

AVANÇOS E ESTAGNAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Cássio Knapp¹

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir da década de 1990, ampliou-se expressivamente a oferta da educação escolar para as comunidades indígenas. Isso é resultado de diferentes episódios que se complementam e que, em certa medida, modificaram a própria concepção da forma de perceber a escolarização para as comunidades indígenas. A primeira dessas ações é a própria promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, ponto paradigmático na atuação do Estado para com as comunidades indígenas. Podemos apontar ainda: (a) o reconhecimento de uma pluralidade cultural do país; (b) a ampliação das políticas públicas para a Educação Escolar Indígena; (c) o fortalecimento das ações políticas de organizações indígenas, entre outros.

A partir disso, mas também como reflexo da mudança no pensamento sobre as sociedades indígenas, percebe-se a criação da defesa de uma escola específica, diferenciada, intercultural e bilíngue. Nesse sentido, neste artigo desenvolvemos uma reflexão sobre os avanços e as conquistas ainda necessárias das políticas públicas que possibilitaram ou consolidaram a construção do modelo atual de Educação Escolar Indígena. Para tanto, propomos um mapeamento e uma análise das políticas públicas que envolvem a Educação Escolar Indígena.

Inicialmente, é preciso ressaltar que identificamos, na história da Educação Escolar Indígena do Brasil, um processo educativo que figura (até os dias de hoje) como elemento relevante no processo de construção e manutenção do sistema colonial e colonialista. Desse modo, entendemos que sempre se tomou a educação escolar como ferramenta para alinhar os indígenas aos projetos de subalternização. Contudo, é importante e basilar salientar que, apesar dos esforços empreendidos, os indígenas não perderam sua identidade, estabelecendo um processo de ressignificação de sua cultura diante das demandas colocadas pelos contatos cada vez mais intensificados.

¹ Professor do Curso de Licenciatura Intercultural Indígena – Teko Arandu da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Doutor em História pelo Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: cassioknapp@ufgd.edu.br



Diante disso, não podemos negar que a instituição escola esteve relacionada como uma ferramenta assimilacionista e integracionista; servindo a Colônia, ao Estado e, em determinados momentos da história, à Igreja. No entanto, nossas observações partem da hipótese de que houve um discurso sobre o uso da escola e que essa retórica da Educação Escolar Indígena se modificou ao longo do tempo, refinou-se e assumiu novas roupagens (KNAPP, 2011).

Contudo, também é necessário observar, como pretendemos demonstrar a seguir, que a promulgação da Constituição Federal de 1988 coloca em cheque as relações entre o Estado e os povos indígenas. É somente a partir de então que se é possível vislumbrar outro modelo de escolarização para as comunidades indígenas.

MAPEANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nesta seção, mesmo que nosso foco não esteja voltado para a realização de uma abordagem cronológica ou linear acerca das leis ou políticas públicas para a Educação Escolar Indígena², pretendemos, em nossa análise observar o que ainda se apresenta como desafio para a superação do que ainda é entrave para a efetivação da escola diferenciada. Nesse sentido, é preciso reconhecer primeiramente aquilo que temos como marcos para uma política de diferenciação para a educação escolar nas comunidades indígenas.

É necessário também observar que levamos em consideração a lacuna existente entre a elaboração de uma política pública e a sua real implantação, seja entre a defasagem da escrita da lei e a sua aplicabilidade nas escolas indígenas, seja levando em conta as especificidades regionais e financeiras. Entretanto, é preciso observar também quais conceitos direcionaram os conteúdos dos textos dessas políticas; e verificar se, de fato, atendem aos objetivos que se pretendem alcançar.

Assim, é preciso primeiramente ressaltar, que foi nas últimas décadas do século XX que o Brasil passou a modificar a forma de perceber as comunidades indígenas. É a partir do início da década de 1970, período em que algumas universidades, com participação de organizações não governamentais

² Uma abordagem crítica com relação às políticas públicas para a Educação Escolar Indígena pode ser encontrada em: (GRUPIONI, 2008) e (KNAPP, 2011).

e com o crescente protagonismo indígena, iniciam um debate sobre a promoção de uma Educação Escolar Indígena específica e diferenciada.

Os resultados desse movimento tornam-se perceptíveis a partir do processo de reconhecimento da pluralidade étnica e cultural do Brasil na Constituição Federal de 1988. Essa Constituição é considerada um marco importante por inaugurar um momento de ruptura sobre as políticas desfavoráveis às sociedades indígenas brasileiras.

De fato, a Constituição Federal de 1988 é paradigmática na relação de como o Estado percebe e atua junto aos povos indígenas. Se em geral é possível perceber que até esse momento as ações do Estado estavam voltadas para a assimilação e/ou integração dos sujeitos indígenas a comunidade nacional, agora a proposta passa a ser de reconhecimento e manutenção da diversidade cultural.

Contudo, é pertinente pensarmos que “a prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos” (CHAUI, 1989 p.20). É, nesse sentido, que mostramos o quanto é recente e desnorteante refletirmos que os grupos indígenas precisaram, primeiramente, serem reconhecidos como parte da sociedade brasileira; para, só após isso, terem reconhecidos os seus direitos.

De todo modo, o grande passo dado com a promulgação da Constituição de 1988 foi o fato de os indígenas terem garantido o direito à coletividade de suas comunidades, portadores de um modo de organização próprio e diferenciado da sociedade envolvente. Dessa forma, foi garantido o direito de manter suas línguas, costumes e tradições, além de um local tradicional onde possam se reproduzir física e culturalmente. Embora o texto da Constituição se mostre transparente e claro, ainda, por vezes, é negado o direito aos grupos indígenas localizados em centros urbanos.

A garantia do reconhecimento à alteridade dos indígenas não está presente apenas na Constituição de 1988. Está também presente na convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, ratificada pelo Brasil em 2004. Ela impõe aos Estados o dever de reconhecer que a diversidade étnico-cultural dos povos indígenas deve ser respeitada em todas as suas dimensões. A Convenção ainda obriga os governos a assumirem a responsabilidade de desenvolver ações coordenadas e sistemáticas com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

Vale lembrar que, ainda que a Constituição de 1988 tenha, em tese, reconhecido os direitos aos indígenas, as questões sobre Educação Escolar Indígena foram, no texto da Constituição, apenas tangenciadas. Apenas o artigo 210 versa sobre educação, ao remeter à discussão ao respeito dos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, garantindo o direito aos indígenas de utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. Estendendo nossa análise, podemos apontar que a colocação no texto da “garantia dos processos próprios de aprendizagem” é extremamente vaga, no que diz respeito ao tipo de escola que as comunidades indígenas podem ter.

Outro ponto que merece ser mencionado, é que, ao estabelecer peso na relação linguística dos indígenas falantes de suas línguas ancestrais, inviabiliza os grupos indígenas que possuem a língua portuguesa como sua língua materna.

Dito isso, nos resta apontar os principais marcos para o reconhecimento da pluralidade cultural no Brasil, assim como as políticas públicas para a Educação Escolar Indígena que têm emergido nos últimos 30 anos, após a Constituição de 1988.

. Decreto nº 26/91: a União removeu a incumbência da Fundação Nacional do Índio sobre os processos de educação às sociedades indígenas. Sendo assim, a coordenação da Educação Escolar Indígena passou a fazer parte do Ministério da Educação, que teve o dever de pensar a organização das ações pedagógicas e educativas, cabendo aos estados e aos municípios a sua execução. Importante lembrar que isso só ocorreu após inúmeras disputas políticas (atreladas ao processo de reorganização de setores do Estado, promovido pelo governo Collor entre 1990 e 1992).

Para além da transferência da responsabilidade com relação à educação, cabe apontar também os decretos números 23, 24 e 25 de 1991 também descentralizam as responsabilidades sobre saúde, educação, desenvolvimento rural e meio ambiente, passando a ser executadas pelos Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente. Esse processo acarretou um esfacelamento e um esvaziamento da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, já que houve ainda fragmentação de outras ações que passaram a ser desenvolvidas por diversos Ministérios.

É importante rememorar também, como aponta Grupioni (2008), que a FUNAI pouco fazia com relação à Educação Escolar Indígena, além de distribuir material, merenda escolar e entregar às missões religiosas a tarefa de

definir princípios e realizar a prática da escolarização indígena. Por conta disso, foi depositada a esperança de que, de fato, a escolarização indígena teria respaldo técnico e financeiro do Ministério da Educação - MEC e que esse Ministério coordenaria as funções de normatização e gestão das escolas indígenas. Contudo, o que aconteceu foi uma atribuição da responsabilidade pelas escolas indígenas às Secretarias Estaduais e Municipais, embora elas em nada estivessem preparadas para coordenar as escolas indígenas.

A transposição da coordenação das escolas indígenas para as Secretarias de Educação acarretou na estadualização ou, em muitos casos, na municipalização das escolas indígenas. Cabe ressaltar que esses processos ocorreram à revelia das comunidades indígenas. Desse modo, essas ações continuaram sendo alvo de críticas de quem defendia uma atuação federal na educação, visto que fragmentava ainda mais as ações conjuntas para a Educação Escolar Indígena, que continuavam sem normatização federal.

A transferência de responsabilidades que a estadualização e a municipalização acarretaram, se transformaram no ponto mais frágil da forma de pensar as políticas públicas para a Educação Escolar Indígena. Primeiramente, porque os estados e municípios não estavam preparados para a oferta desse tipo de escolarização, mas também porque, em muitos casos, o contexto regional foi ou é extremamente desfavorável aos povos indígenas, muito por conta de situações de disputas territoriais envolvendo os indígenas e o poder político local.

Cabe observar ainda que, as configurações políticas locais não conseguem estabelecer um planejamento educacional de longo prazo, são numerosos os casos de substituição excessiva dos técnicos das secretarias de educação responsáveis pelo desenvolvimento das atividades educativas para os povos indígenas;

. Portaria Interministerial 559/91 e Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena de 1993: Como resultado do Decreto nº26/1991, ainda no mesmo ano foi estabelecida a Portaria interministerial 559/91, que ao criar no Ministério da Educação o Comitê de Educação Escolar Indígena, passou a subsidiar ações educacionais indígenas pautadas pelo princípio do reconhecimento da diversidade sociocultural e linguística das sociedades indígenas. A partir disso foi elaborado pelo Comitê em 1993 as primeiras Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena, essas deveriam fundamentar as ações a serem implementadas nas estaduais e municipais.

. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, nº 9.394 de 1996: ratifica o direito à Educação Escolar Indígena bilíngue e intercultural (mesmo não estando claro ainda qual a opção de interculturalidade que o governo defende), introduzindo a discussão do multiculturalismo e da etnia para o ensino de História da Educação Básica, e encaminhando ao sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura, a obrigação de desenvolver programas apropriados à Educação Escolar Indígena com respaldo técnico e financeiro. Alguns dos direitos à Educação Escolar Indígena, garantidos na LDB, só foram assegurados a partir de complementações e modificações do texto original da Lei. O resultado disso pode ser observado na criação de contínuos textos que ainda embasam a Educação Escolar Indígena.

. Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas - RCNEI: publicado em 1998, tornou-se um elemento importante para o processo de uma Educação Escolar Indígena, pois relata experiências concretas nesse modelo de educação, com um referencial teórico a partir de uma vasta bibliografia desenvolvida por renomados antropólogos, linguistas, historiadores, pedagogos, dentre outros. É necessário analisar que tal documento ainda não tem garantido a solução dos problemas que envolvem a Educação Escolar Indígena, embora aborde problemas e trace sugestões.

Nesse sentido, no próprio RCNEI, é reconhecido que tanto secretarias municipais quanto governos precisam estar empenhados em rever seus instrumentos burocráticos e devem, conjuntamente, assegurar as formas próprias de gestão das comunidades indígenas para a promoção de uma Educação Escolar Indígena de qualidade.

Além disso, é notável a preocupação que o documento ressalta no sentido de respeitar as culturas, as tradições e as especificidades das diversas comunidades; indicando, sobretudo, opções para os encaminhamentos pedagógicos das escolas como, por exemplo, conteúdos escolares, objetivos, construção curricular, registro escolar, produção pedagógica, avaliação e organização do trabalho pedagógico, espaço e agrupamento dos alunos.

De outra sorte, essa mesma sensibilidade não é observada ao abordar as áreas do conhecimento como Matemática, História, Geografia, Ciências, Artes e Educação Física. Nota-se apenas uma preocupação em contextualizar, “adotar” as matérias para que sejam estudadas, relacionando-as com as comunidades locais. Contudo, nesse sentido, o ‘espaço’ que a



‘tradicionalidade’ ocupa nas escolas indígenas ainda é confundido, ou tomado como folclore, resultando numa folclorização do currículo;

. Plano Nacional de Educação: mesmo que ele só tenha sido aprovado em 2001, foi elaborado pelo Poder Executivo a partir de 1997; tendo o objetivo de dar direção às políticas da Educação. Nele, ao incorporar um capítulo exclusivo para a Educação Escolar Indígena, foram planejadas importantes metas como, por exemplo, o reconhecimento da categoria “Escola Indígena”, que vai ao encontro do que está prescrito na LDB de 1996; assim como o fortalecimento e a ampliação das linhas de benefício, incluindo cadastro para que as escolas possam participar dos programas de financiamento do Ministério da Educação, incluindo o de infraestrutura e programas para a produção e publicação de recursos e materiais didáticos e paradidáticos específicos.

Vale ressaltar a busca pela autonomia das escolas indígenas no texto do Plano Nacional de Educação, incluindo o respaldo na construção de magistérios indígenas e o reconhecimento do professor indígena como carreira profissional. É importante destacar ainda que tal autonomia, conforme as reivindicações desde a Constituição (1988), questiona qualquer tipo de homogeneização, fato que pode provocar uma contradição no interior do próprio discurso do Plano Nacional de Educação, pois as políticas de universalização da educação têm como metas resultados que não levam em conta as especificidades da Educação Escolar Indígena.

Um novo Plano Nacional de Educação é aprovado em 2014. Ainda que nele a Educação Escolar Indígena não apareça de modo exclusivo, é preciso considerar que sua aprovação precedeu debates importantes em torno do tema principalmente na I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena - CONEEI em 2009. Além disso, a Conferência Nacional de Educação de 2010, “proporcionou o debate e a avaliação do PNE de 2001-2011, além de apresentar propostas para subsidiar o subsequente PNE e, por conseguinte, os planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (PINHEIRO; SANTOS, p.83, 2016).

Desse modo, para Pinheiro e Santos (2016) o novo Plano Nacional de Educação contempla o oferecimento da Educação Escolar Indígena, entendendo que os destaques às especificidades cada povo indígena deve ser estabelecido nas metas e estratégias elaboradas nos planos municipais e estaduais, esses, produzidos consequentemente a aprovação do Plano Nacional em 2014.



. **Parecer 14/99 e Resolução 03/99:** esses documentos, junto à Constituição de 1988, à LDB e ao Plano Nacional de Educação, deveriam dar o tratamento devido à Educação Escolar Indígena. Os dispositivos encontrados nesses documentos foram objetos de normatização por parte do Conselho Nacional de Educação que, em 1999, elaborou um parecer e uma resolução para a Educação Escolar Indígena. As Diretrizes Curriculares da Educação Escolar Indígena foram aprovadas por meio do parecer 14/99 que, por sua vez, estabelece as Diretrizes Nacionais para o Funcionamento das escolas indígenas.

A resolução estabelece (finalmente!) a categoria “Escola Indígena”, definida por sua localização em terras habitadas pelas comunidades indígenas, além de fazer relação ao uso de materiais didático-pedagógicos produzidos de acordo com o contexto sociocultural de cada povo. Somente a partir desse documento que se conseguiu ter um instrumento legal capaz de separar as escolas indígenas das extensões de escolas rurais ou urbanas, como vinham sendo tratadas até então.

Reiteramos, contudo, que, mesmo com a criação da categoria Escola Indígena, na prática, pouca coisa mudou na relação do Estado com a escola. Ao pesquisarmos sobre Educação Escolar Indígena, nos documentos oficiais, nos deparamos com a leitura de que as escolas indígenas pertencem a alguma categoria da Educação Escolar do Campo, ainda estando presente nos relatórios da Educação do Campo.

A partir dos anos 2000 - sobretudo a partir do ano de 2002 - com a chegada do ‘Partido dos Trabalhadores’ à presidência do país, foi grande a expectativa sobre as políticas públicas para as escolas indígenas, uma vez que o governo tinha um discurso mais ‘alinhado’ aos movimentos sociais. Nesse sentido, resumidamente, podemos apontar que muitas das propostas do Plano Nacional de Educação, assim como da Resolução 03/99, ocorreram a partir da criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI.³

É possível observar que, claramente, as políticas públicas para a Educação Escolar indígena tomam uma outra proporção a partir da entrada do Partido dos trabalhadores no Palácio do Planalto. Como exemplo, Paladino e

³ Em SEESP/2003, (Secretaria de Educação Especial), SECAD/2004 (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade) e SECADI/2011 (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão) é uma pasta do Ministério da Educação, responsável pela Educação Escolar Indígena e pela Educação do Campo, além da alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, e diversidade étnico-racial e inclusão.

Almeida (2012) observam que no primeiro ano desse governo, em 2003, havia um orçamento previsto de R\$200 mil reais para formação de professores indígenas e mais R\$200 mil reais para produção de material didático, recurso esse que deveria ser descentralizado para os governos estaduais. “Nesse mesmo ano, com recursos de projetos destinados à formação continuada de professores, conseguiu-se contemplar a formação de professores indígenas e aumentar o orçamento inicial previsto. [...] Em 2004, o orçamento já foi de R\$3,6 milhões” (PALADINO; ALMEIDA, 2012, p. 68).

O Aumento progressivo orçamentário foi contemplado para a construção de escolas, formação de professores e produção de material didático, a partir de políticas específicas destinadas as escolas indígenas, muitas dessas realizadas em decorrência da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Mesmo levando em conta a ampliação orçamentária a nível federal, ocorrida a partir dos anos 2000. Somente como exemplo, no ano de 2007, “no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR indígena), o MEC investiu R\$116 milhões na educação escolar indígena para a execução dos estados” (PALADINO; ALMEIDA, p.70, 2012). É preciso levar em conta que:

Em vários estados, no entanto, grande parte desse montante não foi sequer executado, demonstrando que o problema da educação escolar indígena está além da questão orçamentária: relaciona-se, entre outros motivos, com os entraves políticos e administrativos ocasionados pelas dificuldades de execução de uma política de educação diferenciada a partir de uma burocracia estatal que se quer universalizante e está pouco preparada para lidar com a diversidade (idem).

Com relação à formação de professores indígenas em nível Superior é o Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas - PROLIND, que foi criado para dar respaldo à formação superior de professores indígenas que atuam ou atuarão em escolas indígenas de Educação Básica.

O PROLIND surge a partir da pressão de diferentes movimentos indígenas e indigenistas, em especial a partir da consolidação do trabalho da Comissão Nacional dos Professores Indígenas (CNPI) e, em 2005, é lançado o edital n.º 5/2005/ SESU/Secad-MEC. O edital previa três eixos de



financiamento nos quais deveriam se encaixar os projetos concorrentes: o Eixo I, destinado à implementação de novos cursos e apoio a cursos já existentes, o Eixo II, destinado à criação de projeto de cursos a serem implementados futuramente e o Eixo III, destinado a programas de permanência de estudantes indígenas no ensino superior (BARNES, 2010).

Mesmo com o nome de Programa, seu funcionamento se caracteriza muito mais por um projeto, visto que, desde a sua criação, o PROLIND ainda não conseguiu se configurar em uma política de apoio permanente, sendo a liberação de fluxos financeiros condicionada pela criação de editais que selecionam os projetos das universidades públicas federais interessadas. Este ponto revela a grande crítica que é realizada ao Programa, pois existe uma grande expectativa que essas ações se transformem em políticas públicas, com orçamentos de longo prazo.

A grande diferença na forma de financiamento realizada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) está no custo valor/aluno que é repassado para as Instituições de Ensino Superior. Enquanto as licenciaturas indígenas precisam manter seus alunos na Universidade, custeando seu alojamento e sua alimentação, além de realizar os atendimentos pedagógicos pelos docentes dos cursos nas áreas indígenas, é de se supor que os custos para esse tipo de curso sejam elevados se comparados aos custos de outras Licenciaturas. Nesse sentido, o repasse do PROLIND permite que as Instituições ofereçam os cursos de Licenciatura Intercultural Indígena com o valor/aluno maior que os outros cursos de Licenciaturas.

Com o estabelecimento da Secad foi criado uma Comissão Nacional de Apoio à Produção de Materiais Didáticos Indígenas essa comissão contou com a participação de indígenas e não indígenas e teve por objetivo garantir a participação social e a qualificação para a produção de materiais didáticos.

Nesse aspecto um primeiro programa idealizado pela Secad foi o programa Trilhas do Conhecimento que visa à produção de materiais didáticos para as escolas indígenas. Outro programa criado em 2013 (embora a maioria dos programas tenham sido implementados somente a partir de 2014) foi a Ação Saberes Indígenas na Escola. Esse programa tem como objetivo principal promover a formação continuada de professores da Educação Escolar Indígena e Básica, através da formação para o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, visando o desenvolvimento da alfabetização e letramento, tanto em primeira como em segunda língua, além do numeramento nas escolas indígenas.

Embora a produção e publicação de recursos didáticos tenham crescido de forma exponencial a partir da criação desses programas, podemos apontar duas questões que temos refletido sobre os produtos produzidos.

Em primeiro lugar, é que esses materiais têm sido produzidos quase em sua maioria apenas para o primeiro ciclo do Ensino Fundamental, ficando carente a produção específica e bilíngue de materiais para os anos finais do Ensino Fundamental ou mesmo o Ensino Médio. A redução dos materiais didáticos ao caráter infantilizado das produções dificulta a construção de um movimento de leitores e escritores em língua materna, impedindo qualquer possibilidade de aprimoramento das capacidades de leitura e escrita na língua indígena.

Outro aspecto é que praticamente inexistem materiais que tenham a capacidade de refletir sobre as consequências do contato entre os povos indígenas e os não indígenas. “A maioria aborda conhecimentos tradicionais indígenas sobre o território, plantas e animais, crenças e rituais tradicionais, mas estabelece pouca ponte com outros conhecimentos que também são importantes para a situação contemporânea dos povos indígenas” (PALADINO; ALMEIDA, 2012, p. 74).

No âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, foram criados os Observatórios da Educação Escolar Indígena que têm o objetivo de fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas em educação, procurando estimular a produção acadêmica relacionada à Educação Escolar Indígena. Além dessa, outra ação da CAPES foi a criação do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência para a Diversidade – PIBID Diversidade, com lançamento do Edital em outubro de 2010, que tem como objetivo o aperfeiçoamento da formação inicial de professores para o exercício da docência nas escolas indígenas e do campo por meio de desenvolvimento de ações didático-pedagógicas nas escolas de Educação Básica indígenas e do campo (incluídas as escolas quilombolas, extrativistas e ribeirinhas).

Quanto à Resolução nº 5/2012, podemos dizer que ela reforça e considera todos os dispositivos jurídicos que garantem a construção de uma Educação Escolar Indígena diferenciada, trazendo orientações para a elaboração de currículos que refletem e atendem aos anseios e desejos das comunidades indígenas, mas já não tem a preocupação de esclarecer os princípios que embasaram a sua elaboração como, por exemplo,



bilinguismo/multilinguismo, interculturalidade, especificidade, diferença, igualdade social. Com isso, cria-se um obstáculo para o próprio entendimento e interpretação da lei, dificultando a sua aplicação nos locais em que a resistência para se pensar outro modelo de educação ainda se faz presente.

Importante por fim é ressaltar a Lei n. 6.861/2009 que cria os Territórios Etnoeducacionais. A ideia de garantir que se possam realizar ações específicas no que diz respeito à Educação Escolar Indígena, respeitando as especificidades de cada realidade, é extremamente relevante. Portanto, trata-se de um avanço em termos de políticas educacionais para os povos indígenas. Contudo, os estados não têm conseguido pôr em prática o que está previsto e garantido nessa Lei.

Assim, é preciso reconhecer os limites de atuação das políticas públicas realizadas a partir do Território Etnoeducacional, isto é, muitas das ações ainda são realizadas genericamente para os estados como um todo, não respeitando a territorialidade exposta na criação dos Etnoterritórios nos estados. Nesse sentido, percebemos que a ampla funcionalidade dos Territórios Etnoeducacionais ainda depende da articulação e implementação das políticas públicas por meio dos gestores da educação pública.

Ainda com relação aos limites e dificuldades enfrentados para o desenvolvimento dessa política pública, cabe observarmos a nota técnica elaborada para Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena – Subcomissão de Territórios Etnoeducacionais de abril de 2013. Essa nota técnica é uma reação da Coordenação Geral de Promoção à Cidadania, pasta da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável ligada a Fundação Nacional do Índio, a qual solicitava informações sobre o processo de implantação dos Territórios Etnoeducacionais.

Esse documento primeiramente narra a criação do decreto e a implementação dos primeiros Territórios Etnoeducacionais (TEE's). Segundo a nota técnica, a própria sanção do Decreto de Criação 6.861/2009, em maio de 2009, antecedendo, portanto, a I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (CONEEI), realizada em novembro, desagradou algumas representações indígenas que desejavam que a proposta de criação do Decreto partisse da Conferência.

É importante considerar ainda que, segundo a Nota Técnica, durante a I CONEEI, os representantes indígenas foram informados que os recursos para a Educação Escolar Indígena do MEC/SECAD iriam prioritariamente atender as demandas dos povos que já estivessem organizados nos TEE's.

Segundo o documento isso desagradou aqueles que gostariam de questionar a proposta do Decreto ou mesmo conhecer melhor o modelo proposto.

A Nota Técnica apresenta as seguintes dificuldades nas ações de implementação e pactuação dos territórios:

- i) O Decreto n. 7.446/11, que impôs sérias restrições para o empenho de diárias e passagens, impossibilitando muitas atividades dos Órgãos Públicos Federais durante todo o primeiro semestre;
- ii) A pequena equipe técnica da Coordenação de Educação Escolar Indígena do MEC, insuficiente para o acompanhamento e realização das atividades necessárias;
- iii) Os recursos repassados pelo MEC para a FUNAI que foram liberados somente no mês de julho.
- iv) A falta de licitações necessárias em muitas unidades regionais da FUNAI, algumas recém criadas pelo Decreto n. 7.056/2009, com mudanças nos quadros responsáveis pela execução orçamentária, resultando na falta de condições para realizar os processos licitatórios demandados pelos TEE's. (NOTA TÉCNICA COPE/CGPC/DPDS/FUNAI, 2013, p. 4-5).

Aqui, fica claro qual o principal problema para o desenvolvimento das atividades do TEE, que é a falta de repasse financeiro suficiente para o desenvolvimento das ações. A falta de recursos não é somente apontada na fase de pactuação dos territórios.

Fato concreto é que após a realização da reunião de pactuação em torno de um plano de trabalho nenhum deles teve condições de dar continuidade às agendas de reuniões dos Comissões Gestoras, atividade essencial para o desenvolvimento e avaliação de planos compartilhados. Vale mencionar que essa impossibilidade é decorrente da debilidade do modelo de gestão dos TEE's, o qual não deixa claro uma definição orçamentária e responsabilidade de execução para rotina de trabalho dos Comitês Gestores (NOTA TÉCNICA COPE/CGPC/DPDS/FUNAI, 2013, p. 5).

O documento ainda deixa claro que no ano de 2012 as poucas reuniões realizadas (nos territórios de Araguaia, Xavante e Médio Xingu) foram realizadas por iniciativa financeira das Coordenadorias Regionais da FUNAI. Mesmo que tenha havido descentralização orçamentária no final de 2012, o

documento observa que o repasse feito para o deslocamento dos indígenas de suas aldeias até as cidades mais próximas ocorreu em 18 de outubro de 2012, contudo a execução orçamentária tinha como data limite 19 de novembro daquele mesmo ano (NOTA TÉCNICA COPE/CGPC/DPDS/FUNAI, 2013), portanto, não havendo tempo suficiente para o andamento dos trabalhos.

O Decreto 6.861/2009 ainda condiciona o aporte financeiro do MEC previstas aos TEEs a partir dos Planos de Ações Articulados (PAR Indígena). Todavia, a partir dessa ação, não fica claro nos casos onde os povos indígenas ainda não são contemplados no PAR, ou mesmo, em estados que mesmo quando executam as ações financeiras do PAR isso ocorre de forma insatisfatória (idem).

Para além da limitação orçamentária que impossibilita o andamento de qualquer atividade, seja de pactuação, ou mesmo o desenvolvimento de alguma ação elaborada a partir da Comissão Gestora de um território, a Nota Técnica ainda coloca outros aspectos fundamentais para compreender as limitações do modelo proposto para os Territórios Etnoeducacionais:

- i) O Decreto que instituiu os TEE's define em seu Art. 14. que: *“O Ministério da Educação coordenará a implantação, o acompanhamento e a avaliação da educação escolar indígena, respeitada a autonomia e mantidas as responsabilidades e competências dos entes federativos”*. Como não há regulamentação do regime de colaboração entre os poderes municipal, estadual e federal, apesar de previsto na Constituição Federal de 1988, torna-se imprescindível definir com clareza os papéis, atribuições e responsabilização de cada ente federado. Observa-se que a organização em etnoterritórios não altera o regime de colaboração, assunto que é constante objeto de críticas dos indígenas como um dos maiores obstáculos à operacionalização da educação escolar diferenciada. Porém, a regulamentação do regime de colaboração constitui atribuição exclusiva do Congresso Nacional.
- ii) A proposta dos etnoterritórios foi apresentada como meio e instrumento que possibilitaria a construção do sistema próprio de educação escolar indígena, principal deliberação da I CONEEI, sendo que o MEC tem sido questionado sobre a real capacidade dos TEE's em atingir essa meta.

iii) Segundo o Decreto n.6861/2009 em seu Art. 8, Parágrafo único: *“O Ministério da Educação colocará à disposição dos entes federados envolvidos equipe técnica que prestará assistência na elaboração dos planos de ação e designará consultor para acompanhar sua execução”*. Sendo o técnico do TEE um consultor contratado por meio de organismos internacionais por tempo limitado, configuram-se duas situações que mais uma vez demonstra a inconsistência de gestão da política proposta: a) O consultor legalmente não poderá exercer a coordenação das atividades da Comissão Gestora; b) Criam-se grandes lacunas sem nenhum consultor contratado gerando descontinuidade no acompanhamento e gestão. Portanto falta ao consultor incumbido da coordenação status político, jurídico e administrativo na articulação com os gestores estaduais e municipais. Acrescente-se que a equipe do MEC/SECADI/CGEEI tem um quadro exíguo de técnicos, insuficiente para o apoio aos TEE's.

iv) Os TEE's não são unidades executoras e ficam sujeitos, para concretização dos planos de ação, ao procedimento atual de repasse de recursos via FNDE para as Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, restando muitas dúvidas sobre como ocorre a gestão das ações pactuadas do TEE em cada região.

v) Os limites colocados pelo campo jurídico que dificultam que aconteçam ações de fato compartilhadas entre municípios e estados para a concretização dos planos de trabalho pactuados, em especial quando o mesmo povo indígena encontra-se em território que abrange mais de um município (fato bastante comum), ou como em outros casos mais de um estado (NOTA TÉCNICA COPE/CGPC/DPDS/FUNAI, 2013, p. 6-7).

Por fim, a Nota Técnica deixa clara a inoperância dos TEE, apesar de terem sido absorvidos por diversos povos indígenas, na expectativa de que, a partir desses territórios as comunidades pudessem participar minimamente do espaço de debate e pressão nas decisões para a Educação Escolar Indígena, em nada tem contribuído para o avanço dessas questões. Além disso, a descontinuidade das ações dos territórios já pactuados tem, sem sombra de dúvidas, contribuído para o esvaziamento de sentido da própria proposta do TEE. Enquanto os territórios não sejam considerados uma figura jurídica capaz de receber recursos para que as Comissões Gestoras possam desenvolver de suas ações, pouco se avançará.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA

Isso posto, de forma direta e resumida, podemos apontar ainda os seguintes entraves para a efetivação dos direitos que afetam a qualidade da Educação Escolar Indígena:

- Os Territórios Etnoeducacionais ainda não conseguiram ser implantados efetivamente, salvo algumas poucas ações. Mesmo funcionando em regime de colaboração, e o fato de muitos etnoterritórios já estarem com os pactos assinados, não têm possibilitado ainda que a territorialidade dos povos indígenas seja considerada na gestão das políticas públicas de educação, resultando na não efetividade dos dispositivos educacionais. Vemos que isso não ocorre por conta da divisão dos etnoterritórios, mas por conta de que, ao aplicar alguma política pública, ainda é adotada uma divisão estadual das ações, não respeitando os limites dos etnoterritórios;
- Mesmo com a criação das novas diretrizes para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica, ainda faltam clareza e diretrizes específicas aos diferentes níveis de ensino: Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação técnica e profissionalizante;
- Apesar de garantir uma organização específica às escolas indígenas, as normas do sistema nacional de educação não conseguem incluir as especificidades pedagógicas e organizacionais desses estabelecimentos de ensino; não assegurando, assim, a gestão e a garantia à autonomia pedagógica;
- Não há uma política clara e efetiva a respeito das línguas indígenas. Isso tem acontecido porque, mesmo que o Ministério da Educação conte com a participação de representantes indígenas e faça parcerias com Instituições de Ensino Superior em algumas ações, não há compromisso na hora de promoverem e avaliarem as abordagens para a promoção das línguas maternas nas formações de docentes. Isso não garante a manutenção e o desenvolvimento satisfatório das competências e habilidades linguísticas esperadas numa proposta de Educação Escolar Indígena diferenciada, específica e bilíngue;
- Apesar do avanço na busca pela universalização do acesso à Educação Escolar Indígena, dados do ‘educacenso’ de 2007 mostram que de cada três alunos indígenas das séries iniciais, apenas um chega

aos anos finais. Com relação ao Ensino Médio, esses dados são ainda mais preocupantes, pois de cada 16 alunos no Ensino Fundamental, apenas um tem acesso ao Ensino Médio em escolas indígenas (GRUPIONI, 2008).

Mesmo que consideremos que os dados de 2007 estejam defasados, observando o censo de 2012, percebemos que a situação não difere muito. Se o total do número de matrículas em 2007 era de 208.205 alunos, em 2012 foi de 234.869, o que a princípio representaria um pequeno aumento de 12,8%. Ao observarmos os dados de 2007 a 2012, percebemos que a partir de 2010 existe uma pequena queda do número total de matrículas:

Quadro 1. Informativo sobre o número total de matrículas na Educação Básica na Educação Escolar Indígena de 2007 a 2012.

Ano	Total de matrículas na Educação Escolar Indígena
2007	208.205
2008	205.871
2009	229.945
2010	246.793
2011	243.599
2012	234.869

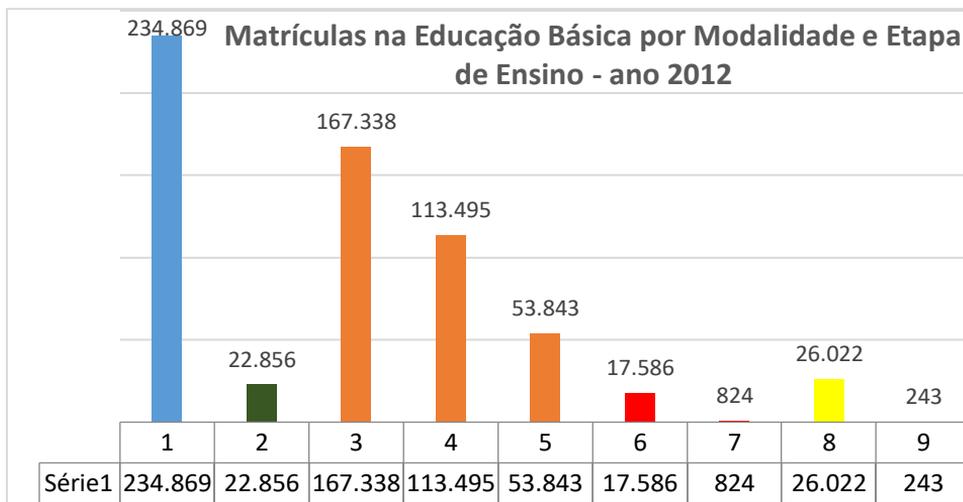
Fonte. Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico (INEP, 2013)

Essa ligeira queda, ainda que precise ser mais bem dimensionada, pode representar, entre outras coisas, que para os anos iniciais do Ensino Fundamental, onde sempre foi concentrada a grande maioria das matrículas nas escolas indígenas, não existe mais um problema de oferta de escola, o que talvez existisse até 2009, e isso representaria o sempre crescente número de matrículas. Contudo, como pode ser observado na figura 2, observando apenas os dados de 2012, notamos que: do total do número de alunos matriculados em escolas indígenas da Educação Básica 234.869, representados na primeira coluna em azul, 167.338 estão no Ensino Fundamental. O que significa 71,24%, como podemos observar na coluna número três. Apenas 7,8% estão no Ensino Médio, representados em vermelho nas colunas seis e sete. Desses, 17.586 encontram-se no Ensino Médio “regular” e 824 na Educação Profissional concomitante e subsequente, incluindo assim matrículas no Ensino Médio integrado à Educação Profissional e no Ensino Médio Normal/Magistério.

Figura 2. Gráfico informativo sobre o número de matrículas na Educação Básica na Educação Escolar Indígena no ano de 2012.

Fonte. Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico (INEP, 2013)

Ainda se tomarmos como base somente os anos iniciais do Ensino Fundamental, coluna quatro da figura 2, 113.495 ou 48,32% do total de alunos,



percebemos que praticamente metade dos alunos matriculados na Educação Escolar Indígena frequentam essa modalidade de ensino. E ainda 53.843, na coluna cinco, que representa os anos finais do Ensino Fundamental são apenas 22,92% do total de alunos matriculados na Educação Básica.

Além da coluna dois, em verde, que representa as matrículas na Educação Infantil, que perfazem o total de 22.856 matrículas, a coluna oito do gráfico em amarelo, 26.022 matrículas, expressa a Educação de Jovens e Adultos (EJA): “inclui matrículas de EJA presencial, semipresencial, EJA presencial de nível fundamental Projovem (Urbano) e EJA integrada à educação profissional de nível fundamental e médio” (INEP, 2012 p. 34). Contudo, é preciso ressaltar que essas formações em nada se diferem da oferta de EJA em espaços não indígenas.

Na última coluna, o número de 243 matrículas é o total do número de matrículas na Educação Especial, que já estão distribuídas nas modalidades de ensino regular e/ou educação de jovens e adultos.

Mesmo diante dos entraves sintetizados acima, reconhecemos que há avanços nas políticas públicas para a Educação Escolar Indígena, principalmente por meio do reconhecimento da pluralidade étnica e cultural no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988. Logo, cabe ressaltar que o desafio atual não é a inclusão jurídica e o reconhecimento dos direitos indígenas, mas a real e efetiva aplicação dos direitos já consagrados. Nesse sentido, cumpre ao Judiciário assegurar o respeito e o efetivo reconhecimento da diversidade étnico-cultural dos povos indígenas, imprimindo eficácia à Constituição de 1988, LDB 9394/96, à Resolução 03/99 e às Diretrizes Nacionais da Educação Escolar Indígena.

Cabe ainda aqui outra reflexão: não há nenhuma penalidade aos órgãos ou instituições que não dialogam, ou simplesmente desconsideram o que já está preconizado na legislação. Essa sensação de impunidade em relação ao Estado e às escolas indígenas aumenta a irresponsabilidade e a falta de capacitação do quadro técnico que deveria gerir essas escolas. Para sermos mais claros, se desconhece alguma decisão tomada pela justiça que se baseia na Convenção 169, visto que, mesmo ratificada pelo Estado, ele próprio continua resistindo ao cumprimento de inúmeras cláusulas desse documento.

No que diz respeito à legislação em si, Grupioni (2008) ainda destaca que os conteúdos dela são pouco analisados: expressões como *cultura*, *alteridade*, *diferença*, *identidade*, *memória* deveriam ser mais bem compreendidas e interpretadas. Em sua opinião (a qual compartilhamos) existe uma lacuna entre o que a Antropologia compreende e a forma como traduz as exigências dos povos indígenas, para a forma como pensam agentes públicos que não participam da elaboração de políticas públicas, mas são os encarregados da sua execução.

Não podemos deixar de ressaltar que problemático também é o fato de que a legislação para as escolas indígenas não é conhecida por todos seus agentes, tanto professores indígenas como não-indígenas. Ela deveria ser tomada, não só como um conteúdo programático obrigatório dos programas de formação de professores, mas sua análise e interpretação deveriam ser uma competência específica a ser desenvolvida durante as formações e habilitações de professores indígenas e gestores das escolas indígenas.

Por fim, é necessário ainda refletir sobre as providências de cunho financeiro, pois, além da necessidade de uma articulação entre o Governo Federal, o Estadual e o Municipal para a concretização das políticas públicas, por meio dos Territórios Etnoeducacionais; é fundamental que seja permitido



às sociedades indígenas o alcance da autonomia. Nesse sentido, deve-se pensar também na articulação de setores que não fazem diretamente parte da educação, como as secretarias de planejamento, trabalho, ação social, saúde e agricultura, por exemplo.

REFERÊNCIAS

BARNES, Eduardo Vieira. Da Diversidade ao Prolind: reflexões sobre as políticas públicas do MEC para a formação superior e povos indígenas. In:



SOUZA, Cassio Noronha Inglez de (Org.); ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Org.); LIMA, Antonio Carlos de Souza (Org.); Matos, M. H. O. (Org.). *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento II*. 1. ed., 2010.

CHAUI, Marilena. Direitos humanos e medo. In: FESTER, Antonio C. Ribeiro. *Direitos Humanos e...* São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

GRUPIONI, Luís Donisete, *Olhar Longe, Porque o Futuro é Longe Cultura, Escola e Professores Indígenas no Brasil*. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

KNAPP, Cássio. *Retórica da educação escolar indígena: entre o mesmo e o diferente*. Dissertação de Mestrado. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD, 2011.

NOTA TÉCNICA nº. 002/2013 COPE/CGPC/DPDS/FUNAI – MJ Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena – Subcomissão de Territórios Etnoeducacionais de abril de 2013.

PALADINO, Mariana; ALMEIDA, Nina Paiva. *Entre a diversidade e a desigualdade: uma análise das políticas públicas para a educação escolar indígena no Brasil dos governos Lula*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, LACED/Museu Nacional/UFRJ, 2012.

PINHEIRO, Maria das Graças Sá P.; SANTOS, Jonise Nunes. Educação Escolar Indígena nos Planos de Educação PNE (2014 – 2024) e PME – Manaus (2015-2025): avanços, permanências e desafios. In: *Revista Amazônica*. Ano 01, nº 01, 2016, p. 82-95.

Recebido em 02/03/2018

Aprovado em 02/04/2018