

# A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA NOS SISTEMAS DE ENSINO DO BRASIL

Eliene Amorim de Almeida \*

## RESUMO

Neste texto a autora faz uma análise acerca de uma das principais discussões da educação escolar indígena nos dias atuais, que é o debate em torno de qual ente federativo deve se responsabilizar por essa política e como deve se organizar a administração pública brasileira para dar conta dessa responsabilidade, respeitando a especificidade dos povos indígenas no país. O texto foi produzido a partir dos dados coletados em entrevistas e em pesquisa documental durante uma pesquisa que a autora fez para o Conselho Nacional de Educação em 1997. No texto, mostra-se como esse debate sobre quem deve-se responsabilizar pela educação escolar indígena vem desde 1991 até os dias atuais com a publicação do Decreto 6.861/09 e proposta do Estatuto dos Povos Indígenas da Comissão Nacional de Política Indigenista.

**Palavras-chaves:** Educação escolar indígena - Gestão da política educacional - Sistema educacional

## ABSTRACT

### INDIGENOUS EDUCATION IN THE BRAZILIAN EDUCATIONAL SYSTEMS

In this paper the author analyses one of the main topic of discussion in indigenous education these days which is the debate about whether the central government should be responsible for this policy and how to organize the Brazilian public administration to assume that responsibility respecting the specificity of indigenous peoples in the country. The text was produced from data collected from interviews and documentary research by the author who did research for the National Council of Education. The text shows how this debate over who should take responsibility for indigenous education has been around from 1991 until today with the publication of the Decree 6.861/09 and proposal of the Statute of Indigenous Peoples of the National Commission on Indigenous Politics.

**Keywords:** Indigenous education - Management of educational politics - Educational system

---

\* Mestra em Educação pela UFPE. Coordenadora da Equipe de Educação e Etnia do Centro de Cultura Luiz Freire/CCLF. Integrante da equipe de coordenação do Curso de Licenciatura Intercultural para professores/as indígenas em Pernambuco, Universidade Federal de Pernambuco - Campus do Agreste, Caruaru. Endereço para correspondência: Rua 27 de Janeiro 181, Carmo - 53.020.020 Olinda/PE. E-mail: eliene@cclf.org.br

## Introdução

Entre os diversos debates sobre a Educação Escolar Indígena no Brasil, um dos mais importantes e atuais trata sobre qual ente federativo deve responsabilizar pela gestão da política de Educação Escolar Indígena no país.

No texto, é feita uma análise de como essa discussão vem ocorrendo desde o período do Decreto Presidencial de nº. 26 de 04/02/91, que retirou a responsabilidade do desenvolvimento da educação escolar indígena da Fundação Nacional do Índio – Funai e transferiu para o Ministério da Educação – MEC<sup>1</sup>, passando pela publicação da Resolução nº. 03 de 1999 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, até os dias atuais, quando se realizam as Conferências de Educação Escolar Indígena, se criam os Territórios Etnoeducacionais e se discute a criação de um sistema próprio de Educação Escolar Indígena.

Para realizar essa análise recorreu-se aos dados coletados na pesquisa realizada no ano de 2007 para o Conselho Nacional de Educação, no contexto do Projeto 914 - BRA 1119 (BRASIL, 2007), “Fortalecimento Institucional do CNE como Colegiado Superior de Política Educacional Brasileira”, que teve como objetivo:

... elaborar estudos e análises para subsidiar as discussões do Conselho Nacional de Educação sobre a questão do tratamento da Educação Escolar Indígena no Sistema Educacional Brasileiro, considerando os direitos territoriais, políticos e culturais dos povos indígenas, a legislação educacional e as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena (BRASIL, CEB-CNE/1999).

### 1. Da Funai para o MEC: razões para a transferência de responsabilidade

Em 1991, com o Decreto Presidencial nº 26, o governo brasileiro transferiu a responsabilidade oficial da Educação Escolar Indígena da Funai para o Ministério da Educação. Essa mudança aconteceu em contexto de transformações na estrutura do Estado brasileiro, que vinham ocorrendo no Brasil desde o final da década de 1970, tanto para a população brasileira em geral quanto para os po-

vos indígenas, que podem ser caracterizadas em dois processos. De um lado, a redemocratização do Brasil, e do outro, a Reforma do Estado, desenvolvida pelos governos que se instalaram no país a partir da década de 1990.

A redemocratização do país reivindicada pelos movimentos sociais desse período enfatizou a descentralização nos processos de tomada de decisão, a liberdade de opinião e expressão, a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, criticando a centralização e exclusão, como estratégias fundamentais à democratização e à justiça social, reivindicando políticas públicas que garantissem a participação democrática e a redução das desigualdades sociais.

Na temática indígena, questionaram-se os pressupostos filosóficos e políticos do regime militar, a Doutrina da Segurança Nacional, o desenvolvimentismo, como sinônimo de progresso, a prática do autoritarismo, da repressão e da tutela desenvolvida pelo Estado brasileiro nas décadas de 1960 e 1970 (HECK, 1996). Essa crítica à concepção e à prática do indigenismo oficial foi expressa em diversos encontros e em assembleias de indígenas e indigenistas, que ocorreram durante as décadas 1970 e 1980 e desencadearam a criação de várias organizações<sup>2</sup> que irão protagonizar mudanças substanciais na concepção e na legislação indigenista do período, especialmente a Constituição Federal de 1988.

<sup>1</sup> O decreto tem dois artigos com a seguinte redação: "Art. 1º - Fica atribuída ao Ministério da Educação a competência para coordenar as ações referentes à Educação Indígena, em todos os níveis e modalidades de ensino, ouvida a FUNAI", e o "Art. 2º - As ações previstas no Art. 1º serão desenvolvidas pelas Secretarias de Educação dos Estados e Municípios, em consonância com o Ministério da Educação".

<sup>2</sup> Para os indígenas destacam-se: as criações da União das Nações Indígenas - UNI; o Conselho Geral da Tribo Ticuna; a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro; o Conselho Indígena de Roraima; a Organização dos Povos Indígenas do Rio Envira; a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB; a União das Nações Indígenas do Nordeste - UNI/NE, que mais tarde vai-se chamar Articulação de Povos e Organizações Indígenas do Nordeste Minas Gerais e Espírito Santo - APOINME; a Organização Geral dos Professores Ticuna Bilíngues, do Alto Solimões; a Comissão de Professores Indígenas da Amazônia e Roraima - COPIAR. No campo indigenista surgiu a Comissão Pró-Índio de São Paulo - CPI/SP; a CPI/Acre; o Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI; a Associação Nacional de Apoio ao Índio - ANAI; o Centro de Trabalho Indigenista - CTI e, também no âmbito da Igreja Católica Romana, especificamente o Conselho Indigenista Missionário - CIMI e a Operação Anchieta - OPAN.

Para Monserrat (1989, p. 246), a partir dos trabalhos desenvolvidos por essas organizações em vários setores – terra, saúde, educação, política indigenista –, “foi-se delineando uma prática indigenista paralela à oficial e quase sempre em conflito com esta”. Nos documentos produzidos nos encontros, assembléias e reuniões realizados nas décadas de 1970 e 1980, promovidos pelo indigenismo não oficial pode-se destacar, em primeiro lugar, duas críticas básicas.

A primeira refere-se à política de ensino integracionista da Funai, com o entendimento de que a educação oficial oferecida aos índios, tanto a estatal, quanto a missionária, tinha favorecido relações de desigualdades já existentes entre os segmentos indígenas e a sociedade nacional. Por outro lado, concebia-se a escola como prática social e cultural e acreditava-se que ela se tornaria um instrumento a serviço dos povos indígenas. Para isso, a escola deve ser autônoma, entendida como uma resposta aos problemas historicamente acumulados pelos povos indígenas (SILVA, 1997).

A segunda diz respeito à compreensão de que os povos indígenas têm seus próprios projetos de sociedades e que a finalidade da escola indígena é contribuir efetivamente na construção desses projetos e, sendo assim, a escola indígena está associada à noção de educação como processo educativo mais amplo (ALMEIDA, 2002)

Assim, nos documentos produzidos nesses encontros, a sociedade civil organizada e o movimento indígena reivindicaram do Estado brasileiro uma escola autônoma, específica, diferenciada e intercultural, bilíngue e que fosse regida pelas leis das sociedades onde elas estão inseridas.

Nesse momento, concentraram-se esforços em duas perspectivas: a primeira, na articulação para que a educação escolar dos indígenas fosse responsabilidade do órgão que trata da educação no Brasil, ou seja, o MEC; e a segunda, na mudança da legislação<sup>3</sup>, visando uma nova relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, como pode ser observado no Relatório do II Encontro do grupo de estudos sobre Educação Indígena, realizado no período entre 03 e 05 de maio de 1986<sup>4</sup>, quando os participantes reivindicam que: a) seja formulada uma política nacional de educação escolar indígena; b) a formulação dessa política seja feita com

a participação ampla de todos os setores da sociedade envolvidos na questão, sobretudo com a participação do movimento indígena, c) **e que a implantação dessa política esteja, de direito e de fato, sob jurisdição federal.** (grifamos).

Por isso, a promulgação do Decreto Presidencial nº 26/91 desencadeou reações contrárias por parte de organizações indígenas e indigenistas, devido às relações complicadas existentes entre os indígenas e os poderes políticos e econômicos locais (municípios e estados), principalmente por conta da luta pela terra. Como alertou Silva e Grizzi (1981, p.19):

As recentes medidas de descentralização administrativa da Funai, tendem a agravar a problemática do índio, e a tornar a política indigenista oficial ainda mais contrária aos seus interesses, porque a passagem dos assuntos indígenas para os estados só iria favorecer os grupos econômicos interessados em explorar as suas terras e diluir as pressões que fazem brancos e índios em defesa do índio. Se a questão educacional for atribuída aos governos estaduais, fatalmente serão reduzidas as possibilidades de que educação se leve em conta a especificidade das culturas indígenas, porque o que prevê é a integração dos índios nos sistemas escolares estaduais.

Entretanto, o descaso histórico da Funai com a questão da Educação Escolar Indígena, associado a uma esperança de poder influenciar na política do MEC, para garantir uma educação escolar de acordo com suas especificidades étnicas, contribuíram para que não houvesse uma manifestação contundente do movimento indígena e das instituições de apoio à causa, contra o Decreto.

Em âmbito internacional, também se desenhava outro cenário em relação aos indígenas. As declarações e os instrumentos internacionais deixavam de falar no “direito à igualdade” e passaram a reconhecer o direito à diferença, o valor da diversidade cultural, igualdade de direitos, povos indígenas e autodeterminação. Nesse contexto, aconteceu a revisão da Convenção 107, que culminou, em 1989, com

<sup>3</sup> Na ocasião estavam sendo discutidas as duas grandes leis no nosso país: a Constituição Federal e, posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/96.

<sup>4</sup> Documento do Bonde: "Exigências de uma nova ordem educacional indígena", 1987.

a adoção da Convenção nº. 169, durante a 76ª Conferência Internacional do Trabalho, que reconhece o princípio da autodeterminação dos povos, ratificada pelo Brasil em 2002.

No que diz respeito à Reforma do Estado, desenvolvida, mais precisamente, nos anos de 1990, de orientação neoliberal, foi determinante na transferência de responsabilidade da Educação Escolar Indígenas da Funai para o MEC. Nesse período, foram adotadas medidas que visaram reorganizar a economia nacional e reestruturar a máquina estatal com o objetivo de reduzir o papel do Estado, desenvolvendo-se uma concepção de Estado Mínimo. Para isso, foram tomadas medidas de enxugamento da máquina estatal, como a demissão de funcionários públicos e a extinção de autarquias, fundações e empresas públicas. Dessa forma, foram extintos vários órgãos públicos.

Nesse período, a Funai sofrerá um processo de esvaziamento de suas funções que foram direcionadas para outros órgãos governamentais. As entidades da sociedade civil, a partir dos anos 1990, intensificaram suas iniciativas de intervenção nas políticas públicas, de modo que suas experiências influenciaram a elaboração de políticas respaldadas nas demandas dos povos indígenas.

Para Craveiro (2004), essas novas formas de pensar a “coisa pública” levaram ao reforço da tendência de transferir funções da administração central para os níveis locais de governo, como meio de obtenção de maior eficiência no uso dos recursos.

Outra característica desse período é que especialistas de organizações indigenistas e indígenas começam a participar e intervir no conteúdo e nos procedimentos de elaboração dos documentos oficiais e na legislação da Educação Escolar Indígena no país. Dessa forma, a “agenda histórica” desses movimentos foi incorporada às diretrizes, aos objetivos e princípios da política e legislação educacional para os povos indígenas no país (SILVA, 2001).

É, portanto, nesse contexto de redemocratização do país e Reforma do Estado, que ocorreu a transferência de responsabilidade da Educação Escolar Indígena da Funai para o MEC, e gerou expectativas de que a educação escolar indígena pudesse ser desenvolvida a partir dos referenciais teóricos e metodológicos elaborados no con-

texto de práticas indigenistas e indígenas que vinham ocorrendo no Brasil. Isso possibilitou interpretações diferenciadas sobre qual ente federativo deveria se responsabilizar pela oferta da educação escolar para os indígenas, mas também ampliou e situou a discussão no campo da política educacional, antes entendida como política de assistência e limitada ao órgão indigenista oficial, às missões religiosas e entidades não-governamentais de apoio aos índios.

Entretanto, o que continuou acontecendo, na prática, é que os Municípios, os Estados, a Funai, as entidades de apoio e as missões religiosas, dependendo da região do país, continuaram a desenvolver ações no sentido de ofertar a educação escolar para os povos indígenas. Essa situação só veio a ser explicitada para ser encaminhada em 1999, com a Resolução nº 03 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE, que “estadualizou” a oferta da educação escolar indígena, sem excluir os municípios, desde que atendam às condições postas pelo CNE<sup>5</sup>. Desde então, a Educação Escolar Indígena vem sendo desenvolvida dentro dos sistemas de ensino previsto na organização da Educação brasileira<sup>6</sup>, o que trouxe outros problemas ou reforçou os já existentes, como passaremos a tratar a seguir.

## 2. Os princípios e as diretrizes da educação escolar indígena e a prática dos sistemas de ensino

Para que a Educação Escolar Indígena funcione dentro dos sistemas de ensino existentes e de acordo com os princípios de diferenciação, especificidade, interculturalidade e plurilinguismo, definido nas diretrizes da política nacional, o CNE, através da Resolução nº. 03, estabeleceu pelo menos três requisitos, a saber: (i) que a escola indígena deve ter “normas e ordenamentos jurídicos próprios”; (ii) que as secretarias devem criar novas estruturas políticas, administrativas, pedagógicas para o desenvolvimento dessa política; (iii) que

<sup>5</sup> Resolução nº. 03/99, Art. 9º, § 1º.

<sup>6</sup> Segundo a LDB nº. 9.394 de 1996, os artigos nº IV 16, 17 e 18 definem que a organização da educação brasileira é composta por: Sistema Federal; Sistemas dos Estados e do Distrito Federal; Sistemas Municipais.

cada ente federativo deve funcionar em Regime de Colaboração.

Esses requisitos são considerados essenciais para que a educação escolar atenda às expectativas dos povos indígenas com relação à função social da escola nas suas sociedades e para que as secretarias de educação possam realizar e conduzir ações coordenadas e articuladas. Por isso, essas “novas condições políticas, administrativas e pedagógicas” vêm sendo reiteradas em diversos documentos oficiais que tratam do tema e nas várias reivindicações dos/as educadores/as indígenas.

Porém, segundo a avaliação do MEC<sup>7</sup>, até 2002, poucos Estados criaram, nas suas estruturas, as categorias de escola ou de professor/a indígena, mesmo que o CNE alerte:

As escolas situadas nas Terras Indígenas só terão direito ao pleno acesso aos diversos programas que visam o benefício da educação básica se forem consideradas na sua especificidade. Isto só se concretizará por meio da criação da categoria “Escola Indígena” nos respectivos sistemas de ensino<sup>8</sup>.

Como essas categorias jurídicas não foram criadas, a escola e o professor indígena ficam submetidos às normas comuns existentes nos municípios ou nos estados, como foi denunciado pelo Conselheiro Gersem Baniwá, em audiência pública do CNE<sup>9</sup>, quando afirmou: “Os atuais marcos legais da Educação Escolar Indígena não tiveram como consequência que Estados e Municípios elaborassem novas leis e atos normativos para favorecer a diversidade sociocultural”

A situação profissional do indígena que assume o papel de professor/a em sua comunidade também merece destaque. Trata-se da melhor forma de regularizar a situação profissional desses/as educadores/as, de forma que se possa garantir os seus direitos trabalhistas, mas sem ameaçar o poder da comunidade de fazer suas indicações, o monitoramento e também a punição, quando for o caso, já que o concurso lhes daria o estatuto de funcionário público. No Brasil, há entendimentos políticos e jurídicos diferentes acerca dessas questões; urge, então, que o Estado brasileiro encontre uma solução para que a carreira de professor indígena seja concretizada, pois é condição essencial

para a efetivação do direito a educação escolar intercultural.

Além disso, devem ocorrer mudanças na estrutura e na gestão das secretarias de educação, para conduzir a política de educação escolar indígena. Nos diversos documentos oficiais, anuncia-se a necessidade da criação de uma instância organizativa para coordenar e executar as ações necessárias à implantação do atendimento escolar às comunidades indígenas. Sobre esse assunto, na avaliação realizada pelo MEC<sup>10</sup>, os/as pesquisadores/as concluíram: “Muitos estados mantêm hoje no âmbito do ensino fundamental ou básico, uma equipe específica para trabalhar com povos indígenas, mas ainda a maior parte não tem infraestrutura e orçamento para executar as ações relacionadas com educação indígena.”

O que se observa é que as equipes funcionam em departamentos pré-existent, sem autonomia política, administrativa e financeira, ocasionando que a Educação Escolar Indígena tenha que se adequar às normas estaduais/municipais comuns às escolas dos não indígenas.

A ausência de novas normas impede que essa política seja desenvolvida a partir dos princípios da especificidade e diferenciação. Exemplo disso é a questão da gestão e do calendário escolar. No caso da gestão, a legislação e os documentos oficiais afirmam que deve ser considerada a participação da comunidade na definição do modelo de organização e gestão da escola indígena. Entretanto, não é bem isso que vem sendo verificado pelo Conselheiro Gersem Baniwá, no acompanhamento que vem fazendo nos Estados, quando identificou:

Em um Estado, professores indígenas não podem assumir a direção de suas escolas, pois se trata de cargo atribuído somente a profissionais do quadro efetivo do Estado ou do Município. Em outro, exige-

<sup>7</sup> Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Roraima, Pernambuco haviam criado a categoria de escola indígena.

<sup>8</sup> CNE/CEB - Parecer 14, p.11 - Diretrizes Curriculares Nacionais para escolas indígenas.

<sup>9</sup> Realizada em São Gabriel da Cachoeira, em março de 2007, quando a autora foi convidada para participar em virtude da pesquisa que estava sendo realizada para o CNE.

<sup>10</sup> Apreciação das políticas públicas em educação indígena no período 1995-2002: MEC, p. 57

se que os professores tenham especialização em administração escolar, quando a maioria dos professores daquele Estado não tem nem o magistério. Outro Estado impôs a organização da escola com diretor, sem contemplar o disposto na Resolução CNE/CEB nº. 3/99<sup>11</sup>.

A gestão é um dos elementos fundamentais que caracterizam um determinado tipo de escola e seu projeto político pedagógico. Para que a escola indígena possa assegurar a sua função social é necessário que o modelo de gestão dessas escolas esteja estruturado de acordo com a organização social, política e territorial de cada grupo étnico.

Cada povo tem um modelo próprio de organização social e política, suas próprias formas de coordenar, planejar, zelar, organizar, dirigir, decidir e avaliar seus processos educativos e suas instituições que foram construídas no contexto das suas relações sociais, históricas, culturais e religiosas que são vivenciadas nos dias atuais. Por isso, a escola, para ser indígena, precisa que o modelo de gestão seja estruturado tendo como base a organização social e política do grupo.

Ponto importante, também, é o calendário das escolas indígenas. Sabe-se que a garantia do calendário próprio é fundamental na caracterização e definição da escola indígena. ALDB 9394/96 e o Parecer 14/99 reconhecem essa condição flexibilizando o previsto de oitocentos horas/aulas e os duzentos dias letivos, quando diz:

No caso das escolas indígenas, o importante não está no cumprimento rígido da temporalidade da escola, mas na garantia da observância e do respeito às qualidades sócio-culturais das diversas comunidades indígenas (...) em atenção ao disposto no artigo 79, da LDB, garantida a flexibilização e a contextualização adequada às condições dos respectivos povos indígenas<sup>12</sup>.

O tempo é uma criação cultural, sua concepção e utilização são feitas de acordo com a cultura dos grupos humanos. Assim, para que a escola seja indígena, a utilização do tempo e suas definições na escola devem acontecer no contexto das vivências culturais das sociedades em que ela está inserida (BRASIL, 1988). Portanto, a duração da jornada escolar será feita a partir da função social que a escola assume naquele tipo de sociedade.

Parece, então, que foi com esse entendimento que o CNE tratou da flexibilidade do calendário escolar indígena, inclusive para o número de dias letivos e horas/aulas previstas.

Entretanto, na prática, Estados e municípios toleram a norma e a flexibilizam desde que o previsto, 800 horas e 200 dias, seja cumprido, impedindo, pois, que o projeto político pedagógico se desenvolva respeitando as vivências culturais dos povos indígenas. O que se percebe é que a garantia do direito à especificidade e diferenciação fica permanentemente ameaçada, quando essas são colocadas na relação com a legislação educacional nacional mais ampla e as normas políticas/administrativas das secretarias de educação.

Outro problema crucial é o não funcionamento do regime de colaboração no país. Como a Lei 9394/96 não consagrou a criação de um sistema nacional de ensino e a legislação garante a autonomia política, administrativa e legislativa entre os entes federados<sup>13</sup>, sugeriu-se a criação de sistemas próprios nos estados e municípios. Essa descentralização da organização do sistema educacional brasileiro favorece a fragmentação e a desarticulação dos diversos níveis e modalidades de ensino.

A consequência dessa descentralização é o cumprimento ou não, por parte dos estados e/ou municípios, das diretrizes nacionais formuladas pela União. Por outro lado, o Regime de Colaboração que poderia favorecer ações coordenadas entre as secretarias dos estados e municípios e a União, garantindo as diretrizes nacionais, também não tem funcionado, como afirmou o Conselheiro do CNE, Gersem Baniwá:<sup>14</sup>

A não regulamentação do regime de colaboração gera inúmeros impasses na gestão da Educação Escolar Indígena, e lideranças, professores indígenas e a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena

<sup>11</sup> BRASIL. CNE/CEB - Indicação nº 1/2007

<sup>12</sup> CNE/CEB - Parecer 14/99, p. 24

<sup>13</sup> Na LDB, nº. 9.394 de 1996, o artigo 8, e na C.F., o artigo 211 afirma: "A União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, os quais terão liberdade de organização na forma da lei."

<sup>14</sup> BRASIL. CNE/CEB - Indicação nº. 1/2007.

na (CNEEI) têm interpelado o MEC para assumir seu papel regulatório e coordenador das políticas.

Assim, como não há um sistema nacional de educação e o regime de colaboração não tem funcionado, os estados e/ou municípios cumprem ou não com as diretrizes nacionais de Educação Escolar Indígena, dependendo das interpretações, da vontade política do gestor, do movimento indígena e da correlação de forças que se estabelecem em âmbito estadual e municipal.

Assim, pode-se afirmar que, mesmo havendo no Brasil um *corpus* documental que rompe com o modelo integracionista de fazer educação escolar para os povos indígenas, no gerenciamento dessa política há vários impedimentos para a efetivação do direito desse povos a uma educação escolar intercultural. Por isso, são várias as reivindicações do movimento indígena no Brasil, para que haja mudanças no aparato legal, de forma que se possa criar um sistema próprio para tratar do tema no Brasil.

### 3. Territórios etnoeducacionais ou sistema próprio: os desafios atuais da gestão da educação escolar indígena no Brasil

Além dos motivos acima elencados, há várias outras limitações apontadas pelo movimento indígena e indigenista para que a Política de Educação Escolar Indígena seja desenvolvida no contexto dos sistemas de ensino existentes.

Uma dessas limitações é o fato de que os poderes locais, municipais ou estaduais, sempre tiveram interesses com a questão política e territorial dos povos indígenas. Caso recente e emblemático dessa situação é o da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em que o Governo do Estado de Roraima, por represália à demarcação do território de acordo com as reivindicações dos povos naquela região, municipalizou as escolas indígenas, sem consultar as comunidades como previsto na Resolução 03/99 e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Aliás, as entidades de apoio e o movimento indígena analisavam na época da publicação do Decreto Presidencial nº. 26, que a descentralização

dos assuntos indígenas para os Estados iria favorecer os grupos econômicos interessados em explorar as suas terras e que, se a questão educacional fosse para os governos estaduais, fatalmente seriam reduzidas as possibilidades de que a política educacional levasse em conta as especificidades das culturas indígenas.

Não é estranho a ninguém que as disputas locais pelas terras indígenas e suas riquezas impedem o desenvolvimento de políticas que respeitem a diversidade étnica, tendo em vista que os municípios foram criados a partir da invasão dos territórios indígenas, da expulsão das aldeias e da eliminação das diferenças culturais. As relações que se estabelecem, nesse espaço, pela disputa dos territórios dos povos indígenas, são de muita tensão. Essa disputa territorial se estende para os campos da política partidária, das relações sociais, econômicas e afetivas. Assim, as populações locais e regionais tratam os indígenas com discriminação e preconceitos, criando-se uma situação de verdadeiro antagonismo com esses povos.

É claro que a esfera federal não fica completamente isenta de influências políticas e econômicas locais. Entretanto, o fato da gestão da política concentrar-se em um único ente da federação pode favorecer um maior controle social dos povos indígenas sobre suas políticas, inclusive porque suas organizações são macro-regionais e até nacionais, enfrentando, de forma mais eficaz, as disputas e os interesses locais.

Outra limitação importante é que a organização do ensino no Brasil atende à lógica espacial onde vive a população brasileira, ou seja, nos limites territoriais do Município ou do Estado. Com os povos indígenas não acontece da mesma forma, porque um mesmo povo pode encontrar-se em vários estados e municípios, haja vista seus limites territoriais transcenderem a divisão político-geográfica brasileira. O próprio CNE, através do Parecer 14/99, encontrou explicação para optar pela esfera estadual para ofertar e executar a política de Educação Escolar Indígena, no fato de muitos territórios indígenas se localizarem em mais de um município.

Assim, o mesmo argumento é possível de ser usado para os povos cujos territórios estão em mais

de um estado da federação, ou mesmo aqueles grupos indígenas que moram nas periferias das cidades.

Sabe-se que o respeito à situação territorial dos povos indígenas é condição fundamental para que os demais direitos sejam assegurados, porque, como diz Ramos (1994, p. 20-21): “No território estão inscritas as mais básicas noções de autodeterminação, de articulação sociopolítica, de vivência e crenças religiosas, para não falar na própria existência física do grupo”.

Como a organização da educação brasileira é descentralizada, não há um único órgão normatizador e/ou fiscalizador da política, ou com poder punitivo para aqueles que não cumpram as determinações em âmbito nacional. Os estados e/ou municípios não são obrigados a atender às diretrizes nacionais, e as escolas de um mesmo povo indígena ficam sob a condução política de gestões administrativas diferentes, trazendo toda sorte de complicações, à mercê das vontades políticas de quem conduz a gestão educacional.

O fato é que a estrutura da administração pública brasileira foi criada numa perspectiva de nação única e universalista e para desenvolver políticas através de mecanismos e práticas homogenizadoras<sup>15</sup>. Por isso, no desenvolvimento de políticas específicas, tem-se mostrado como exigência a necessidade de se criarem estruturas administrativas alternativas às já existentes, dentro da gestão pública brasileira, tendo em vista que, na prática, ao desenvolver as políticas públicas específicas, se encontram vários entraves para garantir a especificidade.

Aspecto importante é a compreensão da Escola como um bem indígena, compreendendo bens indígenas todos os elementos de ordem material e imaterial que garantem a identidade étnica do grupo e o seu direito à vida. Assim, podem-se considerar bens indígenas a própria vida, a saúde, a liberdade, a posse das suas terras, o uso exclusivo das suas riquezas, sua organização social, as crenças, as tradições, a língua etc.

Nas últimas décadas, professores/as, lideranças e comunidades indígenas têm desenvolvido várias experiências de escolas, cujo papel tem sido fundamental na reafirmação da identidade étnica e na concretização de seus projetos de futuro, ou

seja, a educação escolar tem-se tornado uma verdadeira aliada na proteção de seus bens, como pode ser observado na fala de uma professora indígena de Pernambuco:

*A escola indígena tem de ser parte do sistema de educação de cada povo, no qual se assegura e fortalece a tradição indígena, a partir daí teremos elementos suficientes para uma relação positiva com os outros.*<sup>16</sup>

A LDB nº. 9394/96 também trata a escola indígena como um bem quando afirma que ela serve para reafirmação de suas identidades étnicas, recuperação de suas memórias históricas, valorização de suas línguas e ciências, além de possibilitar o acesso às informações e conhecimentos valorizados pela sociedade nacional.<sup>17</sup>

O CNE compreendeu tal significado quando entendeu a escola como meio para garantir acesso a conhecimentos gerais, sem precisar negar as especificidades culturais e a identidade daqueles grupos<sup>18</sup>. Assim, tanto nos documentos oficiais, quanto na concepção e na prática dos indígenas, todos concordam quanto à importância da instituição escolar autônoma, para proteção dos bens indígenas, tornando-se também ela própria um bem que deve ser protegido pela União, como quer a CF/88<sup>19</sup>.

Nessa mesma direção da discussão, encontra-se a polêmica entre a relação dos artigos vinte e dois e vinte e quatro da Constituição Federal de 1988. No Artigo 24 da Carta Magna, é afirmado que “a educação, cultura, ensino e desporto” são as atividades legislativas “concorrentes” dentre os três entes federativos, podendo a esfera estadual também legislar nessa área, desde que não contrarie a Carta Magna/88 e a LDB 9394/96.

<sup>15</sup> Deborah Duprat, Subprocuradora-Geral da República, Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal - Índios e outras Minorias Étnicas. Palestra realizada no Seminário Bases para uma política indigenista, promovido pelo Laced/Museu Nacional, em agosto de 2004.

<sup>16</sup> Jucineide Simplício Freire, professora Xukuru/PE (BRASIL, 1988, p. 58).

<sup>17</sup> Lei 9.394 de 1996, artigo 78.

<sup>18</sup> Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica - NE/CEB - Parecer 14/99, p. 4.

<sup>19</sup> Conforme os Artigos nº. 22, inciso XIV, e o 231 da Constituição brasileira de 1988, compete à União privativamente legislar sobre as populações indígenas e proteger todos os seus bens.

Como a Constituição não pode ser lida a partir de um único artigo, tendo em vista que ela se constitui num conjunto de diretrizes e princípios que deve ser interpretado e compreendido dentro de um todo, então, quando o constituinte construiu esse artigo não estava se referindo à Educação Escolar Indígena. A Carta Magna diz no seu Artigo 22, no Título III da Organização do Estado, que “compete privativamente à União legislar sobre as populações indígenas”, portanto, não atribuiu à esfera estadual a competência para legislar sobre o tema da Educação Escolar Indígena, senão estaria em contradição, conforme nos explica a Dra. Rosane Lacerda<sup>20</sup>.

O constituinte entendeu que não caberia aos estados nem aos municípios a adoção de medidas que viessem interferir na vida dos povos indígenas. Reservou essa interferência na área federal, seja no nível legislativo, executivo, judiciário e também de proteção relativo à situação do Ministério Público. O que podemos perceber é que há um sistema, há uma lógica, posta pela Constituição Federal, que coloca o tratamento legal a ser pensado para os povos indígenas dentro de um sistema, que é um sistema federal, em vários níveis, em várias dimensões temáticas.

Portanto, ao colocar a Educação Escolar Indígena para ser executada pelos estados ou municípios rompe-se com esse sistema de proteção criado pela CF/88. Há uma quebra no princípio constitucional da federalização da questão indígena, ficando assim ameaçado o direito à educação específica, diferenciada e intercultural.

O que se tem visto na prática é que não basta construir diretrizes, princípios e ações de uma política educacional intercultural; faz-se necessário, também, a criação de estruturas de gestão flexíveis, que possam garantir o direito dos povos indígenas a ter suas escolas baseadas nas suas organizações sociais e que contribuam com os seus projetos de futuro.

Esta discussão encontra-se em pleno vigor, e sem consensos, na proposta da Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI, que cria o Estatuto dos Povos Indígenas, enviada ao Congresso Nacional em junho de 2009, e na criação dos Territórios Etnoeducacionais, pelo Decreto 6.861 de 27 de maio de 2009, como iniciativa da Coordena-

ção Geral de Educação Escolar Indígena – CGEEI/SECAD/MEC.

Com a criação dos etnoterritórios, parece que o MEC quer tratar dois problemas da gestão da política de educação indígena: o primeiro refere-se ao respeito à situação territorial dos povos indígenas, e o segundo, ao não cumprimento do Regime de Colaboração. E faz isto sem alterar a forma como está organizada a Educação no país.

Com o Decreto nº 6.861/09, o MEC propõe que se faça uma articulação entre os entes federativos a partir de uma pactuação que deve ser efetivada em um Plano de Ação. Para o MEC, os governos estaduais/municipais devem elaborar um plano de ação articulado com vários sujeitos sociais, indígenas, universidades e entidades de apoio, para ofertar a Educação Escolar Indígena, “observada a sua territorialidade e respeitando suas necessidades e especificidades”. Não há nenhuma menção quanto à criação de uma nova estrutura organizacional para dar conta da desejada especificidade, até porque isso não poderia ser feito através de um decreto.

O Decreto repete os princípios, as diretrizes, os referenciais teóricos que já estão explícitos em vários documentos oficiais, não traz nenhuma novidade quanto ao que já existe hoje no Brasil, só a proposta de pactuação, enquanto os entes federativos continuarão com as atribuições já definidas em documentos anteriores.

Não há também nenhuma exigência para que os estados e municípios atuem seguindo as diretrizes nacionais de educação escolar indígena, exigindo-se apenas aquelas ações em que o MEC irá apoiar, como afirma o inciso 2º do Artigo 5º: “As ações apoiadas pelo Ministério da Educação deverão estar em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação”.

Isso nos faz questionar se isso quer dizer que os estados e municípios podem desenvolver ações para educação escolar indígena, sem estar em conformidade com as diretrizes nacionais da educação escolar indígena.

<sup>20</sup> Entrevista dada à autora durante a pesquisa para o CNE/UNESCO, já citada.

Assim, mesmo que o MEC queira, com esse decreto, que se desenvolva uma política de educação escolar indígena que leve em conta a situação territorial dos povos indígenas, a forma como se organizam, articulam e estabelecem as relações intersocietárias, históricas, políticas, econômicas, filiações lingüísticas e práticas culturais, não há nada no documento que garanta isso. Ou seja, a educação escolar indígena ficará à mercê das vontades dos gestores públicos elaborarem, participarem ou não do Plano de Ação do território etnoeducacional. A publicação desse Decreto confirma a compreensão de Almeida (2006, p. 27), quando afirmou: “Inexistindo uma reforma do Estado, coadunada com as novas disposições constitucionais, a solução burocrática foi pensada sempre com o propósito de articulá-las com as estruturas administrativas preexistentes, acrescentando à sua capacidade operacional atributos étnicos.”

A educação escolar indígena, desenvolvida no contexto dos sistemas de ensino existentes, apresenta vários problemas, impedindo que os princípios e as diretrizes nacionais sejam colocados na prática como procuramos mostrar anteriormente neste texto. Nos encontros sobre a temática, os diversos sujeitos que tratam do tema no país têm compartilhado da compreensão com relação à impossibilidade da educação escolar indígena ser desenvolvida dentro dos sistemas de ensino existentes, reivindicando a criação de uma nova estrutura para desenvolver essa política educacional, tendo em vista que as atuais estruturas administrativas “não são capazes nem permitem uma verdadeira educação escolar indígena, porque não contemplam as demandas, os princípios e as metodologias dos diversos povos indígenas do Brasil.”<sup>21</sup>

A Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI, ouvindo as diversas reivindicações postuladas pelos movimentos indígenas, propõe, no texto do projeto de Lei que cria o Estatuto dos Povos Indígenas, a criação de um sistema nacional de educação para tratar da educação escolar indígena, como pode ser identificado no Capítulo IV, Artigo 199, na proposta encaminhada ao Congresso Nacional “a educação escolar indígena será implementada por um sistema nacional de educação escolar indígena, nos termos desta lei”. Mais do que isso, atribui essa responsabilidade diretamente

ao sistema federal, conforme o Art. 201, que afirma: “o Sistema Nacional de Educação escolar indígena compõe o Sistema Federal de Ensino da União, respeitando-se as suas especificidades, e será mantido com recursos ordinários”.

Assim, como pode ser observado, a CNPI, mesmo propondo a criação de um sistema nacional de educação escolar indígena, submete-o a um dos sistemas já existentes no contexto da organização da educação brasileira. Sabe-se que no Brasil não há um sistema nacional de Educação, como se tem na área de Saúde Pública, mas vários sistemas, e o Federal é um desses sistemas que tem sob a sua responsabilidade a rede de escolas federais e as universidades. Portanto, não é um sistema novo que está se propondo, mas um subsistema dentro do Sistema Federal de Ensino. Este fato sinaliza, caso seja aprovada a proposta de Estatuto dos Povos Indígenas da forma como se encontra, que não será criada uma nova estrutura organizativa para o desenvolvimento da educação escolar indígena. Desse modo, ela continuará sendo desenvolvida dentro das estruturas atuais, inclusive com as mazelas próprias desse sistema. Essa contradição, no projeto, é provavelmente fruto das disputas que têm sido travadas na construção das propostas para o Estatuto dos Povos Indígenas.

Quanto aos territórios etnoeducacionais, a proposta da CNPI aparece como uma forma de organizar o Sistema, conforme Artigo 200, Inciso IV, que trata dos princípios, portanto o que se propõe é a constituição de uma estrutura nova, independente da divisão político-administrativa do País para administrar a educação escolar indígena. Parece, portanto, que, além dos embates políticos enfrentados na CNPI, houve também uma confusão acerca do entendimento de como se organiza a Educação brasileira. Ao atribuir a responsabilidade ao “Sistema Federal”, o que a CNPI desejava era que a oferta e execução da educação escolar indígena ficassem sob responsabilidade do ente federativo União Federal, e não dentro das estruturas existentes.

<sup>21</sup> Fala de Gersem Baniwá, em entrevista realizada pela pesquisadora Judite Gonçalves de Albuquerque, por ocasião do Diagnóstico da Escolarização em Nível Médio dos Povos Indígenas no Alto e Médio Rio Negro-Amazonas - Projeto 914bra1086 do Programa Diversidade a Universidade - Produto IV “É Possível Construir Uma Educação Escolar Indígena?”, agosto de 2004.

## Considerações finais

Garantir as condições para que a educação escolar indígena seja desenvolvida dentro de um sistema próprio com responsabilidade direta da União Federal é fazer cumprir os princípios constitucionais.

Trata-se da construção de um modelo de gestão da política educacional que leve em consideração a diversidade sócio-lingüística, as dinâmicas culturais, experiências históricas, a situação territorial dos povos indígenas, potencializando a sua participação efetiva e ativa e garantindo a sua autonomia, sem excluir os outros entes federativos, possibilitando que os povos indígenas tenham, na teoria e na prática, uma educação escolar intercultural.

Alguns sinais de que a especificidade da educação escolar indígena exige novas estruturas, dentro do Estado Nacional, são apresentados sistematicamente, e nos parece que o MEC insiste em não reconhecê-los. Isto pode ser identificado quando o CNE atribuiu à esfera estadual, em 1999, pela Resolução nº 03, a responsabilidade pela oferta e execução de todas as etapas da educação básica para os povos indígenas. Através disso, cria uma regra intermediária ao estabelecido pela LDB, o que se constitui em um atendimento diferenciado da escolaridade oferecida aos não-índios mas que ainda não é suficiente diante das demandas efetivas. A própria documentação oficial insiste que é preciso que se tenham “normas e ordenamentos jurídicos próprios”, criando-se “setores específicos” para tratar da temática no Brasil.

Outro sinal é que, considerando a pluralidade étnica do país, e reconhecendo a necessidade de um atendimento específico, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD e, dentro dessa estrutura a Coordenação de Apoio as Escolas Indígenas, com assessoria da Comissão Nacional de Educação escolar indígena. Isso denota que o próprio MEC

“percebe” a exigência de uma gestão específica para a educação escolar indígena.

A criação de um sistema próprio de educação escolar indígena poderia favorecer uma ação contundente e eficaz nos problemas educacionais dos povos indígenas. Para tanto, isso exige uma ação deliberada, uma definição de intencionalidade, a realização de diagnósticos da situação e necessidades de cada povo indígena, clareza de organização e funcionamento das diversas partes que constituem o sistema, com a definição de normas comuns. (SAVIANI, 1999).

Em um sistema de educação próprio, a Comissão Nacional de Educação escolar indígena poderá vir a se tornar um Conselho de Educação escolar indígena, representativo da diversidade, com autonomia política e financeira. Atuará, portanto, de forma articulada e sinérgica com o Conselho Nacional de Educação, para criar as normas para o funcionamento do Sistema, coordenar e articular as Conferências Nacionais de Educação escolar indígena, como instância deliberativa da política de educação escolar indígena no país.

Na estruturação e organização, para garantir um funcionamento que respeite a diversidade sociocultural dos povos indígenas, toma-se como referência os etnoterritórios, com os princípios já considerados e com o gestor público, que garanta a participação efetiva dos indígenas nas deliberações da política. Um dos desafios, neste contexto, é não excluir os estados e municípios, diante de suas responsabilidades em aplicar os recursos públicos que arrecadam com os impostos na educação escolar indígena.

Portanto, um sistema próprio para tratar da educação escolar indígena no país tem como intenção fazer com que os princípios de autonomia, especificidade, diferenciação, plurilinguismos, interculturalidade, sejam efetivamente colocados na prática e que os saberes, modos de organização social e os sistemas educativos dos povos indígenas sejam respeitados, garantindo a sua participação na efetivação da política.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eliene Amorim de. **A política de educação escolar indígena: limites e possibilidades da escola indígena.** 2002. 122f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação, Recife, 2002.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: EDUFAM, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referencial nacional para educação escolar indígena**. Brasília, DF: MEC, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação **Referencial curricular nacional para as escolas indígenas**. Brasília, DF: MEC, 1988.

\_\_\_\_\_. **Projeto 914 BRA 1119: fortalecimento institucional do CNE como colegiado superior de política educacional brasileira**. Brasília, DF: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. Câmara de Educação Básica. **Resolução 03**. Brasília, DF: MEC, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 14**. Brasília, DF: MEC, 1999b.

\_\_\_\_\_. Câmara de Educação Básica. **Indicação nº 1/2007**. Brasília, DF: MEC, 2007

CAPACLA, Marta Valéria. **O debate sobre educação indígena no Brasil (1975-1995)**. Brasília, DF: MEC; São Paulo: Mari, 1995.

CUNHA, Manuela Carneiro da. O futuro da questão indígena. In: SILVA, Aracy Lopes da; GRUPIONI, Luís Donisete Benzi (Orgs.). **A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus**. Brasília, DF: MEC; UNESCO. p.129-141.

CRAVEIRO, Silvia da Silva. **Educação escolar e saúde indígena: uma análise comparativa das políticas nos níveis federal e local**. 2004. 171f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2004.

GRUPIONI, Luis Donisete. De alternativo a oficial: sobre a (im)possibilidade da educação escolar indígena no Brasil. In: D'ANGELIS, Wilmar; VEIGA, Juracilda. **Leitura e escrita em escolas indígenas**. Campinas: Mercado das Letras, 1995. p. 184-201.

GRIZZI, Dalva Carmelina Sampaio; SILVA, Aracy Lopes da. A filosofia e a pedagogia da educação indígena: um resumo dos debates. In: COMISSÃO PRO-ÍNDIO: a questão da educação indígena. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 15-29.

HECK, Egon Dionísio. **Os índios e a caserna**: políticas indigenistas dos governos militares, 1964 a 1985. 1996. 137f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas, Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1996.

MATTOS, Kleber Gesteira; MONTE, Nietta Lindemberg. O estado da arte da formação de professores indígenas no Brasil. In: GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. (Org.). **Formação de professores indígenas: repensando trajetórias**. Brasília, DF: MEC; UNESCO, 2006. p. 108-111.

MONSERRAT, Ruth. Conjuntura atual da educação indígena. In: EMIRI, Loreta; MONSERRAT, Ruth. **A conquista da escrita**. São Paulo: Iluminuras, 1989.

RAMOS, Alcida Rita. **Sociedades indígenas**. São Paulo: Ática, 1994.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

\_\_\_\_\_. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

SILVA, Rosa Helena Dias da. Povos Indígenas, Estado Nacional e Relações de Autonomia: o que a escola tem com isso? In: **Urucum, jenipapo e giz: educação escolar indígena em debate**. Cuiabá: Conselho de Educação Escolar Indígena de Mato Grosso, 1997. p. 49-68.

\_\_\_\_\_. Autonomia como valor e articulação de possibilidades: o movimento de professores indígenas do Amazonas, de Roraima e do Acre e a construção de uma política de educação escolar indígenas. In: **Cadernos CEDES: educação indígena**. Campinas, n. 49, p. 62-75, 2000.

*Recebido em 14.09.09  
Aprovado em 08.10.09*