

O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E A QUESTÃO CIGANA

Luanda Almeida Reis da Silva¹

RESUMO

Este artigo está dividido em três partes: a) cigano: o povo esquecido, que trazemos alguns pontos de discussão e reflexão do papel deles na sociedade; b) Entendendo um pouco mais, trará uma compacta revisão de literatura sobre a política pública e algumas categorias que a compõe; c) O PNDH-3 e os ciganos, vem para fazer pontos de convergências entre os dois primeiros, numa proposta de análise pontual de determinados eixos e objetivos que discutem a temática dos ciganos

Palavras-chave: Ciganos. Políticas Públicas. PNDH-3

INTRODUÇÃO

Pensar nas comunidades ciganas espalhadas Brasil a fora implica em inúmeras perguntas: quem são? de onde vem? para onde vão? onde estão? como são eles? o que o estado tem feito? e etc. São infinitas, e nos coloca a refletir sobre os vários campos do saber, mas não é essa nossa proposta aqui. Afinal, precisamos de toda uma vida para contar, falar, estudar os “nômades”² mais temidos e queridos das histórias, desde as românticas às policiais.

É muito o que se fala e pouco é o que se estuda, discute nos movimentos sociais, nas formulações de políticas sobre os ciganos no Brasil, mas o que se sabe é eles chegaram aqui por volta do fim do século XVI degredados de Portugal, e a presença deles foi muito marcante no processo “civilizatório” das terras tupiniquins.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSal), bacharela em Direito pela UCSal, membro do Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação de Políticas e Projetos Sociais (GAPPS) CAPES/CNPq.

² Rodrigo Corrêa (2007) vai nos dizer, calma, não é bem por aí: “Em 1726, em São Paulo, foram solicitadas medidas contra ciganos que apareceram na cidade e que era ‘prejudiciais este povo porque andavam com jogos e outras mais perturbações’, pelo que tiveram que abandonar a cidade dentro de 24 horas, sob pena de serem presos. E em 1970 os vereadores de São Paulo resolveram ‘que por ser notório que nesta cidade se acha um bando de ciganos composto de homens, mulheres filhos sendo público terem sido expulsos de Minas Gerais por serem perniciosos naquelas povoações e assim se vieram acolher a esta aonde já estão havendo algumas queixas...’ Também estes receberam prazo de 24 horas para sair da cidade. Ou seja, trata-se da velha política ‘mantenha-os em movimento’, utilizando desde que os primeiros ciganos chegaram na Europa. Minhas gerais expulsa seus ciganos para São Paulo, que os expulsa para o Rio de Janeiro, que os expulsa para o Espírito Santos, que os expulsa para a Bahia, de onde são expulsos para Minas Gerais, e assim por diante. Ou seja, o melhor lugar para os ciganos sempre é no bairro, no município ou no Estado vizinho; ou então no país vizinho ou num país bem distante.” (p 33 e 34)



Direitos Humanos, Ética e Dignidade

18 a 24 de outubro de 2015

Contudo, nesse artigo, nos interessará as políticas públicas brasileiras, em caráter principal, as sociais. Para isso, vamos nos dedicar a uma pequena revisão teórica de algumas categorias importantes ao tema, são elas: políticas públicas, projetos, programas, planos e agendas. Essa última, será o link necessário para melhor compreender essa ausência dos ciganos nas políticas públicas brasileiras.

Mas para torna o nosso universo de estudo mais possível, tendo em vista o volumoso número de políticas públicas no país, nesse trabalho vamos falar sobre alguns pontos do Plano Nacional de Direitos Humanos-3 (PNDH-3), tentando ressaltar a dimensão, para o bem ou para o mal, que a discussão sobre as comunidades ciganas vindo tomando na nossa sociedade e nas políticas públicas brasileiras. E de certo maneira buscando sensibilizar, através da nossa possibilidade de ativíssimo dentro da academia, o quão caro e digno é o tema, pois não devemos continuar imputando-lhes um caráter de esquecimento e marginalização por qualquer que seja o fator. Nós, enquanto pesquisadores, formadores, educadores, agentes sociais, seres políticos, devemos nos propor a discutir o excluídos, os marginalizado, e aqui, devemos nos colocar para além dos modismos epistêmicos.

CIGANOS: UM POVO ESQUECIDO

Hoje no Brasil, o que sabemos, a partir de dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³ em 2009, é que existem duzentos e noventa acampamentos ciganos declarados pelos municípios brasileiros, contudo, ainda não foi possível encontrar dados que estimem a população assumidamente cigana. Mas, faz-se importante pontuar a importância do mapeamento realizado pelo IBGE, afim de fornecer dados que viabilizem pesquisas, políticas, programas e projetos sociais.

O Estado brasileiro é composto, sem dúvidas alguma, por diversas etnias e saberes, lidar com as diversidades encontradas ao longo do território brasileiro é sempre um dos grandes

³ No ano de 2011 foi realizada nova pesquisa que continuou monitorando parte dos dados levantados no MUNIC 2009, contudo, não pudemos visualizar um aumento nos indicadores referenciados ao número de acampamentos ou novos dados indicando o número de pessoas que identificam-se ciganas. Ao saber que esta pesquisa é realizada através da contribuição dos gestores municipais, podemos concluir duas possibilidades: a) o governo federal ainda não se interessou para saber tais dados; ou b) os municípios não os tem.



desafios dos governos, independentes de suas base ideológica. Sobretudo, ao longo da história as agendas de pesquisas, políticas e movimentos sociais estiveram voltadas à duas grandes causas quando falamos em etnia: a) das população negra, que podemos incluir os quilombolas, as religiões, tradições e saberes de matriz africanos, cultura, entre outros pontos; b) das nações indígenas, questões ligas ao território, cultura, saberes tradicionais, línguas, entre outros. Elas trouxeram grupos excluídos para espaços de discussão, o que fundamentalmente importante, destacando o papel dos movimentos sociais, pois a eles lutam contra a exclusão, por novas culturas políticas de inclusão. Lutam pelo reconhecimento da diversidade cultural. (GOHON. 2011:336)

E por ter os movimentos sociais tamanha força, articulação e mobilização social e política, que suas pautas ou agendas irão incidir na agenda governamental⁴ para as políticas públicas, como nos diz Capella⁵ (2005:8)

O humor nacional possibilita algo semelhante a um “solo fértil” para algumas idéias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas. A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, por outro lado, pode também desestimular outras idéias

Bem como podemos citar Saraiva ao dizer

Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e explicação do conjunto de processos que conduzem os fatos

⁴ A agenda governamental, para Kingdon (2003, 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento. (CAPELLA. 2005:3)

⁵ Vale ressaltar aqui, que o texto feito referência discute dois modelos teóricos que visão explicar o processo da formulação das políticas públicas, sobretudo da etapa de formulação e alteração de agenda. Para tanto, a autora utiliza dois teóricos Jonh Kingdon e o modelo de Múltiplos Fluxos, que tem por base a formulação da agenda e a especificação de alternativas; o outro, Frank Baumgartner e Brian Jones com o modelo Equilíbrio Pontuado, que pretende analisar as políticas públicas, bem como as agendas, tanto nos momentos de estabilidade, quanto nos momentos de rápidas transformações.

sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas (2006:33)

Então, podemos assim encontrar ou, ao menos, justificar a ausência dos ciganos nas agendas dos governos por tantos anos. Há também uma corrente mais crítica, representada pela autora Roswitha Scholz(2007), que denunciará de maneira dura – e coerente - a existência de um banimento do cigano da sociedade, que eles sempre estiveram exteriores da lei, e por isso, representa a sua matriz inadmitida, sucedendo que a exclusão e a idealização romântica nada mais são que duas faces da mesma moeda racista. A autora ainda vai defender que essa forma de discriminação ao cigano, chamado por ela de anticiganismo, vem dessa não subversão dos ciganos aos valores instituídos a todo, o que Kant irá chamar de heteronomia.

Porém, devemos ressaltar, também, que alguns progressos foram feitos no âmbito das políticas públicas brasileiras quanto aos ciganos, dando destaque àquelas de cunho reparador e protecionista, como é o caso dos Programas Nacional em Direitos Humanos, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, Plano Nacional de Educação, o enquadramento dos ciganos nas comunidades tradicionais que estão protegidas por legislação específica, mesmo que ainda incipiente.

Contudo, entendemos nesse estudo, que apesar dos ciganos estarem no Brasil desde 1574, segundo registro e terem contribuído para construção do país, o tema é antes mesmo de um enfrentamento político, social, pois há uma negação da sua existência e do seu reconhecimento enquanto merecedores de discussão ampla e irrestrita. Por isso, pesquisar contribuir para o debate⁶ sobre “os esquecidos” é uma grande responsabilidade e fonte de encorajamento.

⁶ O antropólogo Frans Mooneen em Os Estudos Ciganos no Brasil: 1885-2010, referência no Brasil em estudo da ciganologia, termo empregado a estudo sobre ciganos pelo autor. Nesse texto, ele fará um acompanhamento histórico das produções acadêmicas brasileiras encontradas disponíveis.

ENTENDENDO UM POUCO MAIS...

Para entender o Programa Nacional em Direitos Humanos-3 vamos nos valer de uma retomada teórica para compreender melhor o que significa, no âmbito desse trabalho, as seguintes categorias, que poderão se desdobrar em outras, são elas: políticas públicas, planos, programas e projetos.

Aqui vamos destacar uma pergunta altamente pertinente no contexto de Enrique Saraiva(2006:28) mas o que é política pública? O autor irá dizer que trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Para Eugenio Parada(2006:67) las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de como manejar los asuntos públicos. Esse último nos chamará atenção para a diferenciação entre as diferentes nomenclaturas de políticas acentuada na língua inglesa, que no Brasil há apenas uma variação semântica, seriam elas: polity, polics e policy.

Quem melhor irá explicar essas distinção é João Pedro Schmidt em Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos⁷. Nesse texto o autor vai dizer de forma clara que:

- **Polity** – é análise das **instituições** políticas e das questões administrativas da burocracia estatal: aspectos estruturantes da política institucional, como sistemas de governo, estrutura e funcionamento do executivo, legislativo e judiciário, o aparato burocrático.
- **Politics** – abrange a dimensão dos **processos** que compõe a dinâmica política e da competição pelo poder, que lhe é inerente. A análise dos processos procura captar o relacionamento dinâmico entre os atores políticos.
- **Policy** – compreende os **conteúdos concretos** da política, as políticas públicas. Elas são o Estado em ação, o resultado da combinação das anteriores. Como acontece isso? Elas se materializam em diretrizes, programas, projetos e atividades que visam resolver problemas e demandas da sociedade.

⁷ Schmidt ainda irá trazer nesse texto a tipologia das políticas públicas, dividindo-as em: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutiva ou estruturadoras. Contudo, essa discussão não nos interessa no tocante desse texto.

As políticas públicas podem ser divididas em sociais e econômicas, sendo que é apenas uma divisão conceitual e por campo de atuação, pois elas são inter-relacionadas como nos lembram Cohen e Franco (2013:), afinal, a política social cumpre o objetivo de intervir em recursos humanos mas necessita que o sistema produtivo esteja em condições de demandar pessoal.

Como para o tocante desse artigo o que nos interessa são as políticas sociais, vamos pensá-las na perspectiva políticas setoriais, pois delas surgiram as outras categorias a que esse tópico se destina. Cohen e Franco (2013:85) dirão que um governo não tem capacidade de atuar em todas as áreas problemáticas em igual intensidade e por isso estabelecerá aquelas categorias, e de forma sistemática vamos propô-las aqui. Segundo os mesmo autores:

- a) **projeto** é um empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento de um período de tempo dado;
- b) **programa** é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos;
- c) **plano** é a soma de programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e desagrega objetivos específicos que constituirão por sua vez os objetivos gerais dos programas.

E sobre objetivos, vamos entender como aquilo que se deseja atingir ao final de cada uma dessa categorias. Tendo visto isso, podemos iniciar as nossas reflexões.

O PNDH-3 E OS CIGANOS

O texto do PNDH-3 reúne, sem dúvidas, pautas de diversos movimentos sociais em seus diferentes setores de atuação, ali, todos – porque assim não dizer – conquistaram algum espaço. É claro que algumas representações são mais articuladas e se fazem melhor manifestadas que outras, porém, quase todas as agendas, até mesmo aqueles “excluídos” ditos ao começo desse



texto foram, numericamente, citados seis vezes no texto, o que nos parece um grande avanço ao falar de um programa de governo, com aspirações de programa de Estado.

O programa vem com a proposta do fortalecimento da democracia, para tanto, levando em consideração os seguintes elementos: o diálogo do Estado com a sociedade civil; a transparência; os direitos humanos(dh); um Estado laico; fortalecimento do pacto federativo; universalidade; indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; desenvolvimento sustentável; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da pobreza extrema. E para isso, por ter sido uma proposta interministerial, acredita-se, e o programa propõe que os ministérios trabalharão com diretrizes dos eixos orientadores para que se pense em ações complementares ao ali proposto.

Sobre os ciganos, assunto que esse trabalho vem sendo desenvolvido, vamos destacar as diretrizes que propuseram ações diretas e imediatas, sem transversalidade, aos ciganos⁸. Analisaremos cada uma:

a) O eixo orientador III (Universalizar direitos em contextos de desigualdades) traz como objetivo medidas e políticas que devem ser efetivadas para reconhecer e proteger os indivíduos como iguais na diferença, ou seja, valorizar a diversidade presente na população brasileira para estabelecer acesso igualitário aos direitos fundamentais. (PNDH-3:53)

Diretriz 7:

Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena.

Objetivo estratégico I:

⁸ No entanto, entendemos que a discussão a respeito dos ciganos e sua presença nos documentos oficiais pode e deve ter uma outra interpretação, sobre tudo naqueles direcionados a efetivação dos direitos humanos. Como é lembrado por Amartya Sen (2009, 343) “as proclamações de direitos humanos, mesmo que sejam formuladas reconhecendo a *existência* de coisas chamadas direitos humanos, são declarações éticas realmente fortes sobre o que *deve* ser feito”. Eis então a dualidade, por um lado os ciganos são reconhecidos enquanto sujeitos desses direitos; por outro o dever-ser ainda está comprometido pelo Estado. E aqui entendemos que este, além de mediador das relações sociais, deve exercer os dois papéis: a) reconhecer ou reinterpretar a existência dos direitos humanos e também; b) garantir que a todos sejam possível efetiva-lo. Para nós o caminho para alcançar essa efetivação é indispensável investimentos – de toda e qualquer ordem – na educação para a conscientização desses direitos, para além disso, ela deve estimular o desenvolvimento do pensamento crítica da realidade na qual os sujeitos estejam envolvidos, em contextos micro e macro, local e global.

Universalização do registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

[...]

b) Promover a mobilização nacional com intuito de reduzir o número de pessoas sem registro civil de nascimento e documentação básica.

[...]

Realizar mutirões para emissão de registro civil de nascimento e documentação básica, com foco nas regiões de difícil acesso e no atendimento às populações específicas como os povos indígenas, quilombolas, ciganos, pessoas em situação de rua, institucionalizadas e às trabalhadoras rurais.

Ainda do mesmo eixo, vamos encontrar o único dispositivo do documento que reconhecerá os ciganos, remontará uma proposta de compromisso reparado do Estado/governo brasileiro com a essa parcela da população de excluídos. Afinal, seria surpreendente, porém não inédito, que uma houvesse uma discussão sobre garantia, efetivação, e sobretudo legitimidade, de direitos humanos que os não incluísse. E é ele:

Objetivo estratégico III:

Garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e grupos sociais vulnerabilizados.

[...]

k) Garantir as condições para a realização de acampamentos ciganos em todo o território nacional, visando a preservação de suas tradições, práticas e patrimônio cultural.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério das Cidades

Parceiros: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

Recomendação: Recomenda-se aos municípios e Distrito Federal que em seus planos diretores contemplem áreas para os acampamentos ciganos.

b) O eixo orientador V (Educação e Cultura em Direitos Humanos), visa

[...]a formação de nova mentalidade coletiva para o exercício da solidariedade, do respeito às diversidades e da tolerância. Como processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos, seu objetivo é combater o preconceito, a discriminação e a violência, promovendo a adoção de novos valores de liberdade, justiça e igualdade. (PNDH-3.20:150)

No eixo, os ciganos virão de forma direta no seguinte objetivo:

Objetivo estratégico II:

Resgate da memória por meio da reconstrução da história dos movimentos sociais.

Ações programáticas:

a) Promover campanhas e pesquisas sobre a história dos movimentos de grupos historicamente vulnerabilizados, tais como o segmento LGBT, movimentos de mulheres, quebradeiras de coco, castanheiras, ciganos, entre outros.

Vale ressaltar a importância desse eixo para esse estudo, como para tantos outros, para nós em especial devido a importância que percebemos na Educação em Direitos Humanos como proposta de uma debate oportuno, rico e atual na percepção do cigano enquanto sujeito e agente transformador da sua realidade.

Dentro do contexto da educação formal através das representações nos livros didáticos, da formação dos docentes e gestores para lidar com a diversidade cultural em vários contextos, levando em consideração que as comunidades tradicionais de maneira geral são ágrafas e sua



memória e história é transmitida por meio da oralidade. Sem contar das próprias organizações familiares e sociais⁹ que fogem diversas vezes dos padrões ocidentais, e em determinados momentos podem causar um estranhamento desencadeando intolerância e preconceitos.

CONCLUSÃO

Assim, podemos observar e demonstrar que a temática a respeito dos ciganos e sua presença nas políticas, programas, projetos sociais do governo ainda é pauta pouco presente nas agendas dos diversos atores sociais que influenciam e participam das etapas da formulação das políticas públicas, ou como dirá Saraiva(2006), do processo de política pública, destacando essa importante participação na formulação da agenda ou *agenda-setting*, ainda que seja apenas para levantar o debate e viabilizar a discussão.

No entanto, pudemos notar a presença, mesmo que ainda incipiente, de algumas preocupações no Programa Nacional em Direitos Humanos - 3 com os ciganos, o que nos surpreende, levando em consideração, a marginalização daqueles na sociedade, seja na localização geográfica em que se encontram nas cidades, nos espaços públicos, ou nas leis, nas políticas, no processo de esquecimento dentro história brasileira, marcado apenas por uma dualidade imagem de romantismo e exclusão ao que diz Scholz (2007).

Enfim, que este seja o caminho para ampliarmos, enquanto sociedade, a busca da efetivação dos direitos humanos, das discussões através de pautas nas agendas dos *politics makers* que envolva os ciganos e também outros grupos excluídos e oprimidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Programa Nacional em Direitos Humanos. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - - rev. e atual. - - Brasília : SDH/PR, 2010

⁹ Não podemos esquecer que os ciganos e as nações indígenas se organizam socialmente dentro dos seus grupos de maneiras bem diferentes e deve haver cuidado ao falar do tema, pois não é nosso objetivo interferir nos modos de vida e organização deles e sim compreendê-los.



CAPELLA, Cláudia Niedhardt. “Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas”. **Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005

COHEN e FRANCO, Ernesto e Ronaldo. Avaliação de projetos Sociais. 11ª edição, Petrópolis, RJ: Vozes. 2013

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação v. 16, n. 47, maio-ago, 2011

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros: 2009. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em 25 de out de 2014.

MOONEEN, Frans. Os Estudos Ciganos no Brasil: 1885-2010. Disponível em <www.dhnet.org.br> Acesso em 12 de nov de 2014.

PRADA, Eugenio Lahera. Política y política pública popular. **In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. (orgs). Políticas Públicas. Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858>

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. **In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. (orgs). Políticas Públicas. Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858>

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos –**In: Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Org. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal,** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SCHOLZ, Roswita. Homo Sacer e os ciganos: O Anticiganismo – Reflexões sobre uma variante essencial e por isso *esquecida* do racismo moderno. Tradução de Boaventura Antunes, Lumir Nahodil e Virgínia Freitas. 2007. Disponível em <<http://obeco.planetaclix.pt/roswitha-scholz7.htm>>

SEM, Amartya. A ideia de justiça. Tradução de Boaventura Antunes, Ricardo Doninelli e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. História dos ciganos no Brasil. Núcleo de Estudos Ciganos, Recife, 1999.