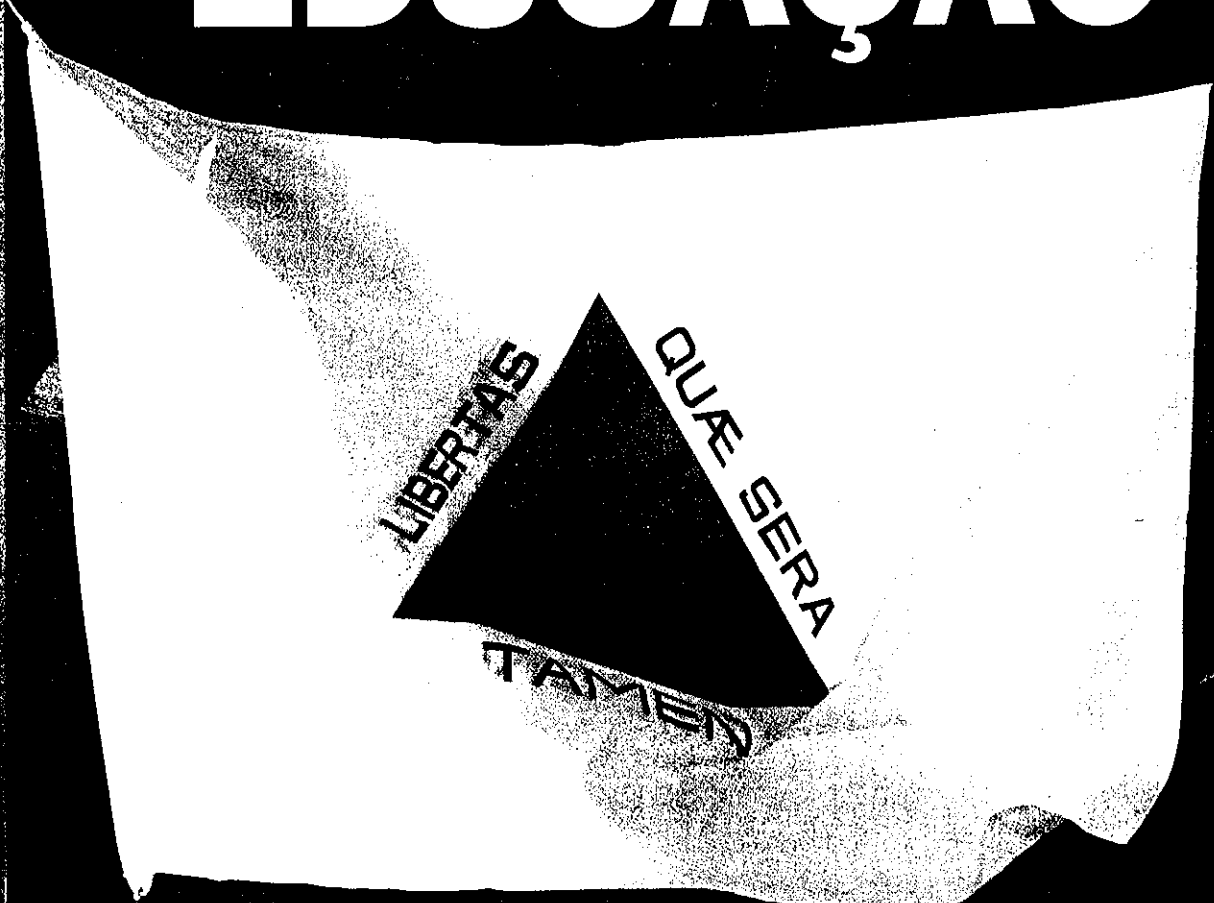


2º FÓRUM MINEIRO DE EDUCAÇÃO



ANAIS

TODOS CONSTRUINDO O
SISTEMA MINEIRO DE EDUCAÇÃO

DO NACIONAL AO LOCAL, DO FEDERAL AO ESTADUAL: AS LEIS E A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA

Lúis Donisete Benzi Grupioni

I - O DIREITO À EDUCAÇÃO DIFERENCIADA NAS LEIS BRASILEIRAS

Passados mais de dez anos da promulgação da atual Constituição brasileira é possível afirmar que o direito dos povos indígenas no Brasil a uma educação diferenciada e de qualidade, ali inscrito pela primeira vez, encontrou amplo respaldo e detalhamento na legislação subsequente. É isso que percebemos quando reunimos a legislação brasileira que trata da educação escolar indígena em âmbito nacional.

Com a Constituição de 1988, assegurou-se aos índios no Brasil o direito de permanecerem índios, isto é, de permanecerem eles mesmos, com suas línguas, culturas e tradições. Ao reconhecer que os índios poderiam utilizar suas línguas maternas e seus processos de aprendizagem na educação escolar, instituiu-se a possibilidade da escola indígena contribuir para o processo de afirmação étnica e cultural desses povos, deixando de ser um dos principais veículos de assimilação e integração.

Desde então, as leis subsequentes à Constituição que tratam da educação, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação, têm abordado o direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada, pautada pelo uso das línguas indígenas, pela valorização dos conhecimentos e saberes milenares desses povos e pela formação dos próprios índios para atuarem como docentes em suas comunidades. Comparativamente a algumas décadas atrás, trata-se de uma verdadeira transformação em curso, que tem gerado novas práticas a partir do desenho de uma nova função social para a escola em terras indígenas.

Nesse processo, a educação indígena saiu do gueto, seja porque ela se tornou tema que está na ordem do dia do movimento indígena, seja porque há que se construir respostas qualificadas a essa nova demanda por parte daqueles a quem cabe gerir os processos de educação no âmbito do Estado. Com isso ganham os índios e ganha também a educação brasileira na medida em que será preciso encontrar novas e diversificadas soluções, exercitando a criatividade e o respeito frente aqueles que precisam de respostas diferentes.

Esse novo ordenamento jurídico, gerado em âmbito federal, tem encontrado detalhamento e normatização nas esferas estaduais, por meio de legislações específicas, que adequam preceitos nacionais às suas particularidades locais. Esse é o caminho para uma legislação que tem tratado de princípios, cuja realização depende de cada contexto específico.

Já se acusou essa legislação de ser excessivamente genérica. Mas como contemplar a extrema heterogeneidade de situações e de vivências históricas dos mais de 200 povos indígenas no Brasil contemporâneo? Essa questão já encontrou uma resposta no Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas, lançado pelo MEC em 1998:

“Os princípios contidos nas leis dão abertura para a construção de uma nova escola, que respeite o desejo dos povos indígenas por uma educação que valorize

suas práticas culturais e lhes dê acesso a conhecimentos e práticas de outros grupos e sociedades. Uma normatização excessiva ou muito detalhada pode, ao invés de abrir caminhos, inibir o surgimento de novas e importantes práticas pedagógicas e falhar no atendimento a demandas particulares colocadas por esses povos. A proposta da escola indígena diferenciada representa, sem dúvida alguma, uma grande novidade no sistema educacional do país, exigindo das instituições e órgãos responsáveis a definição de novas dinâmicas, concepções e mecanismos, tanto para que essas escolas sejam de fato incorporadas e beneficiadas por sua inclusão no sistema, quanto respeitadas em suas particularidades". (RCNEI, pág. 34)

Conhecer a legislação nacional, formulada em âmbito federal, sobre a educação escolar indígena é o único caminho para superar o velho e persistente impasse que marca a relação dos povos indígenas com o direito, qual seja, o da larga distância entre o que está estabelecido na lei e o que ocorre na prática. Na medida em que os professores indígenas e suas comunidades conhecerem os direitos que a legislação lhes assegura, estaremos caminhando para que eles se tornem realidade. Por sua vez, o conhecimento da legislação gerada na esfera federal é condição primeira para o estabelecimento da legislação estadual, que deve normatizar o funcionamento das escolas indígenas e dar efetividade ao direito a uma educação diferenciada para os povos indígenas.

II - DIREITOS INDÍGENAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A atual Constituição da República Federativa do Brasil entrou em vigor em outubro de 1988, quando foi promulgada, depois de mais de um ano e meio de trabalho da Assembléia Nacional Constituinte. A Constituição, também conhecida como Carta Magna, é a lei maior do país. Não existe nenhuma outra lei tão importante quanto ela. E nenhuma outra lei pode ir contra o que nela está estabelecido.

A Constituição estabelece direitos, deveres e procedimentos dos indivíduos e do Estado, dos cidadãos e das instituições. Ela substituiu a Constituição promulgada em 1947, refletindo as modificações ocorridas no tempo e na sociedade. Este é o sentido de se elaborar uma nova Constituição: atualizar os direitos e deveres nela inscritos, de forma que ela seja útil para regular o relacionamento dos cidadãos entre si e destes com o Estado e com a sociedade como um todo.

Dividida em nove títulos, a Constituição trata dos princípios, direitos e garantias fundamentais, da organização do Estado, dos poderes legislativo, executivo e judiciário, da defesa do Estado e das instituições democráticas, da tributação e do orçamento, da ordem econômica, financeira e social.

A Constituição de 1988 remeteu para a legislação complementar e ordinária algumas definições, bem como o detalhamento de direitos que são apresentados de forma ampla ou genérica. Não são auto-aplicáveis e precisam de detalhamento por meio de lei complementar. Alguns desses dispositivos ficaram para a legislação complementar, porque não cabia seu detalhamento na Constituição; outros, porque não foi possível chegar a um consenso entre os parlamentares que elaboraram o novo texto. É o caso, por exemplo, da exploração mineral em terras indígenas, que está prevista na

Constituição, mas que depende de regulamentação do Congresso Nacional por meio de legislação complementar.

O maior saldo da Constituição de 1988, que rompeu com uma tradição da legislação brasileira, diz respeito ao abandono da postura integracionista que sempre procurou incorporar e assimilar os índios à "comunidade nacional", vendo-os como uma categoria étnica e social transitória, fadada ao desaparecimento. Com a aprovação do novo texto constitucional, os índios não só deixaram de ser considerados uma espécie em vias de extinção, como passaram a ter assegurado o direito à diferença cultural, isto é, o direito de ser índios e de permanecer como tal.

Não cabe mais à União a tarefa de incorporá-los à comunhão nacional, como estabeleciam as constituições anteriores, mas é de sua responsabilidade legislar sobre as populações indígenas, no intuito de protegê-las. A Constituição reconhece aos índios "os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam", definindo essa ocupação não só em termos de habitação, mas também em relação ao processo produtivo, à preservação do meio ambiente e à reprodução física e cultural dos índios. Embora a propriedade das terras ocupadas pelos índios seja da União, a posse permanente é dos índios, aos quais se reserva a exclusividade do usufruto das riquezas aí existentes.

Outra inovação importante da atual Constituição foi a de garantir aos índios, às suas comunidades e organizações, capacidade processual para entrar na Justiça em defesa de seus direitos e interesses. O Ministério Público é chamado a participar desse processo, mas não é condição para sua instauração. Ao Ministério Público cabe a defesa dos interesses indígenas, sendo a Justiça Federal o fórum para resolver pendências judiciais envolvendo os povos indígenas.

Além do reconhecimento do direito dos índios de manterem sua identidade cultural, a Constituição de 1988 garante a eles, no artigo 210, o uso de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem, cabendo ao Estado proteger as manifestações das culturas indígenas. Esses dispositivos abriram a possibilidade para que a escola indígena se constitua num instrumento de valorização das línguas, dos saberes e das tradições indígenas, deixando de se restringir a um instrumento de imposição dos valores culturais da sociedade envolvente. Nesse processo, a cultura indígena, devidamente valorizada, deve ser a base para o conhecimento dos valores e das normas de outras culturas. A escola indígena poderá, então, desempenhar um importante e necessário papel no processo de autodeterminação desses povos.

Esse direito ao uso da língua materna e dos processos próprios de aprendizagem ensejou mudanças na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

III - EDUCAÇÃO INDÍGENA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LEI 9.394)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi aprovada pelo Congresso Nacional em 17 de dezembro de 1996 e promulgada no dia 20 de dezembro daquele

ano. Ela estabelece normas para todo o sistema educacional brasileiro, fixando diretrizes e bases da educação nacional desde a educação infantil até a educação superior. Também conhecida como LDB, LDBEN ou Lei Darcy Ribeiro, esta lei está abaixo da Constituição e é de fundamental importância porque trata, de modo amplo, de toda a educação do país.

A atual LDB substitui a Lei n. 4.024 de 1961, que tratava da educação. No que se refere à educação escolar indígena, a antiga LDB nada dizia.

A nova LDB menciona de forma explícita a educação escolar para os povos indígenas em dois momentos. Ela aparece na parte do ensino fundamental, no artigo 32, estabelecendo que este será ministrado em língua portuguesa, mas que será assegurado às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. Ou seja, reproduz-se aqui o direito inscrito no capítulo 210 da Constituição Federal.

A outra menção à educação escolar indígena está nos artigos 78 e 79, já nas "Disposições Gerais". Ali preconiza-se como dever do Estado o oferecimento de uma educação escolar bilíngüe e intercultural, que fortaleça as práticas socioculturais e a língua materna de cada comunidade indígena, e proporcione a oportunidade de recuperar suas memórias históricas e reafirmar suas identidades, dando-lhes, também, acesso aos conhecimentos técnico-científicos da sociedade nacional. Para que isto possa ocorrer, a LDB determina a articulação dos sistemas de ensino para a elaboração de programas integrados de ensino e pesquisa, que contem com a participação das comunidades indígenas em sua formulação e que tenham como objetivo desenvolver currículos específicos, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades. A LDB ainda prevê a formação de pessoal especializado para atuar nessa área e a elaboração e publicação de materiais didáticos específicos e diferenciados.

Com tais determinações, a LDB deixa claro que a educação escolar indígena deverá ter um tratamento diferenciado das demais escolas dos sistemas de ensino, o que é enfatizado pela prática do bilingüismo e da interculturalidade.

Outros dispositivos da LDB possibilitam colocar em prática esses direitos, dando liberdade para que cada escola indígena defina, de acordo com suas particularidades, seu respectivo projeto político-pedagógico. Assim, por exemplo, o artigo 23 da LDB trata da diversidade de possibilidades na organização escolar, permitindo o uso de séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudo, grupos não seriados ou por critério de idade, competência ou outros critérios. No artigo 26, para darmos mais um exemplo, fala-se da importância de considerar as características regionais e locais da sociedade e da cultura, da economia e da clientela de cada escola, para que se consiga atingir os objetivos do ensino fundamental. Ou seja, outros dispositivos presentes na LDB evidenciam a abertura de muitas possibilidades para que de fato a escola possa responder a demanda da comunidade e oferecer aos educandos o melhor processo de aprendizagem.

IV - EDUCAÇÃO INDÍGENA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – (LEI 10.172)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, instituiu, no artigo 87, a “Década da Educação”, que teve início um ano após sua publicação. Ali também estabeleceu-se que a União deveria encaminhar ao Congresso Nacional um Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os próximos dez anos seguintes.

Em 09 de janeiro de 2001, foi promulgado o Plano Nacional de Educação, também conhecido pela sigla PNE. Ele apresenta um capítulo sobre a educação escolar indígena, dividido em três partes. Na primeira parte faz-se um rápido diagnóstico de como tem ocorrido a oferta da educação escolar aos povos indígenas. Na segunda parte, apresentam-se as diretrizes para a educação escolar indígena. E na terceira parte, estão os objetivos e metas que deverão ser atingidos, a curto e a longo prazo.

Entre os objetivos e metas previstos no Plano Nacional de Educação destaca-se a universalização da oferta de programas educacionais aos povos indígenas para todas as séries do ensino fundamental, assegurando autonomia para as escolas indígenas, tanto no que se refere ao projeto pedagógico quanto ao uso dos recursos financeiros, e garantindo a participação das comunidades indígenas nas decisões relativas ao funcionamento dessas escolas. Para que isso se realize, o Plano estabelece a necessidade de criação da categoria escola indígena para assegurar a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngüe e sua regularização junto aos sistemas de ensino.

O Plano Nacional de Educação prevê, ainda, a criação de programas específicos para atender às escolas indígenas, bem como a criação de linhas de financiamento para a implementação dos programas de educação em áreas indígenas. Estabelece-se que a União, em colaboração com os Estados, deve equipar as escolas indígenas com equipamento didático-pedagógico básico, incluindo bibliotecas, videotecas e outros materiais de apoio, bem como serão adaptados os programas já existentes, hoje, no Ministério da Educação, em termos de auxílio ao desenvolvimento da educação.

Atribuindo aos sistemas estaduais de ensino a responsabilidade legal pela educação indígena, o PNE assume como uma das metas a ser atingida nessa esfera de atuação a profissionalização e o reconhecimento público do magistério indígena, com a criação da categoria de professores indígenas como carreira específica do magistério e com a implementação de programas contínuos de formação sistemática do professorado indígena.

Ao ser promulgado, o PNE estabeleceu que a União, em articulação com os demais sistemas de ensino e com a sociedade civil, deve proceder a avaliações periódicas da implementação do Plano e que tanto os Estados quanto os Municípios deverão, com base no Plano, elaborar seus planos decenais correspondentes.

V - PARECER 14/99 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Conselho Nacional de Educação foi instalado em 26.02.1996. Ele é composto por duas câmaras: a Câmara de Educação Superior e a Câmara de Educação Básica, cada

qual com 12 membros, nomeados pelo Presidente da República. Entre as competências do CNE está a de emitir pareceres sobre assuntos da área educacional e sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional. Após a promulgação da LDB, ambas as câmaras do CNE trataram de preparar as normas necessárias à implantação da nova estrutura da educação nacional instituída por aquela lei. A Câmara de Educação Básica preparou diretrizes curriculares para os diferentes níveis e modalidades de ensino, entre as quais as de educação indígena.

As diretrizes para a educação indígena constituem o resultado das discussões que ocorreram na Câmara de Educação Básica do CNE, quando esta se lançou na análise de dois documentos encaminhados pelo Ministério da Educação ao CNE: a versão preliminar do Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas e um documento especialmente preparado pelo Comitê de Educação Escolar Indígena sobre a necessidade de regulamentação da educação indígena; também contribuiu uma consulta feita pelo Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul, matéria que ficou a cargo do Pe. Kuno Paulo Rhoden, indicado como relator.

As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena foram aprovadas em 14.09.1999, por meio do Parecer 14/99 da Câmara Básica do Conselho Nacional de Educação. Dividido em capítulos, o Parecer apresenta a fundamentação da educação indígena, determina a estrutura e funcionamento da escola indígena e propõe ações concretas em prol da educação escolar indígena.

Merecem destaque, no parecer que institui as diretrizes, a proposição da categoria escola indígena, a definição de competências para a oferta da educação escolar indígena, a formação do professor indígena, o currículo da escola e sua flexibilização. Essas questões encontrarão normatização na Resolução nº 3/99, gerada no âmbito das mesmas discussões que ensejaram esse parecer.

VI - RESOLUÇÃO 3/99 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

No Diário Oficial da União, foi publicada, em 17.11.1999, a Resolução 3/99, preparada pela Câmara Básica do Conselho Nacional de Educação, que fixa diretrizes nacionais para o funcionamento das escolas indígenas. Importantes definições foram aí inscritas e regulamentadas, no sentido de serem criados mecanismos efetivos para a garantia do direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada e de qualidade. Algumas destas definições merecem ser destacadas.

A primeira é relativa à criação da categoria escola indígena, reconhecendo-lhe "a condição de escolas com normas e ordenamento jurídico próprios", garantindo autonomia pedagógica e curricular para essa escola. Isto coloca a necessidade de regulamentação dessas escolas junto aos Conselhos Estaduais de Educação, bem como a necessidade de instituir mecanismos de consulta e envolvimento da comunidade indígena na discussão sobre a escola indígena.

Outro ponto importante da Resolução 3/99 é a garantia de uma formação específica para os professores indígenas, podendo esta ocorrer em serviço e, quando for o caso, concomitantemente com a sua própria escolarização. A Resolução estabelece que os

Estados deverão instituir programas diferenciados de formação para seus professores indígenas, bem como deverão regularizar a situação profissional dos professores indígenas, criando uma carreira própria para o magistério indígena e realizando concurso público diferenciado para ingresso nessa carreira.

Ao interpretar a LDB, o Conselho Nacional de Educação, por meio dessa Resolução, definiu as esferas de competência e responsabilidade pela oferta da educação escolar aos povos indígenas. Estabelecido o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, o CNE definiu que cabe à União legislar, definir diretrizes e políticas nacionais, apoiar técnica e financeiramente os sistemas de ensino para o provimento de programas de educação intercultural e de formação de professores indígenas, além de criar programas específicos de auxílio ao desenvolvimento da educação. Aos Estados caberá a responsabilidade “pela oferta e execução da educação escolar indígena, diretamente ou por regime de colaboração com seus municípios”, integrando as escolas indígenas como “unidades próprias, autônomas e específicas no sistema estadual” e provendo-as com recursos humanos, materiais e financeiros, além de instituir e regulamentar o magistério indígena.

Dessas disposições decorrem, entre outras, a necessidade de cada secretaria de estado da educação criar uma instância interinstitucional, com a participação dos professores e das comunidades indígenas para planejar e executar a educação escolar diferenciada nas escolas indígenas.

DO NACIONAL AO LOCAL: O LUGAR DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

O conjunto da legislação nacional a respeito do direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada, como visto acima, está estruturado a partir de duas vertentes, que necessariamente precisam convergir, para que este direito se materialize: de um lado, trata-se de propiciar acesso aos conhecimentos ditos universais e, de outro, de ensejar práticas escolares que permitam o respeito e a sistematização de saberes e conhecimentos tradicionais. É da junção dessas duas vertentes que deve emergir a tão propagada escola indígena.

O que a legislação nacional estabelece é um conjunto de princípios que, de modo geral, atendem à extrema heterogeneidade de situações vividas hoje pelos mais de 210 povos indígenas contemporâneos no Brasil. Essa legislação permite a expressão do direito a uma educação diferenciada, a ser pautada localmente, em respeito às diferentes situações socioculturais e sociolingüísticas de cada povo indígena bem como em relação aos seus diferentes projetos de futuro.

Todavia, esses princípios precisam encontrar respaldo e acolhimento nas normatizações estaduais que vão disciplinar o funcionamento das escolas indígenas, enquanto unidades integrantes dos sistemas estaduais de ensino, bem como regularizar a situação dos professores indígenas, enquanto profissionais contratados pelo Estado ou pelo município. É aqui, portanto, no âmbito estadual, que os princípios federais precisam ganhar efetividade, gerando normas e procedimentos que lhes possam dar vazão. É neste âmbito que se consolida o direito a uma educação

diferenciada, na medida em que se implementa e se realiza o direito a uma escola própria e diferenciada.

Este é o momento em que diferentes estados da federação se lançam a disciplinar a matéria, seja por meio da inclusão da educação escolar indígena nas leis orgânicas de educação, por parte das assembleias legislativas, seja por meio de resoluções estaduais, geradas no âmbito dos conselhos estaduais de educação. Este é, portanto, o momento de se refletir sobre como os avanços alcançados na esfera federal poderão encontrar detalhamento nas esferas estaduais, potencializando as oportunidades dos povos indígenas terem uma escola e uma educação que atendam a seus interesses e aspirações de futuro.

Feito o itinerário do detalhamento do direito dos índios a uma educação diferenciada, algumas questões se colocam para o debate, no momento em que se caminha para novas formulações legais e administrativas, agora nas esferas estaduais.

A primeira delas já foi anunciada: a da persistente lacuna entre a lei e a realidade, entre o direito explicitado e a prática vivida. Que alternativas se colocam a ele? Será que a busca de novas leis e normatizações seria um caminho para aquilo que já foi inscrito ganhasse efetividade? Ou será que os povos indígenas contam com outros mecanismos que poderiam ser acionados para que o direito já explicitado seja cumprido? Quais são os impasses e as dificuldades que impedem o direito de se realizar? São exclusivos do campo educacional ou dizem respeito à relação dos povos indígenas com o Estado brasileiro?

Outra ordem de questões diz respeito à esfera de normatização estadual. Se cabe aos sistemas estaduais de ensino a responsabilidade pela oferta da educação indígena e pela formação e regularização profissional dos professores indígenas, a ele cabe também definir, em plano estadual, a matéria esboçada no plano federal. O que caberia aos Estados definir? Qual o espaço de sua atuação? Qual o nível de detalhamento que caberia aos Estados chegar na definição das ações educacionais para os povos indígenas? Como garantir que a legislação estadual não restrinja princípios federais? Como garantir que a escola indígena não sucumba frente às demais escolas do sistema estadual?

Por fim, uma terceira ordem de questionamentos nos deve conduzir a cada sociedade indígena em particular, a cada projeto de futuro e projeto de escola, pois é aí que o direito a uma educação diferenciada se realiza. E a pergunta deve inverter a ordem estabelecida: em que medida o que já está inscrito no plano legal não limita as aspirações e os desejos dos povos indígenas em termos da escolarização formal de seus membros? E para que rumo segue a educação indígena? Haverá espaço para aqueles grupos que almejam simplesmente um maior conhecimento do português e das regras de comércio com a sociedade envolvente? Todas as escolas indígenas deverão formalizar seu ensino, garantindo continuidade de estudos dentro e fora das terras indígenas? Haverá condições e espaços para que os índios dêem um sentido próprio para a escola indígena, fora das amarras administrativas e legais já conquistadas? Enfim, para onde caminha todo esse processo?

Enfrentar essas questões está na ordem do dia.

BIBLIOGRAFIA

GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. *"A Educação Escolar Indígena no Brasil: a passos lentos"* in Ricardo, Carlos Alberto (Ed.) - Povos Indígenas no Brasil 1996/2000, Instituto Socioambiental, São Paulo, 2000, págs. 143-147.

GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. *"Os índios e a Cidadania"* in MEC/SEED. Índios no Brasil, Cadernos da TV Escola, Vol.3, Brasília, 1999, págs. 25-46.

MEC/SEF. *O Governo Brasileiro e a Educação Escolar Indígena 1995-1998*, MEC/SEF, Brasília, 1998, 44 págs.

MEC/SEF. *Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas*, MEC/SEF, Brasília, 1998, 339 págs.

MELIÁ, Bartolomeu. *Educação Indígena e Alfabetização*, Edições Loyola, São Paulo, 1979.