço que se inseriu a tramitação do PLS 248/2015, enquanto projeto de lei ordinária. De modo abstrato, o processo legislativo compreende três etapas principais: (i) análise inicial em comissões permanentes ou temporárias da Casa de origem, que podem incluir, a depender da matéria, a Comissão de Finanças e Tributação (na Câmara), a Comissão de Assuntos Econômicos (no Senado) e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); (ii) apreciação e eventual revisão pela segunda Casa Legislativa, com retorno à Casa iniciadora caso haja alterações; e (iii) sanção ou veto pelo chefe do Poder Executivo, cuja rejeição pelo Congresso exige maioria absoluta em sessão conjunta, seguida de promulgação.

No caso do Estatuto do Cigano, a Mesa Diretora do Senado decidiu que o projeto seria analisado na Comissão de Educação, Esporte e Cultura (CE), na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e, por fim, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), em decisão terminativa, dispensando o exame em comissões de impacto financeiro ou de constitucionalidade. Esse encaminhamento evidencia como a escolha das comissões, ato político do presidente da Casa, constitui uma das primeiras decisões estratégicas de qualquer processo legislativo.

[4] MUZZOPAPPA, Eva; VILLALTA, Carla. Los documentos como campo: reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología,* Bogotá, v. 47, n. 1, p. 13-42, jan/jun. 2011.

[5] PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis.* 3. ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.

Entre 2015 e 2020, a tramitação do PLS 248/2015 apresentou ritmos desiguais. As únicas votações que permitiram avanço concreto ocorreram em março e maio de 2018, quando o projeto foi aprovado na CE e na CAS, sob relatoria do Senador Hélio José (PMDB–PROS/DF). No mesmo período, realizou-se a única audiência pública dedicada ao tema. A última movimentação registrada ocorreu em 12 de fevereiro de 2020, quando o relator na CDH, Senador Telmário Mota, retirou o projeto de pauta para reexame, em momento em que antecedia sua votação terminativa.

Ao longo do processo, diversos eventos marcaram a tramitação: requerimentos de audiência pública e seus cancelamentos, relatórios legislativos com propostas de emenda, inclusões e retiradas de pauta. Esses episódios, tanto quanto as votações, constituem dados relevantes para a análise, pois expressam disputas políticas e estratégias de negociação não explicitadas nos documentos oficiais. Nesse sentido, a etnografia revelou que compreender o processo legislativo exige considerar práticas não codificadas, como audiências públicas. Embora não sejam obrigatórias, elas podem desempenhar papel decisivo de legitimação política, como ocorreu com as realizadas em 2011 e 2012 na CDH, que antecederam a apresentação do Estatuto pelo Senador Paulo Paim em 2015.

A opção metodológica por uma pesquisa empírica e qualitativa, baseada em análise documental, entrevistas e observação participante, permitiu acessar dimensões invisíveis a uma abordagem jurídica tradicional centrada apenas na norma como "dever ser". Como afirmam Cunha e Silva[6], a pesquisa em direito no Brasil historicamente privilegiou a norma abstrata, em detrimento de sua aplicação concreta. Ao adotar uma perspectiva antropológica, foi possível observar como a tramitação do PLS 248/2015 envolveu múltiplos atores — parlamentares, assessores legislativos, membros do Executivo, Ministério Público Federal e lideranças ciganas — em um campo plural de disputas e articulações.

Assim, a tramitação do Estatuto do Cigano demonstra que a produção legislativa no Brasil não se limita ao cumprimento de regras formais, mas resulta de um entrelaçamento entre normas expressas e práticas informais. Identificar e compreender essas dinâmicas é fundamental não apenas para analisar o percurso do PLS 248/2015, mas também para refletir sobre os processos de criação normativa que incidem sobre povos e comunidades tradicionais e sobre a construção político-jurídica da própria "ciganidade" no país.

1.1 As audiências públicas

Desde o início do acompanhamento do ativismo cigano no Brasil pelos autores, foi identificado que as audiências públicas constituem eventos políticos centrais para que lideranças ciganas dialoguem com autoridades públicas, denunciem violações de direitos e reivindiquem políticas públicas. Entre 2011 e 2014, quase todas as audiências envolvendo direitos ciganos ocorreram na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, que se tornou o principal locus de debate sobre a pauta cigana antes mesmo do início formal da tramitação do Estatuto.

[6] CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Pesquisa empírica em direito.* Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

A Constituição Federal de 1988 (art. 58, § 2º, II) e o Regimento Interno do Senado preveem a realização de audiências públicas pelas comissões legislativas, independentemente da existência de projeto de lei em análise. Juristas como Cabral[7] definem a audiência pública como reunião aberta em que a autoridade colhe impressões e demandas da comunidade sobre uma decisão administrativa. Soares amplia a definição, destacando que a audiência confere legitimidade e transparência, permitindo que interessados se manifestem em igualdade de condições, ainda que suas opiniões não vinculem a decisão final[8]. Para Figueiredo[9], trata-se de expressão de direitos difusos, protegendo o interesse coletivo.

No contexto do PLS 248/2015, as audiências públicas desempenharam papel decisivo de legitimação política. A análise etnográfica revelou que, embora o Senador Paulo Paim pudesse ter apresentado o projeto sem prévia audiência, ele optou por realizar reuniões preliminares em diálogo com o Ministério Público Federal, como ocorreu durante o evento "Maio Cigano" em 28/05/2018. Esse alinhamento possibilitou a convocação da audiência pública do Senado em 29/05/2018, através do Requerimento CDH nº 86/2018, apresentado pelo próprio parlamentar e aprovado em reunião extraordinária da CDH, presidida por ele.

A audiência do dia 29/05/2018 contou com representantes de diferentes estados e organizações ciganas, além de integrantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). A análise participante demonstrou que a configuração da mesa, a distribuição do tempo de fala, a ordem das intervenções e o controle das discussões constituíram práticas normativas não escritas, fundamentais para a dinâmica do evento. Como observou Comerford[10], é preciso estudar as reuniões enquanto situações sociais, identificando regras explícitas e implícitas, efeitos além dos resultados oficiais e relações de poder em jogo.

A observação das audiências do MPF e do Senado evidenciou também que o desempenho das lideranças ciganas influencia a condução do evento, como no caso de Mio Vacite, que criticou publicamente decisões metodológicas do MPF e foi chamado à mesa do Senado em resposta ao incidente. Esse episódio ilustra que audiências públicas são simultaneamente instrumentos legais e espaços de negociação política, nos quais a interação entre agentes do Estado e grupos sociais define, em parte, o avanço de um projeto de lei.

Finalmente, ao analisar a condução da audiência, verificou-se que o Senador Paulo Paim estruturou a participação de forma estratégica: definiu o tempo de fala, mediou intervenções, priorizou pronunciamentos da mesa e do plenário e articulou encaminhamentos políticos. Tais práticas evidenciam que audiências públicas são eventos ritualizados, organizados segundo regras formais e informais, cuja observação permite compreender tanto os mecanismos de

[7] CABRAL, Antônio. Os efeitos processuais da audiência pública. *Boletim Científico* - Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, v. 6, n. 24/25, p. 41-65, jul./dez. 2007.

[8] SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-283, jul./set. 2002.

[9] FIGUEIREDO, L. Valle. Instrumento da administração consensual: a audiência pública e a sua finalidade. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, n. 230, p. 237-250, 2002.

[10] COMERFORD, John Cunha. *Fazendo a luta:* sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

decisão legislativa quanto as formas de atuação política de atores sociais tradicionalmente marginalizados[11] [12].

Uma das observações mais recorrentes nas audiências públicas, incluindo a do dia 29/05/2018, é o controle do tempo de fala dos participantes. Na prática, o presidente da audiência impõe limites principalmente para discursos de representantes da sociedade civil, enquanto políticos eleitos, servidores públicos e representantes governamentais podem discursar sem restrições significativas. Entre os convidados, aqueles sentados na mesa tinham mais tempo de fala; os que estavam no plenário, menos. Essa diferenciação evidencia uma hierarquização implícita dos participantes, em que não apenas a posição física (mesa ou plenário) define o espaço de fala, mas também a função ou cargo exercido.

Essa dinâmica se alinha às análises de Bevilaqua e Leirner[13], que apontam como instituições hierarquizam e pessoalizam relações que, formalmente, deveriam ocorrer de modo igualitário. Assim, durante a audiência, o uso e o controle do tempo funcionaram como mecanismos de poder, autorizando ou limitando a expressão das lideranças ciganas.

Além disso, o Senador Paulo Paim utilizou seu tempo de fala para explicar os objetivos da audiência pública e detalhar aspectos do processo legislativo relacionados ao PLS 248/2015. Ele destacou a importância do consenso entre os atores envolvidos, o papel da sociedade civil na construção do texto final e o envolvimento do governo federal, indicando que a aprovação da lei depende tanto do Legislativo quanto do Executivo. Como exemplo, ressaltou que contribuições das lideranças poderiam ser enviadas até junho de 2018 para ajuste da redação final, lembrando que a tramitação depende de acordo entre parlamentares e sociedade civil.

A ordem das falas seguiu critérios pré-estabelecidos pelo presidente da audiência: primeiro, os participantes da mesa, com exceção de Paula Andrade, servidora do Senado, que abriu a rodada de pronunciamentos com um resumo do evento do MPF no dia anterior. Em seguida, houve falas do plenário, registradas em ordem de inscrição. O encerramento da audiência foi conduzido pelo Senador Paim, devolvendo a palavra à representante da SEPPIR, por razões de tempo. Observa-se que, neste momento, as lideranças ciganas abriram mão de falar novamente, seguindo a mediação do parlamentar.

O discurso final do Senador Paulo Paim teve caráter especulativo e orientativo, apontando possíveis próximos passos da tramitação do Estatuto e destacando que a unanimidade não é necessária nem esperada. A pesquisa etnográfica revelou que as lideranças presentes se manifestaram favoráveis ao projeto, enquanto divergências, quando existentes, ocorrem em outros espaços e se relacionam mais à disputa de protagonismo do que ao conteúdo do projeto. Algumas críticas podem ter origem em atores do governo federal a partir de 2019, questão que será analisada no subtópico “2.0”, dedicado às disputas políticas no processo legislativo do PLS 248/2015.

As audiências públicas, portanto, possuem natureza consultiva e encaminhativa: os parlamentares selecionam quais informações ou demandas serão incorporadas ao processo

[11] PEIRANO, Mariza G. S. *A análise antropológica de rituais.* Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2000.

[12] GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. *In:* FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas.* São Paulo: Global Universitária, p. 227-249, 1987.

[13] BEVILAQUA, Ciméa; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia,* São Paulo, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000.

legislativo. Nem todas as reivindicações apresentadas resultam em modificações formais, mas a própria oportunidade de expressão e interação com autoridades é um momento de legitimidade e visibilidade política para os grupos minorizados, como demonstrado no caso do Estatuto do Cigano. Após a audiência de 29/05/2018, os relatórios apresentados pelos senadores Hélio José e Telmário Mota à CDH não fizeram referência direta ao evento, mas a relevância política e simbólica da audiência permanece evidente, especialmente como um espaço que simula a participação popular e a tentativa de diálogo entre o Legislativo e os destinatários da lei.

1.2 O protocolo de consulta

Durante a audiência pública de 29 de maio de 2018, conversei com Laura Gabriela[14], servidora do Ministério Público Federal (MPF) representando a 6ª Câmara, que expressou preocupação com a tramitação do PLS nº 248/2015. Segundo ela, o processo não vinha respeitando os requisitos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pois os povos ciganos, principais interessados no projeto, não estavam sendo consultados de forma adequada. Ao questionar se a audiência poderia ser considerada uma forma de consulta, fui informado de que as consultas deveriam ocorrer em todo o Brasil e, portanto, não se confundem com audiências públicas, que permitem a participação apenas de algumas representações ciganas.

Dois meses após a audiência, em 7 de agosto de 2018, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais – emitiu a Nota Técnica nº 5/2018-6CCR, intitulada “Necessidade de consulta aos povos ciganos”. O documento destacou que o PLS 248/2015 se enquadra entre as normas passíveis de consulta e que a realização de uma consulta livre, prévia e informada é imprescindível para a validade da norma[15].

O artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.051/2004, estabelece que os governos devem consultar os povos interessados por meio de procedimentos adequados, especialmente por meio de suas instituições representativas, sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los diretamente; assegurar a participação livre desses povos, em todos os níveis, na tomada de decisões; e garantir que as consultas sejam realizadas de boa-fé e de forma adequada às circunstâncias, buscando alcançar consenso.

A Nota Técnica citou enunciados da 6ª Câmara reforçando que a consulta deve ser livre, prévia e informada, culturalmente situada e repetida sempre que surgirem novos elementos relevantes[16]. Além disso, destacou que a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece analogicamente o direito à consulta para os povos ciganos. Em entrevista, Laura Gabriela confirmou que não há modelo único para a realização da consulta,

[14] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

[15] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Nota técnica n. 5/2018-6CCR.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2018. p. 8. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/6CCR_NotaTecnicaEstatutoCigano.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

[16] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Enunciados.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados. Acesso em: 27 out. 2021.

sendo orientadores apenas os princípios de liberdade, prévia informação e representatividade significativa das comunidades (acervo próprio).

Em 20 de agosto de 2020, participei do Encontro dos Povos Ciganos: Resistências e Direitos de um Povo Milenar, promovido pela Associação Estadual Cultural de Direitos e Defesa dos Povos Ciganos de Minas Gerais. Nesse evento, foi apresentado o "Protocolo de Consulta: Povos Ciganos – Etnia Calon", o primeiro protocolo formulado por ciganos no Brasil. Com 38 páginas e 13 tópicos, o documento detalha quem deve ser consultado, quando, como e sobre quais questões, aplicando-se às comunidades Calon de Minas Gerais[17].

O protocolo foi elaborado em diálogo entre associações e comunidades ciganas e validado em reunião geral da etnia. Durante o encontro, representantes reforçaram que a consulta é responsabilidade do Estado, devendo este convocar as comunidades para participação. O evento resultou em dezesseis encaminhamentos, sendo o primeiro a realização de consulta prévia ao PLS 248/2015, em conformidade com a Convenção nº 169 da OIT.

Embora a necessidade da consulta fosse reconhecida, sua execução ainda gerava tensões, pois poderia atrasar a tramitação do Estatuto. Entretanto, a partir do encontro de 2020, a discussão deixou de ser sobre a necessidade da consulta, passando a focar em como e quando realizá-la.

As fronteiras porosas entre legal/formal e ilegal/informal nas práticas estatais, conforme refletem Telles[18], Das e Poole[19], mostram que a tramitação de políticas públicas e o procedimento de consulta ocorrem tanto dentro quanto fora da lei. Dessa perspectiva, é necessário refletir: o que impede que a audiência pública de 29 de maio de 2018 seja considerada parte do processo de consulta? Apesar de não ter sido mencionada na Nota Técnica nº 5/2018-6CCR, eventos como seminários e reuniões de ativistas ciganos desde 2011 também contribuíram para ouvir representações e lideranças dos povos ciganos, ainda que de forma não formalmente reconhecida.

O pesquisador Eduardo Fortunato Bim[20] conclui que, embora haja distinção entre "oitiva" e "audiência pública", excepcionalmente, audiências podem atender ao direito de participação, ainda que não de forma ideal, principalmente quando lideranças das comunidades estão presentes.

Após o encontro de 20 de agosto de 2020, uma nova reunião foi proposta e mediada pela assessoria do Senador Telmário Mota, desta vez por meio da plataforma digital Zoom. O objetivo foi dar início ao processo de consulta aos povos ciganos, atendendo às

[17] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Protocolo de consulta – Povos Ciganos – Etnia Calon.* 6ª Câmara – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Minas Gerais, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolos-de-consulta-dos-povos-indigenas/docs/protocolo-de-consulta-povos-ciganos-calon.pdf. Acesso em: 27 out. 2020.

[18] TELLES, Vera da Silva. As fronteiras da lei como campo de disputas. *In:* PERALVA, Angelina; TELLES, Vera da Silva (orgs.). *Ilegalismos na globalização*: migração, trabalho e mercados. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 25-44, 2015.

[19] DAS, Veena; POOLE, Deborah. El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social,* Buenos Aires, n. 27, p. 19-52, 2008.

[20] BIM, Eduardo Fortunato. A participação dos povos indígenas e tribais: oitivas na Convenção 169 da OIT, Constituição Federal e Instrução Normativa n. 1 da Funai. *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, v. 51, n. 204, p. 203-229, 2014.

recomendações da Nota Técnica nº 5/2018-6CCR do MPF e às reivindicações de lideranças ciganas.

A ata da reunião registrou que o encontro, gravado como documento formal do processo de aprovação do Estatuto, contou com ampla participação de movimentos e lideranças ciganas. Definiu-se que uma comissão de especialistas, em diálogo com as lideranças, aperfeiçoaria as previsões sobre o direito à moradia e ao acesso à terra, e que o projeto estaria pronto para consulta aos povos ciganos. A consulta livre, prévia e informada contemplaria a escolha do termo "população cigana" ou "povos ciganos", a divulgação do Estatuto por meio de vídeos, podcasts, cartilhas, entrevistas e programas de TV e rádio em linguagem acessível, bem como a realização de audiências públicas, seminários regionais e outras tecnologias integradas em protocolo conjunto com o MPF e o Senado. Foram ainda sugeridas perguntas para orientar a consulta, como "O que você acha que está tão ruim que deve ser retirado do projeto de lei?" e "O que você acha que deve ser melhorado?".

Durante a reunião de 9 de outubro de 2020, a assessoria do Senador Telmário Mota ressaltou que todas as discussões estavam sendo registradas em gravações e atas, como forma de documentar que o Senado buscava respeitar e ouvir diferentes representações e movimentos ciganos. Na mesma data, foi criado um grupo via WhatsApp para organizar os preparativos da consulta, atendendo aos encaminhamentos do encontro.

Foram identificados dois grandes desafios: a ausência de um modelo pré-estabelecido — a Convenção nº 169 da OIT estabelece princípios para o procedimento de consulta (livre, prévia e informada), mas não detalha um modelo específico — e o alcance da consulta, que demandava englobar o maior número possível de comunidades e famílias ciganas, considerando as restrições impostas pela pandemia de COVID-19, iniciada em março de 2020.

Apesar dessas limitações, houve consenso entre MPF e assessorias parlamentares de que a consulta não poderia envolver todos os ciganos do Brasil, mas sim uma quantidade significativa de comunidades e lideranças. Como registrado pelo MPF, as discussões no grupo de WhatsApp ainda não constituíam a consulta formal, mas visavam disseminar o projeto e elaborar o Protocolo de Consulta, detalhando o procedimento a ser seguido[21].

Em novembro de 2020, a 6ª Câmara do MPF criou um Grupo de Trabalho para auxiliar na consulta, especialmente na elaboração do protocolo. Em janeiro de 2021, a servidora Laura Gabriela solicitou aos participantes do grupo dados individuais e comunitários, a fim de subsidiar o trabalho do GT do MPF e garantir representatividade adequada no processo de consulta.

Essas ações demonstram que, mesmo durante períodos em que a tramitação oficial no Senado poderia parecer "travada", ocorreram avanços significativos nos bastidores, especialmente no início do processo de consulta aos povos ciganos. Tais avanços foram possíveis graças ao papel central das assessorias e dos mediadores institucionais, que garantiram a articulação entre diferentes atores e comunidades.

[21] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Enunciados.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados. Acesso em: 27 out. 2021.

1.3 Os assessores

O Congresso Nacional abriga uma diversidade de pessoas que circulam, atuam e trabalham em suas diversas funções. Antes das medidas restritivas da pandemia, circulavam diariamente entre 20 mil e 25 mil pessoas na Câmara dos Deputados[22]. Luiz Abreu[23] dedicou um capítulo de sua tese à análise das relações entre parlamentares e funcionários, destacando que essas relações são permeadas por uma complexa teia de significados, regidas por regras que não se reduzem à estrutura institucional. Nesse contexto, a pesquisa de campo demonstrou que as funções desempenhadas pelos assessores não são secundárias; ao contrário, são essenciais para a tramitação legislativa.

Em fevereiro de 2020, visitei o gabinete do Senador Paulo Paim, localizado no 22º andar da torre à direita do Senado, para buscar informações sobre o PLS 248/2015 – Estatuto do Cigano. A experiência no Senado, que Abreu metaforicamente denominou de "Labirintos do Minotauro", evidenciou a complexidade física e organizacional do Legislativo: diversas guaritas com detectores de metais, corredores, auditórios e intensa movimentação de assessores, parlamentares, representantes de ONGs, jornalistas e cidadãos.

Diante da dificuldade de acesso direto aos parlamentares, meu orientador sugeriu entrevistar os assessores envolvidos com o projeto, reconhecendo que eles possuem acesso privilegiado às informações dos bastidores. Mantive contato inicial com Margarida Braga[24], assessora do Senador Paim, que forneceu o contato de Tiago Pacheco[25], responsável pelo acompanhamento do PLS desde 2017. Após tentativas de contato via WhatsApp, consegui conversar presencialmente com Tiago em 18/02/2020. A entrevista revelou que a tramitação do projeto foi influenciada por fatores como mudanças de governo, período eleitoral e articulações políticas internas, destacando a atuação estratégica do senador Paulo Paim e seus assessores para resistir a pautas neoliberais, como a Reforma Trabalhista.

Observações posteriores em eventos, como o "Encontro dos Povos Ciganos: Resistências e Direitos de um Povo Milenar" (agosto de 2020), e conversas com outros assessores, como Armando Caribé[26] (assessor do Senador Telmário Mota), permitiram perceber diferentes abordagens sobre os obstáculos à tramitação do Estatuto. Tiago Pacheco enfatizou o quórum como entrave, enquanto Armando destacou interferências externas e estratégias de mobilização das lideranças ciganas para garantir a aprovação do projeto.

A atuação dos assessores é tanto técnica quanto política, desempenhando papel fundamental na articulação de negociações entre parlamentares, órgãos públicos e comunidades. A servidora Paula Andrade[27], da liderança do PT no Senado, e Laura Gabriela, da 6ª Câmara do MPF, exemplificam como o corpo técnico e estável contribui

[22] BRASIL. Apesar de restrição, grupos visitam Congresso nesta quinta-feira. *Agência Brasil*, Brasília, 12 mar. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/apesar-de-restricao-grupos-visitam-congresso-nesta-quinta-feira. Acesso em: 2 fev. 2021.

[23] ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. *Os labirintos do Minotauro*: política, troca e linguagem. 1999. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

[24] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

[25] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

[26] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

[27] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

significativamente para o processo legislativo, oferecendo orientação, análise técnica e apoio na negociação de textos legislativos.

Conforme Abélès[28] e Lascoumes[29], o trabalho dos assessores muitas vezes permanece invisível nos registros oficiais, mas é crucial para a produção política e jurídica das leis. A pesquisa etnográfica permitiu documentar essas contribuições, revelando que os assessores não apenas acompanham o trâmite técnico dos projetos, mas também desempenham funções estratégicas de mobilização, negociação e influência política.

1.4 As votações

As votações que ocorrem no Poder Legislativo correspondem a uma modalidade de decisão política que expressa, simultaneamente, a vontade e o poder daqueles que a tomam. Em geral, as votações de uma matéria no Congresso Nacional são vislumbradas como uma prática meramente formal, raramente interpretadas também como "rituais" no sentido estrito. Como lembra Mariza Peirano, "acostumamo-nos a associar rituais a performances auspiciosas"[30, p. 20]. O senso comum associa "ritual" a celebrações religiosas, raramente relacionando-o a reuniões institucionais ou práticas estatais.

Partindo do instrumental analítico que a Antropologia aprimorou para analisar acontecimentos rituais, Peirano caracteriza-os pela "estereotipia, redundância e graus relativos de formalidade" e propõe ampliar este instrumental para a análise da política, "área onde se debatem o caos e a racionalidade e que é movida por uma ideia de singularidade do evento histórico"[31p. 8]. Entendendo as "reuniões extraordinárias" das comissões do Senado Federal como tipos especiais de "eventos", tratados por Gluckman como "situações sociais", nesta tese as interpreto também como "rituais", por serem mais estáveis, possuírem uma ordem estruturante, um propósito coletivo e uma percepção de que diferem de outras ocasiões.

Refiro-me não apenas às reuniões em que ocorrem deliberações legislativas, mas também às audiências públicas, pois igualmente seguem um rito. Isso não significa que todos os procedimentos realizados nessas ocasiões sejam padronizados ou regidos exclusivamente pelos instrumentos jurídicos escritos. Ao observar algumas dezenas de reuniões realizadas em comissões como CE, CAS e CDH, presididas por parlamentares distintos, identifiquei tanto atos repetitivos e previsíveis quanto práticas mais maleáveis, variando conforme os atores envolvidos, especialmente o mediador.

Na condição de pesquisador que não vivenciava o cotidiano legislativo do Senado Federal antes do doutorado, percebi que é nos detalhes dessas ocasiões que se extraem normativas que atravessam a maioria dos processos legislativos, incluindo a tramitação do "Estatuto do Cigano". Elementos que entram no ritual já existem na sociedade e são apenas

[28] ABÉLÉS, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée.* Paris: Odile Jacob, 2000.
[29] LASCOUMES, Pierre. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année Sociologique,* v. 40, p. 43-71, 1990.
[30] PEIRANO, Mariza G. S. *A análise antropológica de rituais.* Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2000.
[31] PEIRANO, Mariza. Apontamentos sobre rituais, eventos e política. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26., 2002, Caxambu. *Anais* [...] Caxambu: ANPOCS, 2002.

reinventados, rearranjados e reforçados no ritual. O instrumental desenvolvido para analisar rituais pode ser reapropriado para examinar outros eventos, tornando-se uma estratégia analítica e abordagem etnográfica para eventos em geral[32, p. 9].

Compreendendo as dinâmicas das reuniões como "rituais" e dialogando com Laura Nader, que propõe "pesquisas para cima", busquei descrever comportamentos habituais não escritos, indispensáveis para entender "o que faz o Congresso funcionar"[33, p. 338]. O Congresso Nacional publica informações sobre suas atividades, exceto em algumas situações, não aplicáveis à tramitação do PLS 248/2015. Para entender por que o "Estatuto do Cigano" foi frequentemente retirado ou adiado da pauta, investiguei como se sucederam as reuniões das comissões em que o projeto estava incluído.

No caso da 5ª Reunião Extraordinária da CDH, em 12/02/2020, quando o PLS 248/2015 estava prestes a ser votado em decisão terminativa, não pude comparecer presencialmente, assistindo à gravação disponibilizada pelo Senado. O Senador Paulo Paim, autor do projeto, e o Senador Telmário Mota, relator, eram presidente e vice-presidente da comissão, responsáveis por conduzir as pautas até novas eleições da presidência do Senado em fevereiro de 2021.

As reuniões das comissões fazem parte da agenda do Senado, que se organiza em órgãos colegiados: plenário e comissões. No plenário, todos os parlamentares deliberam sob direção da Mesa. Nas comissões, há permanentes, previstas no art. 72 do Regimento Interno, temporárias, definidas por ato de criação, e mistas, formadas por parlamentares das duas Casas. As comissões examinam projetos de lei, realizam audiências públicas e podem aprovar proposições em decisão terminativa, dispensando o Plenário.

O Regimento Interno estabelece quórum diferenciado para cada comissão: CE – 27 titulares; CAS – 21; CDH – 19. As reuniões podem ser ordinárias, previstas pelo Regimento, ou extraordinárias, convocadas com pauta específica. Nessas reuniões, são apresentadas, apreciadas, aprovadas ou rejeitadas proposições legislativas, incluindo projetos de lei, sugestões legislativas, requerimentos, recursos e pareceres[34].

Na 5ª Reunião Extraordinária da CDH, o PLS 248/2015 era a quinta pauta, mas foi retirado de pauta pelo relator antes mesmo do início. Na CE, o projeto foi incluído oito vezes, votado apenas na 7ª Reunião Extraordinária em 27/03/2018. Na CAS, o relatório foi aprovado já na primeira tentativa, na 15ª Reunião Extraordinária em 09/05/2018. Na CDH, houve cinco inclusões na pauta, três adiamentos e duas retiradas de pauta.

Durante a 7ª Reunião Extraordinária da CE, o PLS 248/2015, inicialmente primeiro item, foi tratado como sexto. A reunião durou 1h06min, e o relatório do projeto foi lido em cerca de oito minutos pelo relator, com rápida discussão de dois senadores, seguida de votação simbólica aprovada por unanimidade. Houve inversões de pauta para atender à

[32] PEIRANO, Mariza. Etnografia e rituais. *In:* SEMINÁRIO *"A etnografia na trajetória de Mariza Peirano e Lia Zanotta Machado"*, 2015, Brasília. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: http://www.marizapeirano.com.br/diversos/2015_trajetoria_mariza_e_lia.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.

[33] NADER, Laura. Para cima, antropólogos: perspectivas ganhas em estudar os de cima. *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia,* Niterói, n. 49, 2020.

[34] BRASIL. Câmara dos Deputados. Propostas legislativas. *Portal da Câmara dos Deputados*, Brasília, 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes. Acesso em: 22 dez. 2020.

disponibilidade de parlamentares, prática comum e muitas vezes combinada previamente. A presença de representantes ciganos teve papel simbólico durante a votação.

Na 15ª Reunião Extraordinária da CAS, o projeto foi discutido no segundo item, mas houve espera do Senador Otto Alencar, presidente do primeiro item. O relator leu o relatório por 29 minutos, enfatizando o trabalho conjunto com órgãos do governo e com o autor do projeto. Após a discussão, a presidente da CAS anunciou a votação, aprovada formalmente por 20 senadores, embora o número de presentes efetivos fosse inferior.

Em ambas as reuniões, o procedimento seguiu uma liturgia formal, mas com flexibilidade na ordem das pautas e na participação de parlamentares. A metodologia de votação simbólica permitiu agilidade e a participação de parlamentares em múltiplas atividades simultaneamente, sem comprometer a validade das deliberações.

1.5 A questão do tempo

Em princípio, é importante destacar que a presente pesquisa empírica, viabilizada pela etnografia da tramitação do PLS 248/2015 no Senado, permitiu problematizar o fator do "tempo" na criação de uma lei, essencial para compreender o processo do Estatuto do Cigano. Dessa forma, lanço algumas indagações que orientam este subtópico: qual deve ser a duração de um processo legislativo no Brasil? Quanto tempo um parlamentar designado para exercer a função de relator tem para apresentar seu parecer? Qual o intervalo entre a apresentação do relatório e a votação da matéria? Em caso de retirada de pauta para reexame, em quantos dias o relator deve devolver a proposição para apreciação dos pares?

As respostas para essas questões não são facilmente obtidas apenas pela leitura dos regimentos internos do Congresso ou de manuais sobre funcionamento legislativo. Poucos procedimentos possuem prazos pré-estabelecidos, especialmente quando se trata de decisões políticas. Por exemplo, o Regimento do Senado, no art. 122 §1º, determina prazos para apresentação de emendas, mas não fixa o tempo que o relator deve levar para emitir o relatório. Igualmente, o presidente de uma comissão temática não está vinculado a prazos expressos para colocar um projeto de lei em pauta.

Inspirado pelas reflexões de Vera Telles[35], é possível afirmar que o Estado, na prática legislativa, opera entre fronteiras porosas do formal e do informal, entre normas explícitas e implícitas. Essa flexibilidade abre espaço para o uso do tempo como estratégia nas relações de poder, conforme o pensamento foucaultiano, pois variações na duração do processo legislativo frequentemente geram resistências e tensionamentos entre parlamentares, setores sociais e instituições. Foucault[36] lembra que a resistência precede o poder e que não existe poder sem resistência.

Esses tensionamentos se evidenciam na colisão entre a expectativa dos movimentos ciganos quanto à duração do processo e a dinâmica do Congresso Nacional. Além da pressão dos grupos ciganos, parlamentares como o autor do projeto e eventuais relatores também desejam agilidade, pois a aprovação do projeto é contabilizada como conquista de mandato.

[35] TELLES, Vera da Silva. As fronteiras da lei como campo de disputas. *In:* PERALVA, Angelina; TELLES, Vera da Silva (orgs.). *Ilegalismos na globalização: migração, trabalho e mercados.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 25-44, 2015.
[36] FOUCAULT, Michel. *A história da sexualidade II*: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

Por outro lado, exigências como a "consulta pública" para aprovação do PLS 248/2015 na última comissão, formalizada pelo MPF em agosto de 2018, podem prolongar o processo. A ausência de movimentação até agosto de 2020 evidencia certa relutância dos parlamentares, mesmo após mobilização inicial do movimento cigano e apoio posterior da ANEC.

A questão do tempo, portanto, aparece como elemento central de disputa: mesmo com respaldo legal da Convenção 169 da OIT, a "consulta" poderia ser preterida em nome da celeridade. Foucault[37] descreve que códigos morais muitas vezes se manifestam de forma difusa, permitindo compromissos, escapatórias e negociações. No caso do PLS 248/2015, a disputa sobre a realização da "consulta" e os usos do tempo refletem exatamente essas práticas de poder e moralidade.

A pesquisa identificou que os atores envolvidos possuem diferentes concepções de tempo: entre parlamentares de uma mesma Casa, entre Senadores e Deputados (com mandatos de 8 e 4 anos, respectivamente), entre o Executivo e outros agentes públicos. Essas variações se manifestam nas negociações, articulações políticas e estratégias de tramitação, influenciando diretamente a aprovação do Estatuto.

Observando o funcionamento das comissões temáticas do Senado, nota-se que a liturgia das reuniões nem sempre é uniforme. Procedimentos como abertura da reunião, validação da ata anterior, leitura de informes, condução da pauta e inversões de ordem demonstram flexibilidade, mas a deliberação segue atos específicos: leitura do relatório legislativo, discussão e votação. Muitas proposições, embora incluídas na pauta, são adiadas, não por divergência política, mas por falta de força ou vontade política suficiente para garantir sua apreciação.

O presidente da comissão exerce papel central no controle do tempo, definindo ordem de pauta, duração dos pronunciamentos e encerramento das atividades. Essa gestão do tempo é, portanto, um mecanismo de poder. Nas audiências públicas, mesmo quando o objetivo é ouvir a sociedade, são os parlamentares e agentes públicos que mais falam, evidenciando como o tempo é mobilizado estrategicamente.

Para entender o processo legislativo do "Estatuto do Cigano", é imprescindível considerar as regras explícitas e tácitas que regulam a tramitação de leis para povos tradicionais, assim como as incertezas quanto à duração do processo. Comparações informais, como a de um assessor parlamentar que equiparou a criação de lei a uma gestação, ajudam a ilustrar a complexidade do tempo legislativo, mas não refletem a imprecisão política e estratégica que caracteriza a tramitação de projetos.

A aprovação do PLS 248/2015 demonstra que a gestão tempo é política. Projetos como o Estatuto da Juventude, do Idoso ou da Igualdade Racial levam anos para serem aprovados, enquanto reformas trabalhistas podem tramitar em meses. A diferença evidencia que o uso do tempo como mecanismo de poder se manifesta de forma seletiva, articulada e estratégica, permeando Executivo, Legislativo e Judiciário.

Quanto mais tempo se leva para aprovar o Estatuto do Cigano, maior o adiamento de políticas públicas voltadas para este povo, refletindo séculos de vulnerabilidades históricas. A abordagem etnográfica permitiu observar o papel dos atores sociais, suas práticas, discursos

[37] *Ibid*.

e silenciamentos, bem como a gestão do tempo nas comissões, construindo uma compreensão profunda sobre a criação de leis para povos tradicionais.

2 AS DISPUTAS POLÍTICAS

A aprovação do "Estatuto do Cigano" nas primeiras comissões por unanimidade poderia sugerir a inexistência de oposições ou disputas políticas em torno da pauta cigana no Brasil. Entretanto, a observação participante realizada durante a tramitação do PLS 248/2015 revelou um cenário mais intricado, no qual os conflitos políticos não se limitam ao conteúdo do projeto de lei, mas se manifestam em disputas históricas e estruturais ligadas à gestão e representação do povo cigano.

Conforme a hipótese apresentada na introdução deste artigo, os povos ciganos no Brasil tornaram-se, especialmente a partir da década de 2000, objeto de intensa ingerência política. A etnografia da tramitação do PLS 248/2015 permitiu identificar práticas discursivas e não discursivas — gestos, silêncios, hesitações e escolhas simbólicas de presença ou ausência em reuniões — atravessadas por múltiplas disputas políticas, revelando a complexidade das negociações e das relações de poder.

2.1 Identificando as oposições ao PLS 248/2015

A pesquisa etnográfica articulou diferentes técnicas, combinando análise documental, audiovisual, observação participante e entrevistas semiestruturadas. Inicialmente, a oposição política ao projeto do Senador Paulo Paim não se manifestava de forma explícita. As primeiras pistas emergiram em conversas informais com atores ciganos e não ciganos, nas quais pausas estratégicas, olhares de interrogação, risadas contidas e mudanças de assunto sinalizavam a existência de resistências sutis ao PLS 248/2015.

A pandemia de COVID-19 impactou diretamente o funcionamento do Senado Federal, alterando a dinâmica presencial das negociações. Reuniões e discussões passaram a ocorrer virtualmente, intensificando interações entre lideranças ciganas, assessorias parlamentares e órgãos como o Ministério Público Federal. Observações de grupos de WhatsApp criados para acompanhar a tramitação do projeto revelaram tensões internas: disputas por protagonismo político, questionamentos sobre a legitimidade de representantes e divergências estratégicas sobre formas de atuação.

A ausência de consenso reflete não apenas a diversidade étnica, mas também diferenças de classe, escolaridade, gênero e trajetórias sociopolíticas dentro do universo cigano. As oposições, muitas vezes silenciosas ou implícitas, manifestavam-se sobretudo na contestação

da legitimidade de interlocutores-chave, como o presidente da ANEC[38] [39], "Seu Wanderley"[40] [41], e também em debates acadêmicos e seminários especializados. Evidencia-se, assim, que conflitos pré-existentes antecedem a tramitação formal do projeto, sendo profundamente enraizados em disputas históricas por representação e autoridade política.

A apresentação do PL 2703/2020, em maio de 2020, na Câmara dos Deputados, constituiu um contraponto direto ao PLS 248/2015. Diferente do projeto do Senador Paulo Paim, o PL 2703/2020 não menciona associações ou movimentos ciganos responsáveis por sua formulação, mas sugere articulação de grupos conservadores vinculados à agenda do Governo Federal (Bolsonaro), incluindo lideranças religiosas de orientação evangélica.

O projeto amplia a regulamentação de direitos com foco na liberdade religiosa, utilizando expressões como "sem distinção de sexo" em lugar de "gênero" e incentivando a atuação de instituições privadas religiosas em comunidades ciganas. Tal abordagem evidencia disputas ideológicas e políticas sobre a construção da cidadania cigana, atravessadas por diferentes interpretações teológicas e estratégias de poder.

Apesar dessas tensões, os dispositivos regimentais do Congresso Nacional asseguram que, quando dois projetos tratam da mesma matéria, o mais antigo possui precedência. Assim, o PL 2703/2020 poderá ser apensado ao PLS 248/2015, mantendo a primazia da tramitação do projeto original do Senador Paulo Paim.

A partir de 2019, o Poder Executivo federal deu continuidade às políticas de promoção da igualdade racial e de reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais, incluindo os ciganos. Entretanto, a condução dessas políticas se diferenciou de governos anteriores: houve mudanças na gestão, nos atores mobilizados para cargos comissionados e no alcance das ações públicas, refletindo uma estratégia de visibilidade política mais simbólica do que efetiva.

A nomeação de Jorge Garcia[42], identificado como "cigano", para o Departamento de Igualdade Racial e Étnica do MMFDH exemplifica essa lógica. Embora o agente tenha afirmado ter sido escolhido por sua formação acadêmica e vínculos pessoais com a ministra, sua presença funcionou sobretudo como recurso simbólico, reforçando a narrativa de diversidade

[38] A sigla ANEC significa Associação Nacional das Etnias Ciganas. Compreender o contexto do seu surgimento foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa, tendo em vista que é uma entidade citada expressamente no projeto de lei referente ao Estatuto do Cigano.

[39] De acordo com o relatório do governo federal realizado em 2016 no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, "a comunidade de Etnia Calon, representada pela Anec – DF e cuja liderança atual é o Sr. Wanderley da Rocha, tem origem no sertão da Bahia. A partir de 1974 ganha mobilidade por Goiás e pelo Distrito Federal, com paradas mais frequentes nas imediações de Brasília, tendo acampado nessas áreas ao longo de 40 anos". BRASIL. MINISTÉRIO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS. *Relatório de visita técnica Território Calon no Distrito Federal*. Brasília, 2016.

[40] Adotei nesta tese os nomes reais de algumas *lideranças*, como é o caso de Seu Wanderley, por entender ser importante dar visibilidade a estas pessoas que se destacam na luta pelos direitos ciganos no Brasil. Por outro lado, usei pseudônimos para se referir a outras "representações ciganas" e agentes públicos que tenham manifestado discursos que possam comprometê-los, ainda que tenham relevância para a presente pesquisa. Jane é uma interlocutora central para esta pesquisa, que será apresentada mais para frente.

[41] Cigano da etnia Calon, Seu Wanderley, como é conhecido, nasceu no ano de 1966, natural do estado de Alagoas, evangélico e pai de seis mulheres adultas. Nas palavras de Daiane Rocha, uma de suas filhas, "é um homem que apesar de não ter conseguido estudar, é um homem muito sábio. Ele tem leitura de mundo. Ele aprendeu a ler mesmo, foi com a necessidade e a vontade em aprender com o livro sagrado, a Bíblia, que sempre foi uma forma de nos fortalecer como cristãos que somos. Como todos os jovens da nossa comunidade cigana sempre diz: 'nós conhecemos a palavra de Deus através dos ensinamentos do sr. Wanderley da Rocha'" (acervo próprio).

[42] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

e representatividade, ao lado da então secretária indígena do SNPIR. Observações de reuniões, palestras e eventos oficiais indicaram desinteresse ou ausência na pauta específica do Estatuto do Cigano, evidenciando que a aprovação do projeto não constituía prioridade concreta do Executivo.

Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, quase não ocorreram atos normativos, portarias ou editais voltados aos ciganos, indicando um esvaziamento da política de igualdade racial. Essa dinâmica exemplifica o que Haider (2019) denomina "essencialismo estratégico": a mobilização simbólica da identidade de minorias como instrumento de legitimidade política, sem que haja transformações tangíveis para coletividades historicamente marginalizadas.

A análise etnográfica da tramitação do PLS 248/2015 evidencia que a disputa central não se restringe ao conteúdo do Estatuto, mas à definição de quem detém autoridade para representar os direitos ciganos e atuar como interlocutor com o Estado. A emergência do PL 2703/2020 demonstra que diferentes espectros políticos buscam influenciar essa definição, transformando a pauta em arena de disputa pela hegemonia política e cultural.

Portanto, a pesquisa mostra que a construção político-jurídica do Estatuto do Cigano não se limita ao Congresso ou aos textos legislativos, mas envolve uma complexa articulação entre Estado, movimentos ciganos e estratégias de visibilidade identitária, que podem tanto reforçar quanto questionar as políticas públicas e a concretização de direitos efetivos.

■ CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo descrever e analisar o processo de construção político-jurídica do "Estatuto do Cigano", a partir da etnografia da tramitação do PLS 248/2015, de autoria do Senador Paulo Paim. Esse processo foi compreendido como parte de uma trama mais ampla, relacionada a mecanismos históricos e institucionais pelos quais os ciganos são constituídos socialmente e considerados sujeitos de intervenção dentro e fora do Estado.

A pesquisa buscou identificar as normativas que permeiam a tramitação do Estatuto no Senado Federal, analisar o uso do tempo como mecanismo de poder e compreender os significados das disputas políticas, inclusive no movimento cigano. A etnografia revelou regras formais e informais que tornam o processo legislativo instável e imprevisível, evidenciando como "pausas" e a sequência dos atos influenciam a aprovação de uma lei.

A tramitação do Estatuto também expõe disputas sobre o gerenciamento da alteridade, com diferentes atores disputando definir os direitos dos ciganos e quem deve representá-los, como demonstra a proposição do PL 2703/2020. Os processos legislativos envolvem articulações que extrapolam o Estado, constituindo sujeitos como os ciganos na trama do Estatuto. Assim, o trabalho contribui para repensar as fronteiras dos direitos humanos e evidenciar os jogos de poder na criação das leis, mostrando que o Estatuto mobiliza múltiplos atores e práticas na construção político-jurídica do sujeito cigano no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABÉLÉS, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Odile Jacob, 2000.

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. *Os labirintos do Minotauro*: política, troca e linguagem. 1999. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

BEVILAQUA, Ciméa; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000.

BIM, Eduardo Fortunato. A participação dos povos indígenas e tribais: oitivas na Convenção 169 da OIT, Constituição Federal e Instrução Normativa n. 1 da Funai. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 51, n. 204, p. 203-229, 2014.

BRASIL. Apesar de restrição, grupos visitam Congresso nesta quinta-feira. *Agência Brasil*, Brasília, 12 mar. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/apesar-de-restricao-grupos-visitam-congresso-nesta-quinta-feira. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Propostas legislativas. *Portal da Câmara dos Deputados*, Brasília, 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS. *Relatório de visita técnica Território Calon no Distrito Federal*. Brasília. 2016.

CABRAL, Antônio. Os efeitos processuais da audiência pública. *Boletim Científico* - Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, v. 6, n. 24/25, p. 41-65, jul./dez. 2007.

COMERFORD, John Cunha. *Fazendo a luta:* sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Pesquisa empírica em direito*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires, n. 27, p. 19-52, 2008.

FIGUEIREDO, L. Valle. Instrumento da administração consensual: a audiência pública e a sua finalidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 230, p. 237-250, 2002.

FOUCAULT, Michel. *A história da sexualidade II*: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In:* GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. *In:* FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas*. São Paulo: Global Universitária, p. 227-249, 1987.

LASCOUMES, Pierre. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année Sociologique*, v. 40, p. 43-71, 1990.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Enunciados.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados. Acesso em: 27 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Nota técnica n. 5/2018-6CCR.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2018. p. 8. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/6CCR_NotaTecnicaEstatutoCigano.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Protocolo de consulta – Povos Ciganos – Etnia Calon*. 6ª Câmara – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Minas Gerais, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolos-de-consulta-dos-povos-indigenas/docs/protocolo-de-consulta-povos-ciganos-calon.pdf. Acesso em: 27 out. 2020.

MOONEN, Frans. *Anticiganismo*: os ciganos na Europa e no Brasil. 3. ed. Recife: s.n., 2011.

MUZZOPAPPA, Eva; VILLALTA, Carla. Los documentos como campo: reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, Bogotá, v. 47, n. 1, p. 13-42, jan/jun. 2011.

NADER, Laura. Para cima, antropólogos: perspectivas ganhas em estudar os de cima. *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia*, Niterói, n. 49, 2020.

PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3. ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.

PEIRANO, Mariza. *A análise antropológica de rituais*. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2000.

PEIRANO, Mariza. Apontamentos sobre rituais, eventos e política. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26., 2002, Caxambu. *Anais* [...] Caxambu: ANPOCS, 2002.

PEIRANO, Mariza. Etnografia e rituais. *In:* SEMINÁRIO *"A etnografia na trajetória de Mariza Peirano e Lia Zanotta Machado"*, 2015, Brasília. Brasília: Departamento de Antropologia,

Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: http://www.marizapeirano.com.br/diversos/2015_trajetoria_mariza_e_lia.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-283, jul./set. 2002.

TELLES, Vera da Silva. As fronteiras da lei como campo de disputas. *In:* PERALVA, Angelina; TELLES, Vera da Silva (orgs.). *Ilegalismos na globalização*: migração, trabalho e mercados. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 25-44, 2015.