

## Notas sobre os Antecedentes Históricos das Idéias de “Etnodesenvolvimento” e de “Acesso de Indígenas ao Ensino Superior” no Brasil.

Antonio Carlos de Souza Lima  
Maria Barroso-Hoffmann  
Sidnei Clemente Peres  
LACED/Museu Nacional-UFRJ

Os anos finais da década de 1970 compuseram, no Brasil, um período em que se delinearam articulações presentes ainda hoje nas cenas indigenista e indígena. A substituição do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), em 1967, pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), como órgão do Estado brasileiro responsável pela tutela dos povos indígenas, a crescente participação dessa Fundação, a partir de 1969, em processos de abertura de estradas e em outras formas de penetração na região da Amazônia, sob o regime ditatorial militar em curso à época, a maciça entrada de capitais internacionais financiando a ditadura e os interesses agroindustriais, teriam como contrapartida uma certa configuração interna à agência tutelar<sup>1</sup>. Tais mudanças basearam-se, em larga medida, numa execução bastante própria (e delas muito distanciada) de idéias já delineadas no SPI dos anos 50, a partir de certo tipo de percepção antropológica que continuaria a viver dentro do Conselho Nacional de Proteção aos Índios<sup>2</sup>. Dessa apropriação posterior resultaram diversos conceitos jurídicos presentes no Estatuto do Índio (Lei 6001/73), forjado pelo regime como resposta necessária às cobranças internacionais de efetiva proteção às populações indígenas atingidas pelas ações desbravadoras do Estado e de grupos particulares<sup>3</sup>.

As pressões internacionais à época estavam balizadas pelas idéias de *anistia* e *direitos humanos*. A ação de movimentos internacionais de defesa dos direitos humanos e do meio-ambiente sobre o *establishment* desenvolvimentista, notadamente sobre o Banco Mundial, repercutiu nos dispositivos financiadores da expansão governamental rumo à Amazônia, ameaçando cortar os recursos financeiros ao regime militar, moldando-se um padrão de interação conflitiva entre essas agências - agências do Estado brasileiro,

---

<sup>1</sup> Sobre o Serviço de Proteção aos Índios e a FUNAI, ver Souza Lima, Antonio Carlos de. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1995, e Souza Lima, Antonio Carlos de. “Fundação Nacional do Índio”. In: Abreu, A., Belloch, I. e Lattman-Weltman, F. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. 2ª. ed. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001, vol. 2, pp. 2426-2432.

<sup>2</sup> Sobre o CNPI, ver Freire, Carlos Augusto da Rocha. *Indigenismo e antropologia: o Conselho Nacional de Proteção aos Índios na gestão Rondon (1939-1955)*. Dissertação de Mestrado, PPGAS/Museu Nacional/UFRJ; sobre alguns aspectos dessas idéias antropológicas que são absorvidas e expandidas a partir do SPI da década de 1950, ver Souza Lima, Antonio Carlos de. “A ‘identificação’ como categoria histórica”. In: Oliveira, João Pacheco de (org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, 1998, e Souza Lima, Antonio Carlos de. 2000. “L’indigenisme au Brésil: migration et reappropriations d’un savoir administratif”. *Révue de Synthèse*, juillet-décembre, t. 121, 4s. (3-4), pp. 381-410.

<sup>3</sup> Cf. Davis, Shelton. *Vítimas do milagre*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, e Oliveira, João Pacheco de. “Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o Estatuto do Índio”. In: Santos, Silvio Coelho dos et alii. (org.). *Sociedades indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos*. Florianópolis, Ed. da UFSC, 1985.

movimentos internacionais e agências multilaterais de financiamento - que marcaria a década posterior. No âmbito latino-americano, a anteceder este momento, as críticas dos efeitos etnocidas das políticas desenvolvimentistas tiveram na Reunião de Barbados, em 1971, e depois na “Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina”, promovida pela articulação entre UNESCO e FLACSO em dezembro de 1981, em San José de Costa Rica Costa, eventos especiais na formulação de propostas para um “desenvolvimento alternativo”, marcado pelos projetos de futuro próprios aos povos indígenas, o *etnodesenvolvimento*, proposta da qual Rodolfo Stavenhagen foi um dos principais formuladores<sup>4</sup> e que, mais recentemente, serviria de título de um *paper* de quadros do Banco Mundial<sup>5</sup>.

A FUNAI, à época controlada pelas agências de segurança nacional e tendo à sua frente presidentes militares, abriu campo, em certos momentos, à participação de um outro conjunto de atores presentes ainda hoje à cena indigenista: os antropólogos, que tinham a unificá-los as influências de um novo modelo de formação acadêmica, em pós-graduações surgidas em grande parte sob os auspícios dos recursos sobretudo da Fundação Ford e de agências da administração pública brasileira, como a *Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior* (CAPES), o *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq) e a *Financiadora de Estudos e Projetos* (FINEP)<sup>6</sup>. Muitos desses intelectuais, conectados à crítica do desenvolvimentismo praticado pelo regime ditatorial, que vitimou visivelmente os povos indígenas, vieram a criar e se instalar em ONGs destinadas ao exercício de formas de ação embasadas por supostos da Antropologia Social, muitos mantendo seu vínculo com as universidades, tanto por receberem salários quanto por recrutarem pessoal formado pelas mesmas para os projetos de pesquisa e intervenção social que mantiveram no que hoje se chama de “Terceiro Setor”. A noção de *etnodesenvolvimento* embasou muitas das propostas de antropologia da ação implementadas por antropólogos a partir de ONGs indigenistas, porém, sem que tais formas de intervenção ganhassem a sistematicidade que o ensino universitário poderia lhes conferir<sup>7</sup>.

As associações civis de defesa aos índios e outras ONGs surgidas em torno de 1978/1980 tinham perfis e tomaram rumos muito distintos. Muitas delas foram financiadas por recursos internacionais de igrejas européias e fundações voltadas para os direitos

---

<sup>4</sup> Stavenhagen, Rodolfo. “Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista”. *Anuário Antropológico* / 84. Brasília / Rio de Janeiro, UnB / Tempo Brasileiro, 1985. pp. 13-56.

<sup>5</sup> Partridge, W., Uquillas, J. & Johns, K. “Including the excluded: ethnodevelopment in Latin America.” *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Bogotá, Colombia, 1996.

<sup>6</sup> Para questões relativas às práticas dos antropólogos no Brasil, ver Oliveira, João Pacheco de. “O projeto Tikuna: uma experiência de ação indigenista”. In: \_\_\_\_\_. *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro / São Paulo, Ed. da UFRJ / Marco Zero, 1987, pp. 205-240.

<sup>7</sup> Cf. Almeida, Rubem Ferreira Thomaz de. *Do desenvolvimento comunitário à mobilização política: o projeto Kaiowá-Nandeva como experiência antropológica*. Rio de Janeiro, LACED / Contra Capa Livraria, 2001, e Azanha, Gilberto. “Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil”. In: Souza Lima, Antonio Carlos de & Barroso-Hoffmann, Maria (org.). *Etnodesenvolvimento e políticas públicas. Bases Para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria / Laced, 2002. pp. 29-37.

humanos no terceiro mundo. Essa, talvez, tenha sido uma das formas privilegiadas de questionamento do regime militar: em certos casos pode-se dizer que a ditadura desmantelara esboços de estruturas institucionais voltadas para uma produção acadêmica questionadora da ordem política vigente e voltada para formas de ação social.

Todavia, quando a abertura do regime militar se colocou, muitas ONGs já estavam estruturadas, mantendo, salvo muito raras exceções, o duplo vínculo de concorrência/mutualismo com a universidade<sup>8</sup>. A médio prazo, no caso dos estudos e intervenções junto aos povos indígenas, esta configuração fez com que, a ânsia por parte de intelectuais associados a ONGs de driblar os entraves do serviço público no Brasil, marcado pela herança da ditadura, se juntasse à falta de preocupações quanto à aplicação do conhecimento gerado nas universidades ao mundo social, por parte dos formuladores das políticas científico-educacionais no Brasil, instaurando-se um “proveitoso” divórcio (para as ONGs, sobretudo, mas também para certos componentes do mundo universitário), entre pesquisa e intervenção o que, dentre outras muitas razões, contribuiria para que as universidades enquanto núcleos de pesquisa e formação, se afastassem dos problemas cotidianos dos povos indígenas<sup>9</sup>.

Foi a partir desse quadro - não mais restrito ao aparelho indigenista e a uma difusa e ingênua “opinião pública”, como nas décadas de 50 e 60 - que a idéia de *demarcação de terras indígenas* afirmou-se enquanto moto. A constatação do total despreparo e inépcia da Fundação Nacional do Índio em cumprir o imperativo de *demarcação das terras indígenas* contido na Lei 6001/73, no tocante a essa e a outras questões prementes à vida dos povos indígenas no Brasil, estimulou variados esforços de mapeamento, como os do Conselho Indigenista Missionário,<sup>10</sup> do programa “Povos Indígenas no Brasil” do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) e os trabalhos de cunho analítico realizados no Museu Nacional por João Pacheco de Oliveira. Estes últimos instruíram os desdobramentos posteriores de pesquisa voltada a alicerçar o lobby pró-índio na Assembléia Nacional

---

<sup>8</sup> A literatura sobre ONGs no Brasil vem crescendo, assim como em contextos mais amplos. Alguns poucos exemplos podem ser Landim, Leilah. “A invenção das ONG’s: do serviço invisível à profissão inexistente sem nome”. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Museu Nacional / PPGAS, 1993, e Landim, Leilah (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro, NAU, 1998; Fernandes, Rubem César. “Sem fins lucrativos”. *Comunicação do ISEER*. Rio de Janeiro, 15, 1985 e Fernandes, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994; Fisher, W. F. “Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices.” *Annual Review of Anthropology*, 26: 439-64, 1997; e Hall, Anthony. “O papel das ONGs na resolução de conflitos para o desenvolvimento sustentável”. In: Becker, Bertha & Miranda, Mariana (org.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, Ed. da UFRJ, 1999.

<sup>9</sup> Em Oliveira, João Pacheco de e Souza Lima, Antonio Carlos de. “Os muitos fôlegos do indigenismo.” In: *Anuário Antropológico, 1981*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro/ UFCE, 1983, já fazíamos estas críticas, ao apresentarmos problemas quanto à cisão permitida pelo uso brasileiro da noção de indigenismo.

<sup>10</sup> Em 1972 constituiu-se um aparelho eclesiástico - o Conselho Indigenista Missionário, precedido em três anos pelo que passaria a ser durante um bom tempo sua extensão leiga, a Operação Anchieta (OPAN - hoje Operação Amazônia Nativa), ambos pressupondo a existência anterior da Missão Anchieta, em Utiariti/MT. O CIMI dedicou-se a atuar em áreas indígenas consoante as propostas do Concílio Vaticano II e seus corolários latino-americanos (com desenvolvimentos missiológicos *stricto sensu* brasileiros), promovendo assembléias indígenas, dando campo a um tipo de associativismo pan-indígena que seria enfatizado, no plano retórico, como a via privilegiada para a *autodeterminação indígena*.

Constituinte, financiados pela Fundação Ford no Brasil<sup>11</sup>, conforme sugestões de consultoria de David Maybury-Lewis em 1984.

Num trabalho seminal, João Pacheco de Oliveira<sup>12</sup>, demonstrou, com dados estatísticos, que a reflexão sobre os povos indígenas no Brasil padecia de uma limitação básica, produzida pelo viés humanitarista que os tomava como minorias em termos numéricos, matéria apenas para a busca de uma equidade caritativista, visão comum ao cidadão brasileiro médio, ignorante dos matizes da questão indígena. O texto demonstrava que as terras indígenas (até então inadequadamente avaliadas) não só totalizavam algo em torno de 10% do estoque de terras livres do Brasil, mas mantinham reservas de recursos naturais da maior importância, situando-se em áreas de interesse estratégico ou fortemente conflituosas. A esse estudo seguiu-se outro, realizado no segundo semestre de 1984 por João Pacheco de Oliveira e Alfredo Wagner Berno de Almeida, sobre as práticas da FUNAI no tocante ao processo administrativo de criação de terras indígenas, que redundou num ensaio crítico que hoje mantém ainda extrema atualidade<sup>13</sup>. Em suma, longe de questões humanitárias ou de uma genérica defesa da “inclusão dos excluídos”, demonstrou-se que, a seguir os preceitos legais, os povos indígenas tinham direitos a amplos territórios e recursos.

Como consequência destes dois trabalhos, mantivemos o chamado “Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil: invasões, uso do solo, recursos naturais” (PETI), financiado pela Fundação Ford e, a equipe do Museu Nacional, mais tarde também pelo CNPq. Deste projeto, em publicação conjunta com o CEDI, sairia a metodologia necessária à revisão da situação das terras indígenas, bem como uma listagem de terras (que contadas em 120 pelo CIMI, totalizariam nessa listagem 518) e um estudo crítico que forneceria o principal argumento contra a idéia de que há “muita terra para pouco índio”.

Seria sob essa conjuntura, muito mais complexa que o delineado, que o processo constituinte transcorreria, com tentativas marcantes de defesa da idéia, sempre pronta a ser reavivada, de que as terras indígenas deveriam ser calculadas pela relação 1 hectare=1 índio, indicador engendrado pelo Conselho de Segurança Nacional. O *lobby* “pró-índio” na Constituinte teve vitórias expressivas na forma final do capítulo do texto que aborda as populações nativas.

A partir da Constituição de 1988, os povos indígenas foram reconhecidos como detentores de direitos originários à terra, como atores juridicamente capazes para entrarem em juízo através de suas organizações, rompendo com o status a eles atribuído pelo Artigo 6º do Código Civil de 1916, que os colocava como portadores de capacidade civil relativa,

---

<sup>11</sup> Para breves observações acerca da ação da Fundação Ford no tocante aos territórios indígenas no Brasil, ver Anderson, Anthony. “Da produção agrícola ao desenvolvimento sustentável”. In: Brooke, Nigel e Witoshynsky, Mary. *Os 40 anos da Fundação Ford no Brasil: uma parceria para a mudança social*. São Paulo / Rio de Janeiro, Editora da Universidade de São Paulo / Fundação Ford, 2002. pp. 87-89.

<sup>12</sup> Cf. Oliveira, João Pacheco de. “Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas.” In: Oliveira, João Pacheco de (org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes de estado no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Livraria Contra Capa, 1998[1983]. pp. 15-42. Para uma versão em pdf. da publicação, ver [www.laced.mn.ufrj.br](http://www.laced.mn.ufrj.br). Na homepage do LACED está disponibilizada toda a produção escrita publicada do PETI, bem como o arquivo de terras indígenas, hoje de valor histórico.

<sup>13</sup> Cf. Oliveira, João Pacheco de e Almeida, Alfredo Wagner Berno de. “Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai”. In: Oliveira, João Pacheco de (org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes de estado no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Livraria Contra Capa, 1998. pp. 69-123.

a mesma condição das mulheres casadas (até 1962), dos loucos, dos pródigos, dos maiores de dezesseis anos e menores de vinte e um, sendo que seu parágrafo único estabelecia o regime tutelar e facultaria ao Estado nacional brasileiro o papel de seu tutor. Mas o texto constitucional foi mais longe: definiu os direitos indígenas como direitos coletivos (uma novidade em nosso país), reconheceu seus direitos culturais, bem como seus direitos à organização própria, lançando as bases legais da luta pela construção de um Estado pluriétnico, que represente o caráter multicultural da sociedade brasileira. Os direitos à organização própria foram contemplados por uma política nacional de educação indígena no nível do ensino fundamental, que teve na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996) um marco. A partir de 1999, desenvolveu-se uma política nacional de saúde indígena, atribuição da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)/Ministério da Saúde. Em junho de 2002, finalmente o Congresso Nacional ratificaria a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho, válida no ordenamento jurídico brasileiro desde agosto de 2003, que estabelecendo o critério de auto-atribuição, reconhece aos indígenas o direito fundamental de serem percebidos como povos, sem que isso signifique soberania territorial<sup>14</sup>. Tais vitórias são, porém, precárias, na medida em que não há ainda uma legislação infra-constitucional que compatibilize as ações públicas e privadas quanto aos povos indígenas e suas terras ao texto constitucional

Paralelamente, ainda nos finais dos anos 80, frente à grande visibilidade do movimento de seringueiros e de uma real ligação entre estes e os povos indígenas no Acre, produziu-se e generalizou-se, sobretudo face aos organismos internacionais de financiamento de diferentes matizes, a idéia de uma aliança dos *povos da floresta*, conferindo ênfase a um certo utopismo ecologista pela generalidade com que foi aplicado. A partir de então, a ampla propaganda feita em torno do tema no exterior deu-se em consonância com a crescente repercussão de argumentos ambientalistas variados, tanto nos USA quanto na Europa Ocidental: pouco a pouco as especificidades dos problemas dos povos indígenas (e de suas soluções) foram equacionadas à condição de problemas de conservação e utilização, racional e sustentável, do meio-ambiente, com total, e quase única, ênfase à região e às populações indígenas amazônicas em detrimento da pluralidade de situações indígenas - e ecológicas - existentes no Brasil: desde a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) e, sobretudo, de meados dos anos 1990, com a o estabelecimento e operacionalização do *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil* (PP-G7), as ações para os povos indígenas viram-se vinculados à questão ambiental<sup>15</sup>. Os territórios indígenas passaram a concretamente funcionar enquanto unidades de conservação, tornando-se sua regularização e garantia foco do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL/PP-G7), com recursos da cooperação internacional, em sua maior parte alemã, parte da estratégia de conservação e uso sustentado da maior floresta tropical do planeta. Isto foi feito, todavia, sem que quer os conhecimentos indígenas tradicionais, quer novos conhecimentos necessários à nova modalidade de territorialização instalada a

---

<sup>14</sup> Cf. Souza Lima, Antonio Carlos de & Barroso-Hoffmann, Maria (org.). *Além da tutela. Bases Para uma nova política indigenista III*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria / Laced, 2002, sobre algumas das principais questões jurídicas atuais dos povos indígenas.

<sup>15</sup> É interessante notar como isto também se deu na esfera do fomento da Fundação Ford. Para tanto, ver Anderson, Anthony, op. cit., pp. 89 e ss.

partir do PPTAL, fossem adequadamente re-significados, intercambiados, apropriados pelos povos indígenas e suas organizações indígenas<sup>16</sup>.

A demarcação das terras indígenas como problema social, e os problemas de *etnodesenvolvimento*, foram parcialmente reelaborados sob o rótulo de *desenvolvimento sustentável*, noção que em si tem outra genealogia, e que nas concepções do senso comum confunde-se com um desenvolvimento que não agrida o meio-ambiente<sup>17</sup>. Contudo, a idéia de etnodesenvolvimento re-coloca acento no controle político desde e sobre o local a partir de pressupostos culturalmente diferenciados, relacionando-se com uma noção mais totalizante e abrangente do que sejam as condições de vida, não sendo apreensível pelos índices usuais de medição do *desenvolvimento* “...PIB, renda per capita, mortalidade infantil, nível de escolaridade etc”<sup>18</sup>. Não se limita a condições e melhorias econômicas, mas supõe educação e manejo de conhecimentos técnicos indígenas e não indígenas, acesso ao bem-estar e à saúde nos termos próprios dos indígenas, com a sua conseqüente valorização cultural, simultaneamente à promoção das condições econômicas que garantam a sobrevivência e reprodução desses povos. Se a preocupação com o controle da terra e dos recursos ambientais é fundamental, o modo como ela será assegurada é tanto ou mais importante: sem alternativas de um futuro diferenciado, a melhoria da qualidade de vida dilui-se nos problemas de todos os “pobres” do país, na denúncia genérica da exclusão, que no caso dos indígenas se reitera pelo efeito de homogeneização cultural. Assim, o etnodesenvolvimento como ideal supõe que um universo, sutil e amplo, de desejos e valores, tradições culturais, formas sociais demarcadas pela solidariedade e pela reciprocidade, perpassem o surgimento e o fortalecimento de inovações institucionais como a das organizações indígenas, da participação de indígenas nos processos públicos de tomada de decisão, do acesso indígena à escola e a universidade<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Para o conceito de processo de territorialização, ver Oliveira, João Pacheco de. “Uma etnologia dos índios misturados? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais” (op. cit.), p. 21 e ss.

<sup>17</sup> Cf. Camargo, Aspásia, Capobianco, João Paulo & Oliveira, José Antonio P. *Meio ambiente – Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 2002, para as questões relativas ao desenvolvimento sustentável no Brasil no período pós-Rio 92.

<sup>18</sup> Cf. Azanha, op. cit. p 31.

<sup>19</sup> Stavenhagen, op. cit., pp. 42-43, diz ainda: “...minha crítica ao estado-nação e ao estado etnocrático conduz, precisamente, à direção oposta, ou seja ao Estado multinacional, multicultural, multiétnico, ... no qual as comunidades étnicas possam encontrar iguais oportunidades de desenvolvimento social, econômico e cultural dentro da estrutura mais ampla....”

Usei aqui o conceito de etnodesenvolvimento em contraposição aos de etnocídio e etnocracia, definidos acima. Dou-me conta de que ele está sujeito a críticas em muitos sentidos. Já mencionei de que forma a ideologia do Estado nacional é geralmente, refratária a uma idéia de desenvolvimento étnico que não se adapta aos seus próprios termos. É claro que existem fortes argumentos a favor do fortalecimento do estado-nação, mas é tão difícil aceitar a *raison d'état* para a violação dos direitos humanos individuais. Mencionei, também, a interpretação dogmática da dinâmica de classes que conduziu à lamentável ignorância da dimensão étnica na análise marxista. Uma crítica mais perniciosa sugere que a idéia de etnodesenvolvimento tenderia a isolar os grupos étnicos das correntes culturais principais, para ‘mantê-los subdesenvolvidos’. Argumentar-se-ia que o etnodesenvolvimento poderia ser usado como pretexto para manter a segregação e a opressão cultural, recusando a possibilidade de ‘integração nacional’, e reforçando de fato a posição da etnocracia dirigente. Um exemplo dessa abordagem poderia ser o *apartheid* e o chamado ‘desenvolvimento separado’ do território bantu....na África do Sul. No entanto, essa crítica é completamente infundada, pois o etnodesenvolvimento é concebido como um processo dinâmico e criativo que, mais que limitá-las, pode liberar energias coletivas para o seu desenvolvimento. E, afinal de contas, a corrente cultural principal não passa de uma confluência de múltiplas correntes separadas. E se estas correntes separadas não puderem crescer, a corrente principal acabará por secar.”

Assim, como já dito, se é verdade que os 734.127 indivíduos autodeclarados como indígenas segundo dados do IBGE, são equivalentes a em torno de 0,4% da população brasileira, a necessidade de organização para a luta pela terra e para a conquista e defesa dos seus demais direitos ensejou a criação e o fortalecimento de organizações indígenas locais, interlocais e regionais, de formatos variados, com freqüentes articulações nacionais e transnacionais, numa apropriação muito peculiar de nossas formas de organização política. Nos últimos vinte anos o número de organizações indígenas multiplicou-se por mais de cem vezes, passando das quatro existentes em 1984 para as 474 existentes atualmente.<sup>20</sup> A década de 90 —principalmente a partir da segunda metade— constituiu um momento em que mais se acelerou o associativismo indígena: das 49 registradas em cartório em 1991, observamos 109 em 1996 e 290 em 1999; sendo que, destas últimas, mais de dois terços estão situados na Amazônia. Entretanto, as mudanças nos padrões do protagonismo indígena não foram apenas de natureza quantitativa, correspondendo a processos qualitativos de configuração de novas formas de luta por uma cidadania baseada na afirmação da identidade étnica e na defesa de direitos diferenciados.

Na década de 70 as assembleias indígenas, promovidas e organizadas pelo CIMI, visavam a formação de um movimento e de lideranças indígenas em âmbito nacional, a partir de um modelo unificado, verticalizado e centralizado, inserindo os índios na ampla e genérica categoria dos oprimidos aos quais deveriam unir suas forças e participar das lutas. Todavia, na década de 80, as assembleias se constituíram em modelo de atuação e participação política e foram se regionalizando e localizando,<sup>21</sup> atendendo aos contextos interétnicos específicos, originando uma rede de organizações cujo espaço social e geográfico de operação tornou-se plural, e com uma estrutura de articulação horizontal e flexível. O que para alguns significou fragilidade se mostrou como um fator de fortalecimento na medida em que ocorreu a combinação de uma retórica inclusiva e de um programa político comum a um formato de mobilização coletiva de maior penetração e sintonia com os problemas cotidianos e variados dos povos indígenas. A tarefa de tradução do ativismo indígena dos conflitos e privações locais em preocupações globais e vice-versa foi assim facilitada.

Com a ampliação, a diversificação e a internacionalização do campo de afirmação dos direitos indígenas, a eficácia das políticas de identidade étnica ficou ligada à possibilidade de sua projeção para atingir audiências distantes, através de estratégias e instrumentos sofisticados de transmissão e difusão de imagens e mensagens, e à conquista da solidariedade de cidadãos do 1º Mundo.<sup>22</sup> Este é um novo cenário de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade civil, no qual podem ser criados espaços de diálogo intercultural mais simétricos, mas cuja linha de separação com procedimentos burocráticos de controle ou com práticas de mercantilização de propostas de reconhecimento da

---

<sup>20</sup> Entre 1982 e 1987 existiam apenas nove organizações indígenas, concentradas no rio Amazonas e no rio Negro. Entre as mais antigas encontram-se o Conselho Geral da Tribo Ticuna – CGTT, criado em 1982, a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN, de 1987, e o Conselho Indígena de Roraima - CIR, do mesmo ano.

<sup>21</sup> Processo análogo ao que aconteceu com a UNI nacional, que foi se ramificando em entidades regionais e locais (UNI/Norte, UNI/Acre, UNI/Tefé etc.) que a substituíram.

<sup>22</sup> Para uma brilhante análise dos movimentos indígenas na América Latina a partir destes dois fatores primordiais de empoderamento das sociedades nativas, a internacionalização e a política de identidade, vide: Brysk, Alison. *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin América*. Stanford / California: Stanford University Press, 2000.

diferença é muito tênue. Nos anos 90, as associações indígenas se tornaram canais de mediação entre as fontes financiadoras de projetos de desenvolvimento e as comunidades locais; e, junto com as ONGs indigenistas, ocuparam a posição de interlocutores fundamentais nos processos de regularização fundiária das terras indígenas. Surgiram esforços de incorporação da participação indígena nas identificações e demarcações, principalmente naqueles casos de reconhecimento oficial de direitos territoriais na Amazônia, possibilitados com os recursos do PPTAL.

Nos últimos quinze anos, houve um acentuado avanço na situação jurídica das terras indígenas no Brasil.<sup>23</sup> A gestão territorial assumiu grande relevância nas áreas já regularizadas e novas demandas emergiram como foco das lutas pela afirmação da cidadania etnicamente diferenciada. A formulação e execução de projetos de auto-sustentação, de fontes alternativas de renda, de educação, de saúde e de valorização cultural impõem ao ativista indígena conciliar a competência para captar recursos junto à cooperação internacional, às agências governamentais e até às empresas privadas; a busca de parcerias vantajosas para intervenções de fôlego mais curto (projetos piloto); com habilidades discursivas e cognitivas para discutir e pressionar por políticas públicas mais abrangentes e permanentes; articular um modelo de ação profissional, com ênfase na capacidade de gestão e negociação, mantendo a visão crítica e combativa dos “tempos heróicos” dos anos 70. Neste novo contexto interétnico altamente reflexivo e globalizado a autodeterminação e o caminho para o etnodesenvolvimento requerem a junção de novas competências de aquisição e processamento de informações, incluindo habilidades no manejo de novas tecnologias de comunicação, com saberes e fazeres dos povos indígenas.

A ação das organizações indígenas e o clamor por políticas culturalmente diferenciadas, com base nos seus direitos culturais coletivos e à organização social diferenciada, propiciaram que se desenvolvessem, na década de 1990, políticas públicas que tentaram superar o caráter integracionista da política indigenista tutelar<sup>24</sup>. A política de educação interessa-nos especialmente, pelos seus sucessos e limites.

### **A política federal de educação indígena**

As iniciativas no campo da educação indígena foram marcadas pelas orientações em favor de práticas diferenciadas e interculturais para os povos indígenas instituídas pela Constituição de 1988. O decreto n. 26/1991, que atribuiu ao Ministério da Educação (MEC) as responsabilidades principais na formulação e coordenação de uma política nacional de educação indígena, ficando a sua execução na esfera municipal e estadual, não pôs fim às ações da Funai nesse setor específico, mas foi do MEC que partiram as grandes

---

<sup>23</sup> Os últimos quatro governantes (Fernando Collor de Mello, 1990-1992; Itamar Franco, 1992-1994; Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002; e Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-/) foram responsáveis por 77,86% do total de homologações, abrangendo 86,29% da extensão de terras incluídas nessa fase terminal de criação desse tipo de área protegida pelo Estado.

<sup>24</sup> Para o conhecimento dessas políticas sugerimos a leitura de Souza Lima, Antonio Carlos de & Barroso-Hoffmann, Maria (org.). *Etnodesenvolvimento e políticas públicas. Bases Para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria / Laced, 2002; Souza Lima, Antonio Carlos de & Barroso-Hoffmann, Maria (org.). *Estado e povos indígenas. Bases Para uma nova política indigenista II*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria / Laced, 2002; e Souza Lima, Antonio Carlos de & Barroso-Hoffmann, Maria (org.). *Além da tutela. Bases Para uma nova política indigenista III*. (op. cit.); além de Souza Lima, Antonio Carlos de, Barroso-Hoffmann, Maria & Piedrafita Iglesias, Marcelo. “O novo PPA e as políticas públicas para os povos indígenas”. *Boletim do INESC (Orçamento & Política socioambiental)*, 2(6):1-11, jun. 2003.

transformações do período<sup>25</sup>. Conquanto boa parte dos recursos orçamentários que são aplicados em educação escolar indígena não surjam discriminados como a ela destinados (e essa discriminação é reivindicada pelas organizações indígenas), os pequenos recursos de que foi dotado o MEC foram aplicados segundo uma linha política bastante coerente.

Apesar de algumas ações terem se iniciado no período de 1991-1994, só no período de 1995-2002 a *Coordenação Geral de Apoio às Escolas Indígenas* (CGAEI)/Secretaria de Educação Fundamental/MEC efetivamente deslanchou uma atividade que resultou no atendimento de mais de 100 mil estudantes indígenas, em uma rede de cerca de 1.392 escolas indígenas, assistidas por mais de 4.000 professores que trabalham em elevada percentagem (mais ou menos 75%) junto a seus próprios povos. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº.9.394 de 20 de Dezembro de 1996), particularmente através de seus artigos 26, 32, 78 e 79, fixaria as bases que documentos como *Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena* (1993), do Comitê de Educação Escolar Indígena, criado no MEC para subsidiar a essa política, delinearão, e o posterior *Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas - RCNEI* ampliaram, sobretudo através do Programa *Parâmetros em Ação de Educação Escolar Indígena*, lançado em abril de 2002. Outros diplomas legais, como o Parecer 14/99 e a Resolução n. 3/99, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, deram continuidade à normatização da educação indígena em território nacional. De modo muito diferenciado das políticas acima mencionadas, a forma como foi estruturada a ação do MEC surgiu de amplo debate em que participaram intensamente índios e não-índios referidos ao campo da educação, havendo ampla participação de ONGs indigenistas, organizações de professores indígenas, universidades, que constituíram desde cedo um campo com relativa autonomia e pouco referido, no nível federal e na escala nacional do campo indigenista, às questões mais abrangentes enfrentadas pelos povos indígenas<sup>26</sup>. O comitê foi posteriormente desativado (para queixas de muitos, que vêm nisso um retrocesso), estruturando-se a *Comissão Nacional de Professores Indígenas*.

Através da CGAEI, o MEC apoiou, de 1995 a 2002, 65 projetos de escolas indígenas, atingindo em torno de 2.880 professores indígenas. Estes projetos foram majoritariamente propostos por ONGs indigenistas (39%), por Universidades (32%) e por Organizações indígenas, sendo os recursos repassados pelo MEC, um expressivo aliado no fortalecimento dessas últimas, que tenderam a se definir como organizações de especialistas em educação. Em termos regionais, 56% dos projetos aprovados estavam na região Norte, 17% na Centro-oeste, 11% na Nordeste, 8% na Sudeste e outros 8% na Sul. É importante destacar que também aqui o privilégio da região Norte fez-se sentir, o que demonstra o peso das políticas antes arroladas na equação mais ampla da mobilização política indígena: afinal no Nordeste estão 18% dos professores indígenas do país, e se considerarmos as dimensões da população indígena do Mato Grosso do Sul, o cômputo geral do Centro-oeste é relativamente baixo.

---

<sup>25</sup> Sobre a ação da Funai nessa política setorial, ver Fialho, Maria Helena. “A Funai e o novo contexto de políticas públicas em educação Escolar Indígena: uma questão de direito à cidadania” In: Marfan, Marilda Almeida, (org.). Congresso Brasileiro de Qualidade na Educação – Formação de Professores: Educação Escolar Indígena. Brasília: MEC/SEF, 2002, pp.25-28.

<sup>26</sup> Para uma análise ampla da ação federal no tocante à educação indígena, ver Matos, Kleber Gesteira. “Educação escolar indígena” In: BRASIL. Ministério da Educação. *Políticas de qualidade da educação: um balanço institucional*/Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 2002, pp.235-283.

A CGAEI/MEC promoveu importante política editorial (51 títulos de 1995 a 2002), publicando materiais didáticos e livros que serviram, dentre outras coisas, para ações de valorização da identidade étnica. Autores de 25 povos viram seus títulos publicados, sendo 41% desses trabalhos organizados por ONGs indigenistas, 26% por órgãos governamentais (estaduais e municipais sobretudo), 24% por universidades e 9% por Organizações indígenas. Foram promovidos também processos de capacitação de por volta de 820 técnicos. Estes, por sua vez, têm por clientela um total estimado hoje de mais de 1.392 escolas em terras indígenas, segundo o ainda precariamente explorado censo escolar indígena, estando 57% destas situadas na região Norte, 20% no Nordeste, 15% no Centro-Oeste, 6% no Sul e 2% no Sudeste. Estima-se que sejam 54% da rede municipal, 43% da estadual, 2% privadas, e 1% da federal, isto é, das escolas da Funai.

Se dos 93.037 estudantes indígenas em 1999, 80,6% estavam no ensino fundamental, há hoje uma margem estimada importante de em torno de 5.000 alunos que concluíram o ensino médio e reivindicam a entrada no ensino superior, na esteira dos cursos de magistério indígena específico, surgidos em Mato Grosso e Roraima<sup>27</sup>. Urge, portanto, que a mesma atenção que foi dedicada ao ensino fundamental, reverta na estruturação do ensino médio e do superior. As políticas de ação afirmativa, sobretudo o *Programa Diversidade na Universidade - Acesso à Universidade de Grupos Socialmente Desfavorecidos*, instituído ao apagar das luzes do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, e repercutindo iniciativas como a do programa “Políticas da Cor”, do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, com financiamento da Fundação Ford, enfrentam hoje o desafio de conhecer esse mundo específico da educação escolar indígena, adequando-se mais amplamente às especificidades da situação indígena, criando mecanismos de acesso à universidade que não reproduzam pura e simplesmente as alternativas pensadas para o contexto das populações afro-descendentes, levando em consideração a necessidade de instituir uma política compensatória voltada para *povos*, isto é, capaz de beneficiar, mais do que indivíduos, *coletividades* que pretendem manter-se culturalmente diferenciadas<sup>28</sup>.

Mas se essa dinâmica se deu no nível federal, responsável por normatizar, planejar e supervisionar a educação indígena, nos níveis estadual e municipal, responsáveis pela execução, foram freqüentes o preconceito, a ignorância, o despreparo, o descumprimento ou a aplicação tacaña das normas mais gerais da educação, pouco aplicáveis aos imperativos da educação indígena. Do mesmo modo, o controle social dessa política, através dos conselhos locais e estaduais, foi tosco ou limitou-se a medidas administrativas, perdendo o seu caráter eminentemente político. Avaliar essa dimensão demandaria um tipo de investimento e de produção de dados em corte nacional que ainda não foi feito.

No plano do ensino superior, apesar da intensa reivindicação das organizações indígenas, algumas iniciativas tímidas foram desenvolvidas por universidades esparsas, algumas com sucesso e adquirindo alguma sustentabilidade, outras descontinuadas<sup>29</sup>. No

---

<sup>27</sup> Comunicação pessoal de Kleber Gesteira e Matos, CGAEI/MEC, a partir de estimativas feitas de sobre dados do censo escolar indígena.

<sup>28</sup> Para o Programa Diversidade na Universidade, ver a Portaria Nº 1.723, de 11 de Junho de 2002, do Gabinete do Ministro da Educação, que o institui no âmbito da Secretaria do Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC/MEC).

<sup>29</sup> Breves observações sobre o “ensino superior”(leia-se os cursos de formação de professores indígenas, ver Marfan, Marilda Almeida (org.). *Congresso Brasileiro de Qualidade na Educação – Formação de Professores: educação escolar indígena*. Brasília, MEC/SEF, 2002. A professora Hellen Cristina de Souza realiza, para o *Instituto Internacional Para la Educación Superior En America Latina Y El Caribe*, Unesco

segundo caso, estão as formações que foram ministradas através de cursos presenciais modulares, com o deslocamento de professores à área, pela Universidade Federal do Amazonas, em S. Gabriel da Cachoeira, Amazonas, nas áreas de Filosofia e Ciências Sociais. Na Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT), na Universidade Federal de Roraima (UFRR), através do Núcleo Insikiran, desenvolvem-se cursos voltados para a preparação de docentes para o magistério indígena diferenciado. Outras universidades Federais, como as de Minas Gerais e Espírito Santo, tentaram iniciar cursos dessa natureza, sem sucesso, e a Universidade Federal do Acre (UFAC) está em vias de criá-lo. No estado do Mato Grosso do Sul, a Unigran – Universidade da Grande Dourados, a UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, e a UCDB – Universidade Católica Dom Bosco, esta através do Programa Kayowá-Guarani, do Mestrado de Desenvolvimento Local, promovem ações para o ensino superior de indígenas. A Universidade Estadual do Paraná também mantém investimentos. A Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) mantém um programa para indígenas Pankararu que, migrados do Nordeste, habitam a cidade. A Funai paga bolsas de estudo sem garantias estabelecidas a um número de em torno de 1.000 estudantes indígenas, matriculados ao largo do país, em geral em universidades particulares, pois têm dificuldades de acesso às universidades federais. O MEC, através da Secretaria do Ensino Superior (SESU), tem organizado reuniões para formulação de uma política de ensino superior para índios, cogitando para isso desenvolver programas em rede.

As organizações indígenas, no entanto, reclamam uma política federal coerente, consistente, elaborada de forma participativa, destinada a promover o acesso e a formação de boa qualidade para cursos como os das áreas da saúde e do meio-ambiente, além de outros importantes ao etnodesenvolvimento, como as de ciências sociais (pelo interesse em antropologia), do direito, e da administração<sup>30</sup>. Com a preocupação e investigar essas questões, temos procurado fomentar investigações como as da doutoranda pelo PPGAS/Museu Nacional e Pesquisadora do LACED, Mariana Paladino, que vem estudando os Ticuna do Alto Solimões no seu pleito pela educação superior e acompanha a proposta de criação de um curso vestibular estudantes indígenas<sup>31</sup>. No entanto, uma iniciativa que catalise e dinamize, por efeito demonstrativo e pelo debate em torno dela, os esforços existentes e os compatibilize com os ideais colocados pelas organizações dos povos indígenas está ainda por ser criado.

### Referências bibliográficas

PACHECO DE OLIVEIRA, João. 1999 – “Políticas indígenas na Amazônia brasileira contemporânea: agenciamentos, escala e paisagem”. Seminário *Bases para uma nova Política Indigenista*. Rio de Janeiro, Museu Nacional. Ms.

---

(IESALC - UNESCO), na Universidade Estadual de Mato Grosso, um levantamento do ensino universitário de estudantes indígenas, mas sobretudo dos cursos de formação de professores indígenas.

<sup>30</sup> Ver anexo n.2.

<sup>31</sup> Cf. em Souza Lima, Antonio Carlos de. “Problemas de qualificação de pessoal para novas formas de ação indigenista.” In: Souza Lima, Antonio Carlos de & Barroso-Hoffmann, Maria (org.). *Estado e povos indígenas. Bases Para uma nova política indigenista II*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria / Laced, 2002. pp. 83-94, os problemas da qualificação de pessoal indígena e não indígena para lidar com políticas públicas que afetem estes povos no Brasil, estão claramente delineados.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. 2002 – “Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais”. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & BARROSO-HOFFMANN (orgs.). 2002 c – *Além da tutela. Bases para uma nova política indigenista, III*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria/LACED, pp. 105-120.

PACHECO DE OLIVEIRA, João & SOUZA LIMA, Antonio Carlos. 1999. – “Política indigenista e políticas indígenas no Brasil: Um mapeamento prospectivo – Sugestões para fomento.” Rio de Janeiro, Museu Nacional. Ms.

SMITH, Richard Chase. (org.) 2002 – *A tapestry woven from vicissitudes of history, place and daily life. Envisioning challenges for Indigenous Peoples of Latin America in the New Millenium*. Lima, The Ford Foundation & Oxfam America.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos. 2002 – “Problemas de qualificação de pessoal para novas formas de ação indigenista.” IN: SOUZA LIMA, Antonio Carlos & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). 2002b - *Estado e povos indígenas no Brasil: bases para uma nova Política Indigenista*. Rio de Janeiro, Museu Nacional, pp. 83-94.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos & BARROSO-HOFFMANN, Maria. (ogs.) 2002a - *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria/LACED.

\_\_\_\_\_. 2002b – *Estado e povos indígenas no Brasil: bases para uma nova política indigenista, II*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria/LACED.

\_\_\_\_\_. 2002c – *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista, III*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria/LACED.

\_\_\_\_\_. 2002d - “Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação”, In : \_\_\_\_\_. (orgs.). *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria/LACED. pp. 7-28