

A TRAMITAÇÃO DO ESTATUTO DO CIGANO NA “CAPITAL DAS LEIS”¹

Phillipe Cupertino Salloum e Silva – UEG/UFRJ/Brasil

Luiz Eduardo Figueira – UFRJ/Brasil

Resumo: A análise do processo legislativo do “Estatuto do Cigano”, que iniciou a tramitação em 29 de abril de 2015, é uma oportunidade para compreender como se dá a criação de leis no Brasil e, simultaneamente, a construção da condição jurídica e política dos ciganos neste país. Buscamos, no presente artigo, identificar e descrever quais as regras, formais e informais, que têm perpassado a tramitação do PLS 248/2015. De forma específica, damos ênfase a como funcionam as reuniões das comissões permanentes do Senado, uma vez que nestas ocasiões são tomadas as principais decisões políticas acerca do PLS 248/2015. Partimos do seguinte problema de pesquisa: quais os caminhos que podem ser percorridos para se aprovar um projeto de lei, especialmente quando se tem como destinatária uma minoria étnica? A abordagem etnográfica tratou-se do principal recurso metodológico que foi adotado para desenvolver a presente pesquisa, associando também conhecimentos da Antropologia e da Sociologia para pensar a produção do direito cigano pelo Poder Legislativo federal.

Palavras-chave: Processo legislativo. Estatuto do Cigano. Minoria étnica.

1 - Introdução

A análise do processo legislativo do “Estatuto do Cigano” (PLS 248/2015), que iniciou a tramitação em 29 de abril de 2015, é uma oportunidade para compreender como se dá a criação de lei no Brasil e, simultaneamente, a construção da condição jurídica política dos ciganos neste país. Buscamos, no presente artigo, identificar e descrever quais as regras, formais e informais, que têm perpassado a tramitação do PLS 248/2015. De forma específica, damos ênfase a como funcionam as reuniões das comissões permanentes do Senado, uma vez que nestas ocasiões são tomadas as principais decisões políticas acerca do PLS 248/2015. Partimos do seguinte problema de pesquisa: quais os caminhos que podem ser percorridos para se aprovar um projeto de lei, especialmente quando se tem como destinatária uma minoria étnica?

A abordagem etnográfica tratou-se do principal recurso metodológico que adotado para desenvolver esta pesquisa, intercalando técnicas como a observação participante², a

¹ “Trabalho apresentado na 32ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 30 de outubro e 06 de novembro de 2020.

² O atual principal deste artigo acompanha, desde 2018, sob a orientação do Dr. Luiz Eduardo Figueira, o processo legislativo do PLS 248/2015, seja enquanto pesquisador, assim como na condição de assessor jurídico

análise de documentos, escritos e audiovisuais, disponibilizados pelo Senado Federal, e a realização de entrevistas, abertas e semiestruturadas, com os atores sociais atuantes na tramitação do “Estatuto do Cigano”. O estudo que aqui promovemos também associa conhecimentos da Antropologia e da Sociologia para pensar a produção do direito cigano pelo Poder Legislativo federal.

Embora o nosso objeto de estudo trate da criação do “Estatuto do Cigano”, o que compartilhamos neste artigo não deu ênfase às articulações dos movimentos e lideranças ciganas no âmbito da proposição do PLS 248/2015, mas sim, deslizou o horizonte do trabalho antropológico para o universo do Estado. Mobilizamos uma abordagem etnográfica dos documentos, inspirado nas pesquisas de Eva Muzzopappa e Carla Villata (2011), assim como uma perspectiva de pesquisa antropológica “para cima”, buscando entender como funciona o Congresso Nacional (NADER, 2020). A opção que fizemos neste artigo científico por realizar um trabalho antropológico, consistindo numa pesquisa empírica e qualitativa, possibilitou aos autores observar outros fatores que são fundamentais nas negociações pela aprovação de um projeto de lei, elementos que não poderiam ser identificados por meio de uma pesquisa tradicional do fenômeno jurídico, que se restringe ao “dever ser”.

“*A Capital das Leis*”, como intitulamos parte do presente artigo, consiste na tradução literal do que representa Brasília, nas palavras das próprias lideranças ciganas que se organizam na ANEC³, conhecida como a associação proponente do PLS 248/2015. É nesse *locus* onde a maioria das leis são propostas, formuladas e enfim aprovadas, rejeitadas ou arquivadas; onde as principais decisões políticas são tomadas; em que está situada a sede dos poderes que compõem a República Federativa do Brasil e assim por diante. Lembrando que Brasília e o Congresso Nacional não são os objetos deste artigo, tampouco o conteúdo do

popular, a pedido de algumas associações ciganas, de diferentes estados da federação. A observação participante ocorre ao mesmo tempo nas reuniões públicas ou privadas convocadas para tratar de assuntos relacionados à tramitação, apresentando pareceres técnicos quando lhe é solicitado, estando presente em atividades realizadas no Senado Federal, entre outras funções.

³ “ANEC” corresponde à sigla da Associação Nacional das Etnias Ciganas, organização criada em 2011, que reúne uma família extensa da etnia cigana *calon*; tratando-se de um instrumento de reivindicação de direitos e políticas públicas. Em 2015, conquistaram um dos primeiros territórios reconhecidos, formalmente, pelo Estado brasileiro, aproximadamente 3,5 hectares, onde vivem em torno de 70 pessoas no acampamento chamado “Nova Canãã”. A principal liderança externa, Seu Wanderley da Rocha, tornou-se uma pessoa pública na articulação da proposição do PLS 248/2015, assim como na tramitação, sendo mobilizado para ocupar espaços de destaques nas audiências ou outras reuniões públicas convocadas pelo Senado Federal para discutir o “Estatuto do Cigano”. O papel desempenhado pelas pessoas que atuam na “ANEC” vem despertando resistências em relação ao “PLS 248/2015”, de algumas lideranças ou representações ciganas, que muitas vezes também se organizam por meio de associações; oposição que não se dá tanto pelo conteúdo do projeto, em si, e mais em face de quem é relacionado como “proponente”, que é acusado de não representar todos os segmentos étnicos, e, ao mesmo tempo, de não serem “preparados” para estarem à frente da criação de uma lei. Tais disputas de “protagonismo”, que são perpassadas por questões políticas e pelo racismo interétnico, demandam uma análise específica, que não será aprofundada no presente artigo.

projeto de lei. O que importa aqui, para nós, são as normativas, formais e informais, expressas e implícitas, que atravessam qualquer processo legislativo, inclusive a proposição do “Estatuto do Cigano” por meio do PLS 248/2015; a identificação destas normativas constituem uma das chaves interpretativas para compreender a construção da condição jurídica política dos ciganos no Brasil.

2 - O processo legislativo

Um dos primeiros desafios para analisar a produção legislativa do “Estatuto do Cigano” é identificar quem são os principais atores sociais envolvidos neste processo legislativo. A compreensão das práticas estatais, em especial no âmbito do Congresso Nacional, é um dos interesses da Antropologia Jurídica, que no caso deste artigo, permite compreender como se dá a aprovação de uma lei e, indiretamente, a gestão da condição cigana pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, a pesquisadora Ciméa Bevilaqua (2003) advertiu para a permanência do problema tradicional da identificação dos informantes, que ressurge de modo particularmente agudo e desconcertante quando o objeto de estudo se situa no universo estatal ou quando diz respeito às diferentes formas de interlocução entre os cidadãos e agentes do Estado.

O projeto de lei em questão é de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS)⁴; em sua justificativa indica a Associação Nacional da Etnias Ciganas (ANEC) como a instituição “proponente” que provocou a atuação deste parlamentar. Uma vez tramitando, passa a ser uma matéria legislativa de interesse do Senado Federal, instituição que passa a dispor sobre como deve ser analisado tal proposição, indicando as comissões, os relatores e assim por diante. Podemos dizer que é uma trama política que envolve muitas pessoas, além dos Senadores e as suas respectivas assessorias parlamentares, mobiliza também integrantes do Poder Executivo (governo federal em exercício), servidores públicos da 6ª Câmara do Ministério Público Federal⁵, pesquisadores/acadêmicos, ativistas da pauta e, principalmente, diferentes lideranças ciganas, organizadas ou não em associações/ONGs⁶.

⁴ Conhecido também como o rei dos “estatutos”, por ter sido autor de diversas leis promulgadas no Brasil, como o do Idoso, da Pessoa com Deficiência, Promoção da Igualdade Racial. É bastante relacionado às lutas das minorias políticas e sociais por conta da atuação dos parlamentares.

⁵ De acordo com informações disponibilizadas pelo MPF, “a câmara temática populações indígenas e comunidades tradicionais (6ª Câmara de Coordenação e Revisão) trata especificamente dos temas relacionados aos grupos que têm em comum um modo de vida tradicional distinto da sociedade nacional majoritária, como, indígenas, quilombolas, comunidades extrativistas, comunidades ribeirinhas e ciganos” (MPF, 2020).

⁶ Este artigo não se propõe a analisar quem são e em que medida os diferentes atores sociais, ciganos e não ciganos, que aparecem ao longo da tramitação do PLS 248/2015, influenciam no processo legislativo em questão.

Como ponderou Lebeuf (1990), a produção de uma lei está longe de ser um processo que envolve apenas os parlamentares, uma vez que mobiliza também a participação de uma ampla e variada gama de atores e instituições sociais (LEBEUF, 1990).

Tendo em vista que o Brasil adotou o modelo bicameral para o Poder Legislativo, com a previsão de duas casas legislativas, a Câmara de Deputados e o Senado Federal, a depender de quem e de onde partiu a proposição do projeto de lei, uma destas instituições cumprirá o papel examinador e a segunda “casa” revisora da matéria legislativa a ser apreciada pelos parlamentares. O PLS 248/2015, que propõe a criação do “Estatuto do Cigano”, iniciou a tramitação no Senado, sendo aprovado, seguirá para Câmara. Ou seja, inevitavelmente, precisará passar pelas duas casas do Congresso Nacional. Em geral, um projeto de lei pode começar numa casa (examinadora), seguir para outra (revisora), ter que voltar, caso haja novas alterações, e, assim, a depender da força ou do consenso que houver em torno de uma matéria proposta, pode-se levar um tempo, que varia, entre dias, meses, anos ou décadas.

Não há um único caminho para se aprovar uma determinada matéria legislativa, seja por conta do objeto da proposição, mas também devido às decisões que são tomadas pela presidência e a respectiva mesa diretora das casas, que definirá, por exemplo, as comissões que devem ser discutido e votado um projeto.

Geralmente, o mérito de uma determinada proposta de projeto de lei pode ser debatido, examinado e aprovado em comissões permanentes ou temporárias da Casa legislativa onde iniciou a tramitação. Avaliando haver impacto no orçamento da União, o projeto deve também ser encaminhado para análise na Comissão de Finança e Tributação, no caso da Câmara, ou na Comissão de Assuntos Econômicos, tratando-se do Senado. Por último, o projeto, dependendo da matéria, pode ser discutido na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Há proposições que podem também tramitar direto no Plenário, sem passar pelas comissões. Frisa-se que cabe a presidência da Casa Legislativa onde começou a tramitação decidir, por exemplo, as comissões, se deve dispensar ou não a votação no “Plenário”, e, caso isso ocorra, afirma-se que o projeto é deliberado em “decisão terminativa” na última comissão onde é examinado.

Vale lembrar que é no “Plenário” onde se tem a possibilidade de reunir todos os parlamentares da “casa”, ao passo que nas “Comissões” apenas aqueles que a compõe, que tem um número limitado. Podemos chamar tanto o “Plenário”, como as “Comissões” enquanto instâncias de tomadas de decisão, sendo que cada uma delas possuem um funcionamento próprio.

Levando em conta o nosso objeto de estudo, frisa-se que, ao ter sido determinado - pela mesa diretora do Senado quando o projeto foi submetido - que o PLS 248/2015 teria que ser discutido e aprovado, apenas, na Comissão de Educação, Cultura e Esportes, Comissão de Assuntos Sociais (CAS), e na Comissão de Direitos Humanos (CDH), antes de seguir para Câmara de Deputados, primeiramente, se decidiu que o “Estatuto do Cigano” não precisaria passar por comissões específicas que discutem impacto financeiro ou a conformidade da matéria com os mandamentos constitucionais. Assim como que não seria necessário criar uma comissão especial temporária com único propósito de analisar a matéria em discussão, como ocorreu em outros estatutos. Por fim, tacitamente, decidiu-se também pela dispensa da votação do plenário do Senado Federal, o que nem sempre acontece, comparando com outros processos.

Os encontros em que ocorrem os trabalhos legislativos desenvolvidos pelos parlamentares nas comissões são chamados de “reuniões”, que são de dois tipos: ordinárias, nos momentos estabelecidos expressamente pelo Regimento, e extraordinárias, com momento e pauta específica fixada na convocação, ato que é realizado pelo presidente da Comissão em exercício (BRASIL, 2019). O Regimento Interno estabelece apenas uma restrição para que não ocorra reuniões nas comissões, que não poderá coincidir com o tempo reservado à Ordem do Dia das sessões deliberativas ordinárias do Senado.

O texto inicial do PLS 248/2015 apresenta 19 artigos, que abordam as seguintes temáticas: o direito à saúde, à educação, à cultura, à saúde, à moradia, o acesso à terra, e a promoção da igualdade racial (BRASIL, 2015). Entre os anos de 2015 e o primeiro semestre 2020, esta proposta legislativa foi aprovada em duas comissões permanentes do Senado, a Comissão de Educação, Esporte e Cultura (CE), em 27/03/2018 (7ª Reunião Extraordinária), e a Comissão de Assuntos Especiais (CAS), em 09/05/2018 (15ª Reunião Extraordinária), ambos com a relatoria do Senador Hélio José (PMDB-PROS/DF), com 11 (onze) emendas ao total. Desde então, o projeto aguarda ser discutido e aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), “em decisão terminativa”.

No caso da tramitação do PLS 248/2015, trata-se de uma proposta de lei ordinária. É justamente na Constituição Federal de 1988, assim como nos regimentos internos do Senado Federal, da Câmara de Deputados e no regimento comum do Congresso Nacional, que podemos nos informar como devem tramitar os projetos de lei, no sentido formal (PACHECO, 2013). Por exemplo, quantos votos são necessários, quais comissões podem ser mobilizadas para examinar e se posicionar em face de uma determinada matéria, qual o papel do Poder Executivo em um processo legislativo. Todavia, como já disse anteriormente, há

uma limitação em tentar compreender qualquer processo legislativo em abstrato e a partir de critérios, exclusivamente, formais.

Desde o início da tramitação do “Estatuto do Cigano”, em 29/04/2015, ocorreram uma série de procedimentos, entre requerimentos, apresentações de relatórios legislativos, audiências públicas e inclusões na pauta das reuniões das comissões. A última movimentação “processual” ocorreu no dia 12/02/2020, em que o Senador Telmário Mota, relator do “Estatuto do Cigano” na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, retirou o projeto de pauta, para “reexame da matéria”, quando esta matéria estava prestes a ser votada em “decisão terminativa”.

Ao longo dos cinco anos, entre 2015 e 2020, a tramitação deste projeto de lei ocorreu em diferentes ritmos. As únicas duas votações, que permitiram, objetiva e concretamente, um avanço na tramitação, aconteceram entre os meses de março e maio de 2018. A ausência de votações, entre 2015-2018, assim como a partir de maio de 2018, não significa que não houve ações ou decisões importantes que perpassam o processo legislativo do “Estatuto do Cigano”. Cada acontecimento é um dado relevante para compreender o processo, em si, tanto os atos como a falta de procedimentos, objetivamente falando. As diversas ocasiões que o projeto foi incluído na “pauta do dia” das Comissões e, em seguida, “retirado de pauta” ou, simplesmente, “adiado”, como aconteceu inúmeras vezes.

Ou seja, para a presente a pesquisa, as interrupções na tramitação do projeto de lei são dados tão relevantes quanto as próprias votações em si. Por outro lado, ao acessar apenas os documentos oficiais que são disponibilizados pelo Senado, não é possível obter informações sobre quais os motivos deste projeto de lei ter sido “retirado de pauta” e mais uma vez encaminhado para o relator reexaminar a matéria ou o porquê dos adiamentos. Estas indagações, portanto, motivaram-nos a buscar informações, primeiramente, com a assessoria parlamentar dos Senadores envolvidos no processo legislativo, de modo a complementar as informações obtidas por meio das análises documentais.

Para as pesquisadoras Eva Muzzopappa e Carla Villata, “uma abordagem etnográfica dos documentos produzidos pelo Estado pode ser enriquecida pela interação cara a cara com os agentes que constroem diariamente o Estado” (2011, p. 38, tradução nossa). Não obstante as entrevistas e a análise documental, buscamos também descrever, densamente, como acontece estas reuniões das comissões do Senado, de modo geral, não se restringindo à tramitação do PLS 248/2015, com o propósito de compreender o que está por trás da tramitação de um projeto de lei, e como se dá o funcionamento destas instâncias.

No próximo tópico, fizemos um esforço de traduzir, interpretar e descrever tanto o que está por trás das deliberações que acontecem nas “reuniões extraordinárias”, levando em conta as reuniões das comissões em que se incluiu o PLS 248/2015 na “pauta do dia”, focalizando, sobretudo, o que deixou de ocorrer, que permitiria avançar a tramitação, tendo em vista as diversas ocasiões em que esta matéria foi “retirada de pauta” ou cuja a deliberação foi “adiada”. Por estranhar a repetição desta prática, que posterga qualquer processo legislativo, disciplinamos nosso olhar e escuta com o propósito de refletir, assim como escrever sobre este fenômeno.

3 – As reuniões das comissões do Senado Federal

Para o senso comum, as votações de uma matéria legislativa ou as audiências públicas do Congresso Nacional não são interpretadas enquanto rituais no senso estrito. Como lembrou a Mariza Peirano (2000, p. 20, grifo da autora), “acostumamo-nos a associar rituais a performances auspiciosas”. Partindo do instrumental analítico que a antropologia aprimorou, ao longo do século 20, para analisar acontecimentos considerados rituais, Peirano caracteriza estes pela “estereotipia, redundância e graus relativos de formalidade” e propõe ampliar este instrumental para a análise também da “política - esta área específica onde se debatem o caos e a racionalidade (e que é movida por uma ideia de singularidade do evento histórico)” (2002, p. 8).

Entendendo as “reuniões extraordinárias” dos conselhos permanentes do Senado Federal como tipos especiais de eventos, tratadas por Gluckman (1987) enquanto “situações sociais”, neste artigo, as interpretamos também como “rituais”, por serem mais estáveis, por haver uma ordem que as estrutura, um sentido de acontecimento cujo propósito é coletivo, e uma percepção de que elas são diferentes de outras ocasiões. E nos referimos não apenas às reuniões em que ocorrem as deliberações das matérias legislativas, como aquelas que acontecem as audiências públicas, pois também seguem um rito. O que não significa dizer que todos procedimentos realizados nestas ocasiões são padronizados ou que se guiam, exclusivamente, pelo arcabouço formal.

Nesse sentido, inspirados nas reflexões do antropólogo Roberto Cardoso de Oliveira (1998), ao disciplinar os nossos olhares para observar e analisar algumas dezenas de reuniões, realizadas em determinadas comissões (CE, CAS e CDH) e presidida por parlamentares diferentes, embora tivéssemos notado uma preponderância de atos repetitivos e previsíveis, identificamos, por outro lado, algumas práticas mais maleáveis, não tão redundantes, que

variam conforme os atores envolvidos, especialmente dependendo de quem esteja responsável pela mediação. Ao perceber tanto as aproximações, como os distanciamentos entre as práticas realizadas no âmbito das “reuniões extraordinárias”, compreendemos que são justamente nos detalhes destas ocasiões que se pode extrair algumas normativas que atravessam a maioria dos processos legislativos, inclusive a tramitação do próprio “Estatuto do Cigano”.

Nesse sentido, compreender as dinâmicas das reuniões das comissões do Senado dialoga com a proposta da pesquisadora Laura Nader que propõe aos antropólogos promover também “pesquisas para cima”, buscando “descrever os comportamentos habituais não escritos que são totalmente indispensáveis para a compreensão de, por exemplo, o que faz o Congresso funcionar”. Segundo esta pesquisadora, “*estudar os de cima* parece ser um caminho para integrar preocupações sociais primordiais com os objetivos e metas da ciência do homem” (2020, p. 338, grifo da autora).

Portanto, buscando, inicialmente, entender as razões que levaram o “Estatuto do Cigano” a ter sido “retirado de pauta” ou “adiado” a leitura, a discussão e a votação da respectiva matéria, várias vezes ao longo da tramitação, procuramos investigar como ocorreram as dinâmicas das reuniões das comissões em que o “PLS 248/2015” esteve incluído na pauta do dia – 14 (quatorze) vezes, que representa também o número de gravações que observamos. Começamos pelos últimos acontecimentos, isto é, pela análise da 5ª Reunião Extraordinária do CDH, do dia 12/02/2020, quando o item “PLS 248/2015” estava prestes a ser votado em “decisão terminativa”.

Em primeiro lugar, é importante pontuar que o Senador Paulo Paim, autor do projeto de lei do Estatuto do Cigano, e o Senador Telmário Mota, a partir de 2019⁷, relator da matéria na CDH, são, respectivamente, presidente e vice-presidente desta comissão, posição que ocupará até fevereiro de 2021, quando haverá novas eleições para a presidência do Senado. Portanto, são os responsáveis por dar seguimento às pautas que devem ser discutidas e deliberadas na CDH até ocorrerem novas eleições para a presidência desta Casa legislativa.

As reuniões das comissões fazem parte da agenda e do conjunto de atividades que acontecem no Senado. Examinar, discutir e votar as matérias dos projetos de lei em tramitação e realizar audiências públicas estão entre as atribuições específicas das comissões, cujos encontros acontecem, geralmente, durante as manhãs. Há diversas e relevantes atividades acontecendo simultaneamente no Congresso Nacional. Por exemplo, no dia

⁷ A troca de relatoria deu-se pelo fato do Senador Hélio José não ter sido eleito para o cargo ao fim do seu mandato.

12/02/2020, em que o “PLS 248/2015” poderia ser finalmente aprovado na CDH, que iniciou a reunião às 11 horas, estavam acontecendo outras atividades no Senado, ao mesmo tempo, como na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e na Comissão Mista da Medida Provisória nº 905, de 2019.

É importante frisar que o regimento interno prevê uma quantidade diferente de parlamentares que devem compor as treze comissões permanentes do Senado Federal (BRASIL, 2019). Por exemplo, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte é composta 27 (vinte e sete) membros titulares, a de Assuntos Sociais 21 (vinte e um) senadores, e a de Direitos Humanos e Legislação Participativa 19 (dezenove). Por isso, cada uma delas demanda um número distinto de parlamentares para se dar início às atividades ou para se alcançar o “quórum” exigido nas “decisões terminativas”. Pelo que observamos, enquanto estão no espaço físico do Congresso Nacional, os Senadores participam de várias atividades simultaneamente, que não se limitam a agenda das “comissões”. Por isso, embora um parlamentar tenha seu nome registrado na “lista de presença” de uma determinada “reunião”, não significa que este acompanhou todas as votações que ocorreram no momento, ou que permaneceu neste espaço para além da abertura.

Nas “reuniões extraordinárias” das comissões temáticas, em geral, são “apresentadas”, “apreciadas”, “aprovadas”, “adiadas” ou “rejeitadas” uma série de proposições, que não se limitaram às deliberações que dizem respeito diretamente sobre projetos de lei.

Por exemplo, no dia 12/02/2020, o “Estatuto do Cigano” era a quinta pauta a ser deliberada. Contudo, ao longo da 5ª Reunião Extraordinária da CDH, que durou, aproximadamente, 1 hora e 38 minutos, não houve menção direta a este projeto de lei. Antes mesmo de começar a reunião, o item “PLS 248/2015” já havia sido retirado de pauta pelo relator, conforme informações que obtive por meio da assessoria parlamentar. Nesta ocasião, estavam programados para serem deliberados 42 itens, incluídos na pauta do dia, destes: a) 13 tratavam de requerimentos de audiência pública, sendo que 8 foram aprovados, 3 adiados e 2 retirados de pauta; b) 5 sugestões legislativas, 2 adiados e 3 aprovados; c) 24 projetos de lei, 4 adiados, 7 retirados de pauta, que foi caso do “Estatuto do Cigano”, 1 “lido o relatório; adiadas a discussão e votação”, 1 “lido o relatório, logo após é concedida vista coletiva”, e, por fim, 11 aprovados, significando que o relatório lido, colocado em discussão e votado, passou a constituir enquanto “Parecer da CDH, favorável ao Projeto”.

Tentamos obter respostas, por meio dos assessores parlamentares envolvidos na presente trama política, acerca das razões que contribuíram para o PLS 248/2015 ter sido

“retirado de pauta” no início de fevereiro de 2020⁸. Ao se observar as informações gerais sobre o processo legislativo do “Estatuto do Cigano” no Senado Federal nos canais oficiais de comunicação, foi possível notar outras ocasiões em que este projeto de lei também foi “retirado de pauta” ou que a “a apreciação da matéria foi adiada”, quando o item “PLS 248/2015” seria deliberado nas Comissões onde tramita.

Levou-se, aproximadamente, três anos, desde o início de sua tramitação, até o “Estatuto do Cigano” ser votado pela primeira vez no Senado Federal, no dia 28/03/2018, na 7ª Reunião Extraordinária da CE. Resumindo, incluiu-se o “PLS 248/2015” na pauta das reuniões desta comissão oito vezes, sendo que em quatro ocasiões se pretendeu votar o relatório legislativo apresentado pelo Senador relator, havendo três adiamentos nos dias 04/10/2016, 18/10/2016 e 18/04/2017. Nas demais circunstâncias, incluiu-se o “Estatuto do Cigano” na pauta do dia para se deliberar sobre requerimentos de audiência pública.

Por sua vez, no caso das movimentações do “Estatuto do Cigano” na segunda comissão onde tramita, notamos que houve uma maior agilidade. Aprovou-se o relatório legislativo do Senador Hélio José na primeira tentativa em que se incluiu o PLS 248/2015 entre as pautas da 15ª Reunião Extraordinária da CAS, que ocorreu no dia 09/05/2018. Por outro lado, na terceira e última comissão, a CDH, incluiu-se esta matéria na pauta das reuniões extraordinárias, pelo menos, 5 vezes, havendo três adiamentos, em 07/08/2018, 17/10/2018 e 06/02/2018, e duas vezes “retirado de pauta”, em 30/10/2018 e 12/02/2020.

Para compreender melhor como funciona as votações de um projeto de lei nas comissões em que uma determinada matéria é examinada, analisamos, o que aconteceu em cada uma das duas únicas ocasiões em que o “Estatuto do Cigano” foi votado no Senado Federal. Ao mesmo tempo, tentamos as comparar com outras “reuniões extraordinárias” em que o PLS 248/2015 também esteve incluído na “pauta do dia” para ser deliberado, ainda que tenha sido “adiada” ou “retirada de pauta”. Inspirado no que diz Peirano, “nunca é demais repetir que a comparação é o caminho seguro para o refinamento teórico” (2002, p. 8).

Ao analisar as duas primeiras ocasiões em que se votou o relatório legislativo do PLS 248/2015, e, comparando-as com outras reuniões realizadas nas comissões do Senado, pudemos extrair algumas tendências dos processos legislativos e também das práticas dos parlamentares, em geral.

⁸ Segundo Laura Nader, sobre fazer pesquisa “para cima”, quando envolve as práticas estatais, “o obstáculo mais comum é fraseado em termos de acesso. Os poderosos estão fora de alcance em vários planos diferentes: eles não querem ser estudados; é perigoso estudá-los; eles são pessoas ocupadas; eles não estão todos em um só lugar, e assim por diante” (2020, p. 346). Portanto, entrevistar a assessoria do gabinete é uma das alternativas para viabilizar a pesquisa acerca da produção do “direito cigano” no Senado Federal.

Embora haja uma liturgia por trás de praticamente todos os atos que são praticados nas reuniões das comissões, nem sempre estes coincidem entre si. Como se declara aberta a “reunião”; qual o procedimento adotado para validar a ata do encontro anterior, se começará com a leitura dos informes ou comunicados da casa, de que maneira os itens do dia são conduzidos e quais os procedimentos adotados para inverter a pauta ou incluir um novo item; quem participa destas reuniões; qual a média matérias e proposições que são incluídas na pauta do dia, quais destas são abordadas e deliberadas, e por quais razões não chegam a ser tratadas. Alguns leitores podem estar se questionando: e o que tudo isso teria a ver com a tramitação do “Estatuto do Cigano” e com a luta destes povos por direitos?

Para o “Estatuto do Cigano” ser aprovado, este projeto de lei precisa, primeiro, passar pelas comissões do Senado. Por isso, é de extrema importância entender como estes órgãos colegiados funcionam. Nesse sentido, a partir de alguns estranhamentos que tivemos em relação ao processo legislativo do PLS 248/2015, passamos a analisar com atenção o que realmente acontece nas reuniões das comissões do Senado Federal, do modo geral, não se limitando a tramitação do “Estatuto”. E quais são esses estranhamentos? Por exemplo, os “adiamentos” nas discussões e votações de um determinado item incluído na pauta de uma determinada reunião, assim como as dificuldades para se alcançar o “quórum”, quando se trata de matérias em “decisão terminativa”, que exige votação nominal, ou seja, a presença física do parlamentar.

Há milhares de projetos de lei assim como outras proposições de diferentes naturezas que tramitam, simultaneamente, no Congresso Nacional. E quando eu digo “milhares” não é exagero. E cada proposição tem uma vida própria, até mesmo um simples projeto de lei que propõe a mudança ou denominação de trecho de uma rodovia federal ou a instituição de uma data cívica, precisam seguir uma ritualística. De modo geral, reparei uma tendência nas reuniões que ocorrem nas comissões do Senado: a grande maioria das matérias que são incluídas nas pautas não chegam sequer ser deliberadas, acabam sendo “adiadas”, muitas proposições acabam nem sendo aprovadas. E esta dificuldade não ocorre por existir divergência entre os parlamentares, levando à rejeição do projeto, mas sim por não haver força ou vontade política suficiente para garantir a sua apreciação.

Acontece que a inclusão de um projeto de lei entre os “itens de pauta” que serão tratados numa determinada reunião não garante a sua deliberação neste mesmo dia. Há muitas variáveis, entre elas, o papel desempenhado pelo parlamentar que preside a reunião, que definirá praticamente todas as dinâmicas deste momento, a começar pela ordem em que os itens são abordados. Assim como os atos praticados pelos parlamentares situados no plenário

da “Comissão”, que na maioria das ocasiões precisam lutar para os projetos de seus interesses sejam colocados em pauta pelo presidente da comissão. Ressaltando que a flexibilidade deste ritual reside na sequência em que se coloca em pauta os itens previstos para uma determinada reunião, e não no modo em que se dá as deliberações, que necessariamente envolvem três atos: a leitura do relatório legislativo, a discussão da matéria, e, por fim, a votação.

Em outras palavras, embora a cada reunião sejam incluídas dezenas de proposições a serem deliberadas, na prática, boa parte das decisões acabam sendo “adiadas”. Adiantamentos que acontecem, sobretudo, pelas próprias condições das reuniões, que num tempo limitado, precisam tomar decisões sobre inúmeras matérias legislativas, de diferentes naturezas.

Como pontuaram os assessores dos Senadores Paulo Paim e Telmário Mota, em suas avaliações sobre o processo legislativo em tela, durante encontro organizado pelo movimento cigano em 20/08/2020, não há resistência dos parlamentares em relação ao “Estatuto do Cigano”, uma das principais dificuldades para aprová-lo reside na própria articulação política. A princípio, interpretamos esta ponderação como uma tentativa de transferência de responsabilidade para os atores ciganos envolvidos ou interessados na tramitação do PLS 248/2015, para que estes mobilizem os parlamentares a darem atenção a tal matéria quando esta estiver em pauta. Por outro lado, a pesquisa de campo nos fez perceber que a referida ponderação dos assessores também possui um fundo de veracidade.

Com base nas observações, comparações e análises das reuniões das comissões do Senado, podemos afirmar que a matéria do PLS 248/2015, de fato, não desperta tensionamentos entre os parlamentares. Para sustentar esta conclusão, destacamos um episódio da reunião do dia 25/04/2017, realizada na CE, em que mais de uma vez uma Senadora insistiu para que uma determinada matéria do seu interesse fosse deliberada naquele momento, com rapidez, e fez o seguinte apelo: “não é polêmica, presidente, não se preocupe”. Ou seja, o ponto que queremos chegar ao resgatar este episódio é dizer que o “Estatuto do Cigano” também não é uma matéria polêmica, diferentemente de projetos ou pautas que envolvem temáticas tais como direitos reprodutivos das mulheres, questões trabalhistas ou previdenciários.

Além disso, podemos também dizer que esta matéria não é polêmica entre os “Senadores”, tendo em vista que nas duas “reuniões extraordinárias” em que o “Estatuto do Cigano” foi deliberado, a aprovação ocorreu por unanimidade. Lembrando que nos casos de “decisões não terminativa” a votação é simbólica e acontece da seguinte forma: o presidente da comissão pergunta aos presentes “os Senadores que concordam com a aprovação permaneçam nos seus lugares”. Não se verifica a quantidade de Senadores que votaram

favorável, o “quórum” para ocorrer esta votação é observado no início da reunião. Diferentemente nas deliberações em “decisão terminativa”, que exige a presença física do parlamentar no momento da votação.

Por isso, um dos principais desafios para aprovar o “Estatuto do Cigano” consiste em mobilizar um quantitativo mínimo de Senadores para estar presente no momento que este for colocado em votação pela presidência da comissão e, assim, alcançar o “quórum” que se demanda nas “decisões terminativas”, o que não é tão simples, uma vez que este projeto não tramita sozinho, pelo contrário, concorre com dezenas e centenas de outras matérias que também estão sendo deliberadas em comissões diferentes ou disputando a atenção do parlamentar que pode estar envolvido em outro compromisso que este avalie ser mais relevante. Para se ter uma ideia da dimensão desta dificuldade, na reunião da CE que ocorreu no dia 19/09/2017, a presidente da comissão em atividade fez vários apelos para que os parlamentares não saíssem do local para se obter o “quórum” necessário para deliberar as matéria em “decisão terminativa”, que, ao ser alcançado, gerou aplausos e gritos de comemoração no local.

Pode parecer óbvio o que vamos afirmar agora, mas para se atingir o “quórum” nas votações nominais, demanda-se, sobretudo, que os parlamentares mantenham, minimamente, relações amistosas entre si, mesmo que estejam em polos ideológicos distintos, ou quando vivenciam disputas políticas em outros espaços. Não foi raro os momentos em que observamos e, em primeira mão estranhamos, ver parlamentares de forças políticas opostas, tomando como base, por exemplo, o impeachment da Presidenta Dilma, a votação da “Reforma Trabalhista” ou a redução da maioria penal, dialogando de forma harmônica, sentados um ao lado do outro, entre risos, abraços, gentilezas, quando se está discutindo ou deliberando matérias “não polêmicas”, que, por enquanto, é o caso do “Estatuto do Cigano”. Por outro lado, não significa que esta matéria não venha a se tornar “polêmica”, a depender do que for alterado por meio de alguma emenda. Trata-se do “reconhecimento empírico de que a ambiguidade é constitutiva da política” (ABREU, 2000, p. 51).

Além disso, como também diz o pesquisador Luiz Abreu, “se política é troca, quem não tem o que trocar não faz política” (2000, p. 262). Há infinitas possibilidades de trocas no Congresso Nacional, entre os parlamentares, entre estes e o governo federal, e assim por diante. Por isso deduzimos que contribuir para que haja “quórum” numa determinada votação de autoria ou relatoria de outro parlamentar, mesmo que seja um adversário político em diferentes pautas, faz parte das trocas, mesmo que sutis, que permeiam o jogo político das atividades desenvolvidas no Poder Legislativo. Diferentemente de como vislumbra o

imaginário social, as trocas na política vão além da indicação de cargos, do apoio para as eleições internas das Casas legislativas.

Dessa forma, para se poder teorizar sobre como se dá a produção e a tentativa de positivação do direito cigano no âmbito do Poder Legislativo federal, é imperioso ter em vista o que tem de ser feito, os caminhos que se percorrem para aprovar um projeto de lei, quais as regras, expressas e muitas vezes tácitas, que regem um processo legislativo, especialmente, por ter como destinatária uma minoria étnica com pouca visibilidade pública e que ao mesmo tempo é tão diversa, por envolver diferentes segmentos étnicos, sub-étnicos, lideranças, associações etc.

4 - Últimas considerações

Não obstante estas questões do funcionamento das reuniões das comissões, há também outros elementos, de uma certa forma, externos ao Congresso Nacional, que acontecem ao longo da tramitação do “Estatuto do Cigano”, que influenciam tanto no tempo, como na forma em que ocorre o processo legislativo. Mencionamos acima que a matéria do PLS 248/2015 não desperta “polêmicas” entre os parlamentares, se levarmos em consideração o que aconteceu nas “reuniões extraordinárias” das comissões permanentes do Senado Federal. Todavia, não podemos dizer o mesmo dos demais atores sociais de fora do Poder Legislativo.

Nenhum dos assessores que entrevistei, tanto do autor, como do relator, explicou, exatamente, o porquê do “Estatuto do Cigano” ter sido “retirado de pauta”. Por outro lado, ventilaram possibilidades e também deram algumas dicas. Exploramos nos tópicos acima questões do funcionamento do próprio Congresso, que interfere no tempo e na velocidade em que um projeto de lei pode levar para ser aprovado. Porém, com base nas respostas que tive, a votação em “decisão terminativa” na CDH demanda também um “entendimento” com MPF que, por meio da 6ª Câmara, emitiu uma nota técnica em 2018 sobre o PLS 248/2015⁹, com sugestões de alterações no conteúdo, assim como na tramitação, que pode ter contribuído para o relator ter “retirado de pauta” para o reexame.

Além do papel deste órgão público, poder acompanhar os bastidores das negociações da tramitação PLS 248/2015, nos possibilitou perceber que as lideranças ciganas que surgem

⁹ É importante ressaltar que a referida “Nota Técnica”, um documento com 19 páginas, faz uma análise do texto de lei que tramita no Senado Federal e, ao mesmo tempo, apresenta uma série de sugestões para ser incorporado ao “Estatuto do Cigano”, devido às deficiências e às omissões que o órgão aponta haver no texto inicial do projeto legislativo. Sugere, ao total, 8 (oito) alterações (MPF, 2018).

ao longo da tramitação e manifestam interesse neste processo, sendo que nem sempre atuam no sentido de apoiar o projeto submetido pelo Senador Paulo Paim. A intensidade e em que medida que estes elementos que envolvem a diversidade do movimento cigano, assim como o MPF (6ª Câmara), influenciam o processo legislativo exigem uma análise em outro artigo científico.

Por isso, podemos afirmar que assim como um processo legislativo não se restringe a uma somatória de procedimentos formais, o tempo que se leva para aprovar um dado projeto de lei também não decorre de uma sucessão natural de acontecimentos. Da mesma forma que não envolve apenas os parlamentares. Trata-se de um jogo político complexo, que pode ser melhor compreendido por meio da Antropologia e, sobretudo, mediante uma pesquisa de abordagem etnográfica.

Aqui pedimos licença aos leitores para emitir a seguinte declaração: o tempo é político! Adotamos a palavra “tempo”, na condição de sujeito, para ilustrar que não é por acaso que projetos de “Estatuto”, tais como o da “Juventude”, o do “Idoso”, da “Igualdade Racial” e da “Pessoa com Deficiência”, precisem levar anos ou mais de uma década para finalmente se transformarem em “lei”, enquanto a proposta de “reforma trabalhista”, no primeiro semestre do ano de 2017, por exemplo, que alterou mais cem dispositivos e praticamente apresentou uma nova “CLT”, com menos direitos aos trabalhadores e mais poderes ao setor patronal, empreendeu, por sua vez, alguns meses de trabalhos no Poder Legislativo federal.

Pode não existir um único caminho para se aprovar um projeto de lei como o “Estatuto do Cigano”, mas defendemos, aqui, que há algumas tendências, seja por conta do próprio funcionamento do Congresso Nacional, e, principalmente, por conta do objeto da proposição do PLS 248/2015.

Referências bibliográficas

ABREU, Luiz Eduardo Lacerda de. *Os Labirintos do Minotauro: Política, troca e linguagem*. (2000). Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

MONTEIRO, Edilma do Nascimento Jacinto. *Tempo, redes e relações: uma etnografia sobre infância e educação entre os Calon*. 2019. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

BEVILAQUA, Ciméa. Etnografia do Estado: algumas questões metodológicas e éticas. *Campos – Revista de Antropologia*, Curitiba, PR, v. 3, p. 51-64, 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/1587/1335>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 248, de 29 de abril de 2015*. Cria o Estatuto do Cigano. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

_____. Senado Federal. *Resolução nº 93, de 1970*. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zuzulândia modena. In: FELDMAN-BIANCO. *Antropologia da Sociedade Contemporânea - métodos*. São Paulo: Global, 1987.

LEBEUF, M.E. La construction sociale des lois criminelles: l'expérience canadienne concernant l'ivresse au volant. *Déviance et Société*, v. 14, n. 4, 1990. pp. 396-420.

MPF. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Ministério Público Federal*. Brasília, 26 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

_____. 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). Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018.

MUZZOPAPPA, Eva; VILLALTA, Carla. Los documentos como Campo: reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana Antropología*, Bogotá, CO, v. 47, n.1, p.13-42, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0486-65252011000100002&script=sci_abstract&tlng=es>. Acesso em: 24 ago. 2020.

NADER, Laura. Para cima, Antropólogos: perspectivas ganhas em estudar os de cima. Tradução de Mirian Sousa e Wellington Santos. *Revista Antropolítica*, Niterói, RJ, n. 49, p.328-356, quadr. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/44427>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

PEIRANO, Mariza. Apontamentos sobre rituais, eventos e política. IN: *ANPOCS*, 2002.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O Trabalho do Antropólogo: Olhar, Ouvir, Escrever. *Revista de Antropologia*, v. 39, n. 1, p. 13-37, 1996.