

Ministério da Educação / Conselho Nacional de Educação
Reunião Extraordinária sobre a Educação Escolar Indígena
Brasília, 12 de março de 2003

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
Data _____ / _____ / _____
Cod. <u>ISD00054</u>

**Das Leis para a prática:
avaliação do cumprimento da legislação da educação escolar
indígena no país**

Luís Donisete Benzi Grupioni

Antropólogo, Doutorando no PPGAS/USP
Pesquisador do Iepé - Instituto de Pesquisa e
Formação em Educação Indígena

Gostaria de iniciar minha participação nessa mesa-redonda, agradecendo o convite e parabenizando o Conselho Nacional de Educação pela iniciativa deste evento e da proposta de avaliar a implementação e buscar mecanismos para o efetivo cumprimento das normas e orientações editadas por meio da Resolução 03/99 e do Parecer 14/99.

Quero começar essa minha fala, explicitando de saída que sou um entusiasta da nova legislação educacional indigenista, gerada nos últimos anos no Brasil, na qual incluo a Resolução 03 e o Parecer 14 do CNE. E acho que esse entusiasmo tem razão de ser, se pensarmos que há cinco séculos a instituição escolar, sob diferentes formas e concepções, esteve presente entre os povos indígenas, e reconhecemos que as mudanças ocorridas nos últimos quinze anos, que ensejaram essa nova legislação, produziram uma verdadeira mudança de paradigma nunca antes experimentado nesse processo histórico. Ainda que se possa configurar períodos e características específicas a determinados momentos, reconhecendo iniciativas, práticas, intenções, agentes e agências distintas conduzindo a

oferta de escolarização aos povos indígenas ao longo da história, é certo a constância do impacto negativo desta para esses povos. Nesses cinco séculos, da colônia ao Estado republicano, a escola foi o instrumento privilegiado para promover a "domesticação" dos povos indígenas, alcançar sua submissão, promover seu aniquilamento cultural e lingüístico e negar suas identidades, integrando-os, desprovidos de seus atributos étnicos e culturais, à idealizada "comunhão nacional".

Esse processo, cujas origens podem ser buscadas já nos primeiros anos da colonização, chega aos dias atuais. A mudança no cenário é recente: data das últimas três décadas do século XX, e ganha novos contornos nos últimos quinze anos, fundamentalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Portanto, estamos vivendo agora um momento muito recente e novo, que rompe radicalmente com uma história de longa duração. É bom frisarmos esse aspecto, para que possamos também enfrentar com serenidade as dificuldades que se mostram para que se configure este novo cenário, onde a escola indígena deixa de ser uma imposição, para ser um reivindicação dos povos indígenas, que subvertendo o peso da história, transformam a escola num instrumento a lhes possibilitar a construção de novas formas de relacionamento com os demais segmentos da sociedade brasileira.

É num contexto ampliado de mudanças sobre o lugar dos povos indígenas na sociedade brasileira que se deve pensar a nova legislação que dá sustentação a reivindicação de novos modelos de escola em terras indígenas, jogando um papel a favor do futuro desses povos. Essa nova legislação é avançada, detalhista e contempla muito do que tem sido discutido e pensado em termos de propostas de escolas que valorizem as línguas e as práticas culturais e o sentimento de pertencimento étnico dos povos indígenas, ao mesmo tempo que em que lhes abre as portas da

cidadania brasileira. No seu conjunto, ela pode ser considerada de vanguarda para a maioria das práticas escolares existentes hoje nas terras indígenas.

Todavia, essa legislação vem sendo sistematicamente desrespeitada por todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal. Não existem mecanismos a disposição dos povos indígenas, de suas lideranças e organizações que permitam fazer frente ao não cumprimento dessa legislação, pois ela não prevê punição nem qualquer mecanismo de ação diante de práticas que a ignoram, quando não a rejeitam. E tem sido tímidas as tentativas de se fazer cumprir essa legislação.

Esse me parece ser o grande impasse do momento: de um lado, uma legislação progressista, de outro uma realidade que se mostra impermeável a ela. O que nos leva ao seguinte desafio: como superar o persistente hiato entre o que diz a lei e o que ocorre na prática, ou como fazer com que os dispositivos preceituados na lei ganhem efetividade na prática escolar das comunidades indígenas de todo o país? É possível pensarmos em mecanismos que garantam que os princípios contidos nas leis possam ser traduzidos em novas práticas dentro dos sistemas de ensino? Como fazer com que as boas intenções legislativas e normativas se transformem em ações que alterem, de modo positivo, as atuais características das escolas indígenas? Será preciso a criação de novas leis e de novas normas? Será que é possível construir uma rede de interlocução entre os diferentes agentes públicos responsáveis pela oferta dos programas de educação escolar para os povos indígenas, de modo a assegurar o cumprimento do que já está estabelecido? Que mecanismos poderiam ser criados para garantir o controle social da política de educação escolar indígena no país?

Acredito que nesta reunião, onde se fazem presentes os diferentes atores desse campo, possamos avançar no sentido de enfrentar algumas destas questões.

Gerando novas idéias e práticas

Começemos pelo contexto em que se geram as idéias e as práticas dessa nova proposta de escola indígena.

Nos últimos anos, em toda a América Latina estão ocorrendo inúmeras experiências positivas de educação bilíngüe e intercultural, que tem propiciado novas oportunidades educativas para as crianças e os adolescentes dos povos indígenas, a partir de um novo paradigma educacional, em que a escola valoriza a cultura e as línguas indígenas, ao mesmo tempo em que fortalece a identidade e a auto-estima desses indivíduos (Cf. Smith, s/d). Rompe-se, assim, com um longa história de imposições, de dominação, de negação de direitos culturais em prol do exercício da abertura do Estado para o respeito e para a valorização das diferenças étnicas.

Tais proposições têm encontrado ressonância nas sociedades latino-americanas, nas legislações nacionais, nas pautas de reivindicações dos movimentos indígenas, nas políticas educacionais dos diferentes Estados nacionais e nos discursos acadêmicos. O Brasil integra-se a este contexto¹. Portanto, longe de ser uma experiência solta, desenraizada, estamos trilhando um caminho que também vem sendo conquistado por outros países que possuem representantes indígenas entre seus cidadãos.

¹ Ainda que vivemos uma situação de relativo isolamento em que não compartilhamos nossas experiências, nem tomamos parte nas discussões que reúnem os outros países latino-americanos, a não ser de forma pontual e secundária. Para uma rápida visão de algumas questões relativas aos índios na América Latina, consultar Smith (s/d).

Aqui, nos últimos anos, consolidou-se uma mudança profunda no campo da educação indígena. Este campo estruturou-se no Brasil, na medida em que passou a ser objeto de reflexão e de atuação do movimento indígena, foi disciplinado na legislação que trata da educação do país, tornou-se objeto de política pública, com alocação de recursos financeiros e humanos pelo Estado para promover a universalização do ensino público também aos povos indígenas.

Identificando constrangimentos

Todavia, nesse cenário de mudanças, percebe-se a **generalização do discurso sobre uma educação bilíngüe e intercultural que não corresponde a uma ampliação de novas práticas educativas nas terras indígenas**. Esse é o primeiro ponto que gostaria de chamar atenção. Há um discurso que cada vez mais se torna hegemônico, sendo repetido e fazendo eco na legislação e nos documentos oficiais, na fala militante das organizações da sociedade civil e nos textos acadêmicos, que encontra pouca ressonância e tem tido um impacto pequeno no cotidiano das escolas indígenas espalhadas por todo o país.

O que explica o fato da prática da escola indígena estar tão distante deste discurso? Essa é uma das dificuldades a ser enfrentada. Se estamos todos de acordo, índios, aliados e governo, quem são os inimigos, quem são os nossos opositores?

Essa nova proposta de escola indígena, respeitosa da diversidade cultural, foi construída contra a prática e a política integradora do Estado. Agora que o Estado formula um discurso e prepara documentos e referenciais de política pública que incorporam o que vem sendo gestado e testado em experiências alternativas, e que a legislação referenda essas

práticas, legalizando-as e tornando referências para a ação, dilui-se um dos interlocutores privilegiados dessa ação, que deixa de ser contestatória, para virar política oficial. O nosso problema se amplia, pois agora é a engrenagem do Estado que precisa funcionar a contento para que os preceitos estabelecidos possam ganhar vazão.

Aqui chegamos a outro componente que constrange o nosso campo: se hoje há um relativo consenso sobre os caminhos a serem seguidos pela escola indígena, balizados pela perspectiva da valorização e da manutenção da diversidade lingüística e cultural dos povos indígenas, que encontrou acolhida e detalhamento na legislação, deparamo-nos com **uma estrutura de Estado, que se mostra impermeável aos ares de mudança reclamados pelos povos indígenas**. Nesse contexto, é preciso reconhecer que poucas foram as secretarias estaduais que se qualificaram para atender as novas demandas que surgiram em função da obrigação legal de ofertarem programas educacionais para os povos indígenas. Configurou-se um modelo de estadualização do atendimento desta demanda, cujo arcabouço administrativo e operacional não se completou. Não obstante a responsabilidade legal pela execução da educação indígena estar na esfera estadual, várias secretarias estaduais de educação sequer contam com equipes técnicas para o desenvolvimento de ações. O quadro fica mais grave, quando observamos as dotações orçamentárias específicas para a educação escolar indígena: ela é mínima no Governo Federal e praticamente inexistem nos governos estaduais.

Um terceiro aspecto importante a considerar diz respeito ao fato de que os professores indígenas, suas lideranças e comunidades têm sido pouco ouvidos no planejamento e na execução das ações de educação escolar indígena implementadas, tanto pelo governo federal quanto pelos governos estaduais. **A tão falada participação indígena nas tomadas de decisão**

continua sendo um retórica, face a impermeabilidade do Estado e a burocratização das práticas administrativas.

Ainda que concordemos que os índios e suas comunidades são pouco ouvidos, mesmo quando se trata de programas governamentais voltados para o seu bem estar, é fato de que eles estão cada vez mais conscientes da importância de conquistarem posições dentro do Estado e criarem mecanismos que possam interferir na condução das políticas públicas. Assim, é de suma importância garantir espaços e instrumentos por meio dos quais os povos indígenas possam fazer o controle social das políticas a eles dirigidas.

Um quinto aspecto merece ser trazido para nossa reflexão: ainda que sejam crescentes as afirmações indígenas a respeito da importância da manutenção de suas línguas e de seus modos de vida para o reconhecimento de suas identidades étnicas, **um parcela considerável dos professores indígenas e de suas comunidades desconhece os avanços ocorridos nos últimos anos em termos da legislação indigenista.** Diferentes fontes nos dão notícias desse desconhecimento por parte dos índios dos direitos que lhes cabem. Assim, se se espera uma mudança no papel da escola entre os povos indígenas, é preciso considerar a necessidade imediata de se investir na difusão e na informação dos índios a cerca do novo quadro jurídico que disciplina a educação indígena no país. Essa é uma tarefa urgente, e condição sine qua non para a consolidação de um novo espaço político para a atuação dos professores indígenas no Brasil.

O mesmo deve ser dito em relação aos técnicos e dirigentes municipais e estaduais, face a rotação política dos cargos públicos no país, a pouca estabilidade da burocracia e a parca memória institucional.

Das leis para a prática

Para finalizar, dois últimos aspectos merecem ser trazidos à nossa consideração.

Não tem sido incomum, seja em encontros indígenas, reuniões governamentais ou mesmo em fóruns acadêmicos, ouvirmos exacerbadas críticas a legislação indigenista como um todo e a que trata da educação em particular. Na maioria destas situações as críticas usualmente são dirigidas a ineficácia da lei, ao seu não cumprimento, que propriamente ao que ela estabelece ou preceitua.

Em defesa desta legislação, penso que podemos afirmar que ela teve que levar em conta a diversidade das situações sócio-lingüísticas indígenas e as inúmeras e variadas experiências educativas pelas quais passaram muitas comunidades indígenas, para identificar e responder demandas gerais e comuns a estas comunidades, indo além das particularidades apresentadas por cada uma individualmente. Isto significa dizer que ela precisa conter um certo grau de generalidade justamente para enfrentar a enorme diversidade de situações, mas mantendo um grau de aplicabilidade que possa gerar e disciplinar práticas efetivas de ação, sem o que perde razão de existir.

Ainda que se registre aqui e ali percalços na legislação educacional indigenista, cabendo lembrar que a legislação é sempre resultado de uma arena discursiva onde se confrontam posições, não há como deixar de reconhecer que se elaborou nos últimos anos um arcabouço jurídico e normativo que se caracteriza mais por ser vanguarda, como já afirmei antes, de novas práticas em escolas indígenas que propriamente limitadores destas. Só um dogmatismo extremo impede uma leitura avançada da legislação que trata dos direitos indígenas a uma educação diferenciada, de

qualidade e que possa responder aos desafios que se colocam para o futuro dos povos indígenas, em termos da manutenção de suas identidades e de suas práticas culturais específicas. Nosso trabalho seria infinitamente mais complexo e difícil se além de todas as dificuldades existentes, ainda tivéssemos uma legislação contrária ou atrasada.

Resumindo, o problema não parece estar no que preceitua a legislação, cujos dispositivos se postos em prática poderiam mudar a cara das escolas nas terras indígenas, mas justamente no seu não cumprimento.

O quadro se agrava, na medida em que **essa legislação, gerada em âmbito federal, passa a ser simplesmente reproduzida no âmbito estadual, sem que se preveja instrumentos e ações para o seu efetivo cumprimento.** Ou dito de outra forma, a generalidade da legislação em âmbito federal, deveria receber um tratamento mais detalhado e eficaz nas esferas estaduais, onde, em situações particulares, a diversidade tende a ser menos expressiva. Sem pretender reduzir as expressões étnicas aos limites estaduais, o que estou tentando propor é que é mais factível no âmbito estadual buscar um ordenamento jurídico mais efetivo. E isso não tem sido tentado.

De modo geral, vemos um tímido e limitado movimento dos governos estaduais na regulamentação dos dispositivos necessários ao cumprimento da legislação educacional indigenista, quando esta não é simplesmente ignorada.

E com esta afirmação, chego ao último ponto que gostaria de chamar a atenção sobre essa legislação. Fundamentalmente, penso que é possível dizer que ela dá embasamento para um novo modelo de escola indígena, que possa desempenhar um papel a favor das comunidades indígenas e não contra. E talvez por ter sido gerada no ambiente favorável a um melhor destino aos povos indígenas, **não se previu mecanismos que penalizassem**

os agentes públicos quando do não cumprimento dessa legislação. A demora e a lentidão em tomar conhecimento e cumprir os preceitos legais estabelecidos, talvez devesse nos impelir a pensar em novos mecanismos que possam garantir o cumprimento daquilo que tem sido saudado como avanço, e romper, assim, com a distância, cada vez mais incômoda, entre a lei e a prática.

A consolidação dos avanços administrativos e legislativos conquistados nos últimos anos no Brasil, no ~~sentido~~^{intuito} de dar um novo sentido para a instituição escolar em terras indígenas, requer, neste momento, novas ações. Oxalá, neste encontro, possamos dar algum passo efetivo neste sentido.

Bibliografia

- Grupioni, Luís Donisete Benzi - "Educação e povos indígenas: construindo uma política nacional de educação escolar indígena" in *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, Vol. 81, n. 198, págs. 273-283, maio-agos.2000.
- Grupioni, Luís Donisete Benzi, Vidal, Lux e Fischmann, Roseli (orgs.). *Povos Indígenas e Tolerância: construindo práticas de respeito e solidariedade*. São Paulo: Edusp e Unesco, 2001.
- Ministério da Educação. *Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas*. Brasília: MEC, 1998.
- Ministério da Educação. *Referenciais para formação de professores indígenas*. Brasília: MEC, 2002.
- Smith, Richard Chase. *A tapestry woven from the vicissitudes of history, place and daily life: envisioning the challenges for indigenous peoples of Latin America*, Oxfam America e Ford Foundation, Lima, Peru, 67 pág., s/d.