

# **AÇÕES AFIRMATIVAS E POVOS INDÍGENAS** : o princípio da diversidade em questão

Elizabeteh Maria Beserra Coelho\*<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Análise das políticas de ação afirmativas. Tomou como eixo a aplicação dessas políticas aos povos indígenas. Buscou transcender a dicotomia meritocracia versus indiferença, fazendo uso de categorias como cidadania, interculturalidade e tradução.

Palavra chave: Ação afirmativa. Índios. Cidadania.

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo contém uma discussão sobre o princípio das políticas compensatórias, mais especificamente das políticas de ação afirmativas e sua aplicação aos povos indígenas.

As políticas compensatórias inserem-se no contexto da construção de uma sociedade mais justa. Paul Riccoeur, citado por D`Adesky (2001), refere-se à expressão justiça corretiva, no sentido francês de eliminar uma situação considerada socialmente injusta.

A discussão sobre ações afirmativas aciona basicamente dois posicionamentos que se confrontam. De um lado, o argumento de que uma política preferencial estaria contradizendo o princípio da igualdade, baseada na meritocracia. De outro lado, o argumento de que o reconhecimento da igualdade universal e recíproca é imperfeito quando se aplica a uma sociedade plural ou a um estado plurinacional. Por Estado plurinacional entende-se o que

---

<sup>1</sup> \*Professora do Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMA e dos Programas de Pós-graduação em Políticas Públicas e Ciências Sociais. Rua Uriacica, 13-Calhau. 65.072-050-São Luís-Ma – Tel :32324948-e-mail betac@elo.com.br.

envolve um conjunto de pessoas diferenciadas étnica ou culturalmente, sujeitas a discriminações passadas ou presentes, que podem se refletir de modo negativo sobre os indivíduos pertencentes a esses grupos /etnias.

O interesse que se tem neste artigo é transcender esse confronto, explorando a especificidade da discussão quando aplicada ao contexto das sociedades no interior de um Estado. Parte-se da pluralidade cultural da qual se constitui o Estado brasileiro, focalizando um aspecto específico dessa pluralidade, as minorias nacionais (KYMLICKA, 1996).

Para construir uma reflexão sobre essa questão, acionam-se as categorias cidadania, identidade e interculturalidade, procurando dar conta de direitos que questionam direitos.

## **2 DIREITOS QUE QUESTIONAM DIREITOS?**

O Estado brasileiro, como todos os Estados que se afirmam nacionais, inspira-se no discurso universalista fundado no princípio do indivíduo como a medida de todas as coisas.

Por ocasião da elaboração da Constituição Federal de 1988, a hegemonia universalista foi rompida com a aprovação de direitos específicos em função dos grupos, abrindo caminhos à elaboração de políticas compensatórias. Esse rompimento ocorreu num campo de lutas, onde, de um lado se manifestou a tensão entre a tradição liberal dos direitos humanos, de viés universalista, e, de outro, o respeito aos direitos específicos, de viés particularista.

Como se afirmou anteriormente, a hegemonia universalista foi rompida, mas convém notar o que aponta D`Adesky (2001, p.225):

As orientações axiológicas universalistas da Constituição prevaleceram sobre as entidades étnicas e culturais específicas, de sorte que, por exemplo, nos art. 215 e 231, ela refere-se aos negros e índios usando os termos grupos e comunidades, e não povos e nações que têm um sentido jurídico suscetível de ser associado à ideia de soberania e de organização e de organização em nome do Estado,

O produto final revela o reconhecimento de direitos diferenciados para “grupos étnicos”, em respostas à demanda de movimentos sociais e étnicos que participaram da Assembleia Constituinte.

Esse deslocamento pode se enquadrar no que Hall (2003), designa como programa reformista da social democracia. Com isso, expressa o reconhecimento formal e público, por parte do Estado, das necessidades sociais diferenciadas e a crescente diversidade cultural de seus cidadãos, admitindo certos direitos grupais e outros definidos pelo indivíduo.

Bhabha (1998) insiste no fato de que a diferença cultural não pode ser compreendida como um jogo livre de polaridades e pluralidades no tempo homogêneo e vazio da comunidade nacional. Insiste que a questão da diferença cultural confronta a todos com uma disposição de saber ou com uma distribuição de práticas que existem lado a lado, designando uma forma de contradição ou antagonismo social que tem que ser negociado em vez de ser negado. Em suas palavras Bhabha (1998, p. 228):

A analítica da diferença cultural intervém para transformar o cenário de articulação – não simplesmente para expor a lógica da discriminação política. Ela altera a posição de enunciação e as relações de interpelação em seu interior; não somente a lógica da articulação, mas o topos da enunciação. O objetivo da diferença cultural é rearticular a soma de conhecimentos a partir da perspectiva da posição de significação da minoria que resiste à totalização – a repetição que não retornará como o mesmo, menos-na-origem que resulta em estratégias políticas e discursivas nas quais acrescentar não soma, mas serve para perturbar o caçulo de poder e saber, produzindo menos espaços de significação subalterna.

Pretende-se destacar o ponto em que Bhabha refere-se à posição da minoria que resiste à totalização. O interesse é problematizar a perspectiva de que a política compensatória adequar-se-ia ao dos povos indígenas.

Não é por acaso que os debates em torno das ações compensatórias abordam quase sempre os negros. Siss (2003) afirma que, para que as políticas de ação afirmativas sejam implantadas, as desigualdades devem ser

raciais, étnicas, de gênero, de classe ou de casta, implicando o reconhecimento de desigualdades construídas socialmente.

Quando se desloca essa reflexão para o universo dos povos indígenas, identificam-se alguns problemas que merecem atenção. O que está em jogo é um deslize semântico que permite que se tomem como sinônimos os termos compensação e afirmação. Buscando ajuda no dicionário Aurélio (BUARQUE DE HOLANDA, p. 353), tem-se que compensação, ato ou efeito de compensar, significa regulação prévia de um dispositivo suplementar, num sistema qualquer, para contrabalançar fontes conhecidas de erro. Ainda o mesmo dicionário coloca que compensar implica em repara (um mal) com um bem correspondente, indenizar, ressarcir. A palavra afirmativa, no mesmo dicionário, está descrita com o significado de declaração que assevera, afirmação, confirmação. *Afirmar*, quer dizer tornar firme, consolidar, mas também pode significar *reparar*, no sentido de olhar com atenção.

Gomes (2003, p. 27, grifo nosso) assim define ações afirmativas:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebido com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivos a concretização do ideal de **efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego**.

A concepção de Gomes confunde *compensação e afirmação*. Sua perspectiva remete, por um lado, para a noção de igualdade como fundamento da afirmação. Por outro lado, ao referir-se a “bens fundamentais”, toma como exemplo educação e emprego.

Em que medida se pode pensar em políticas que visam reparar desvantagens, visando reduzir desigualdades, tomando em consideração os povos indígenas?

### **3 COMPENSAR O QUE?**

Os povos indígenas são anteriores ao Estado brasileiro. Esses povos foram objeto do processo de colonização instaurado no Brasil e, mesmo após

a independência política, permaneceram sujeitos à colonialidade do poder, tal como descrita por Mignolo (2003, p. 40-41).

Ao se considerar que os povos indígenas estão subordinados ao Estado brasileiro, mas não constituem parte da sociedade brasileira, fica complicado acionar a categoria compensação, inspirada numa situação de desigualdade. Que parâmetro de comparação se poderia utilizar? Qual seria a referência a tomar?

Quando se analisa a relação das sociedades indígenas com a sociedade brasileira, pode-se perceber a situação minoritária que as caracteriza. A referência que se toma para defini-las como minorias, é o acesso ao poder e às decisões no âmbito do Estado.

No entanto, cabe demarcar que a inserção das sociedades indígenas no Estado brasileiro ocorre de forma arbitrária e colonialista. Esse contexto faz com que essas sociedades mantenham com o Estado uma relação meramente formal e jurídica, decorrente do princípio do *jus solis*, que determina como brasileiro todo que nasce em território brasileiro.

Portanto, tomar a categoria desigualdade para acionar políticas compensatórias para povos indígenas pode significar novas formas de opressão e o argumento que se observa, no âmbito dos movimentos dos povos indígenas e mesmo na academia, está voltado para a estratégia de compensação, nome da concessão de direitos de cidadania, até então considerados negados.

Nesse sentido, deseja-se acionar a discussão feita por Kymlicka (1996) quando procura mapear as diversas formas de multiculturalidade. Esse autor utiliza a categoria *minoría nacional* para referir-se aos povos indígenas, distinguindo-os dos grupos étnicos, constituídos pela imigração, e dos afro-americanos, importados à força para a América.

Kymlicka (1996,p.26) assim conceitua *minoría nacional*:

Decorrentes da incorporação de culturas que antes desfrutavam o autogoverno e estavam territorialmente concentradas a um estado maior. Estas desejam seguir sendo sociedades distintas com relação à cultura à cultura majoritária da qual fazem parte. Exigem diversas formas de autonomia e autogoverno para assegurar sua sobrevivência como sociedades distintas.

O que caracteriza uma *minoria nacional* é exatamente ser uma nação em situação minoritária na relação com outra nação hegemônica em termos de poder. Não se trata, portanto, de grupos inseridos numa sociedade, como é possível pensar nos afro-americanos no Brasil, ou mesmo nas colônias de imigrantes.

Para as duas últimas expressões da multiculturalidade as políticas compensatórias fazem sentido. Para as *minorias nacionais* faria mais sentido pensar em ações afirmativas que permitam a expressão das diferenças no contexto do Estado: diferenças de línguas, de formas de propriedade, de organização política, de sistemas de representação, de relações de parentesco, etc.

O reconhecimento da pluralidade do Estado brasileiro foi formalizado na Constituição Federal de 1988. Mas os princípios que fundamentam a Constituição não fazem referência à pluralidade. Remetem à soberania, à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ao pluralismo político.

Da mesma forma, entre os objetivos fundamentais da Carta Maior não consta o respeito à diversidade étnico-cultural. O discurso de reconhecimento da pluralidade vai surgir, de forma pontual, no capítulo VIII, dedicado aos índios, especialmente no art. 231:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre terras que tradicionalmente ocupam, competindo a União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (BRASIL. Constituição, 1988).

Cabe atentar para o fato de que o reconhecimento do direito às terras está limitado pelo poder do Estado de demarcá-las. O reconhecimento da organização social, dos costumes e da língua vai ser cerceado pela imposição de uma educação escolar, atrelada ao Sistema Nacional de Educação, que dispõe a realização do ensino fundamental em português, visando ao pleno

desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Os limites são postos, também, no que se refere ao conteúdo, pois o art. 210 da Carta Constitucional dispõe que serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Observa-se o objetivo da formação básica comum e a determinação do respeito aos valores nacionais e regionais. Não há referência aos valores étnicos.

O parágrafo segundo do referido artigo, contém uma ressalva quanto à possibilidade do uso das línguas indígenas nas escolas das aldeias. No entanto, essa possibilidade coloca-se de forma subalterna à obrigatoriedade da língua portuguesa, colocando a língua indígena no lugar de segunda língua:

O ensino fundamental será ministrado em língua portuguesa, sendo assegurada às comunidades indígenas, **também**, a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. (BRASIL. Constituição, 1998, grifo nosso).

É interessante apontar para o fato de que admitir a existência de diferentes usos, costumes e línguas e patrimônios étnicos constitui um avanço no que se refere ao ordenamento jurídico do Estado brasileiro. No entanto, esse avanço ainda é limitado à equação do plural que é singular, ou seja, as diferenças são acomodadas ao contexto da sociedade nacional.

A discussão relativa à possibilidade de conquista de *cidadanias diferenciadas*<sup>2</sup> está diretamente relacionada às chamadas reivindicações indenitárias (SEMPRINI, 1999). Essas reivindicações partem de minorias que pretendem que suas especificidades e identidades sejam reconhecidas e que leis sejam criadas, assegurando direitos ou privilégios especiais, até a conquista de autonomia política e governamental.

A concessão de direitos específicos em função do grupo, para Kymlicka (1996), é coerente com os princípios básicos da liberdade individual e da

---

<sup>2</sup> Kymlicka (1996, p. 241 ) define cidadania diferenciada como a adoção de direitos poliétnicos, de representação ou de autogoverno, específicos em função do grupo

justiça social que não é, no entanto, perspectiva do liberalismo clássico, que vê nos direitos diferenciados uma ameaça ao sentimento de identidade cívica que manteria unida uma sociedade liberal.

Como situa Souza Filho (2001), p. 256), o Estado liberal ou constitucional percebe a liberdade de cada povo como sujeita a um conjunto de regras de limitações impostas pela lei, isto é pelo próprio Estado:

A cultura constitucional procurou encerrar o universalismo no estado. Um Estado único, com uma única fonte de direito, emanada diretamente da Constituição, com leis organizadas em códigos, que encerram todas as possibilidades das relações jurídicas em um sistema sem lacunas. Essa organização social, que não admite fissuras nem diferenças, não pode aceitar o índio com uma vida e organização social fundada em outros princípios que não sejam enunciados constitucionais que se efetivam pelo direito civil. Dito em outras palavras, não pode esse sistema sem lacunas aceitar povos que prescindam do Estado e da propriedade privada.

O Brasil vivencia esses dilemas entre a possibilidade de reconhecer organizações sociais próprias dos povos indígenas e o atrelamento desses povos aos parâmetros do Estado “nacional”.

O que está em jogo é a construção de uma cidadania nacional em confronto com cidadanias diferenciadas. O termo diferenciação aplica-se exatamente à relação com o Estado, propondo transgressões às limitações por ele impostas. Nesse sentido trata-se de construir cidadanias diferentes, para grupos que são diferentes. Essa diferenciação compreende o direito à auto-organização social, que implica formas de poder diferenciadas, assim como de representação.

Em última análise, trata-se de buscar o que Lander (2005, p.22) chama naturalização das relações sociais, ou seja, a única ordem social possível:

A noção de acordo com a qual as características da sociedade chamada moderna são a expressão das tendências espontâneas e naturais do desenvolvimento histórico da sociedade. A sociedade liberal constitui – de acordo com esta perspectiva – não apenas a ordem social desejável, mas também a única possível.

A ideia de compensação apenas faria sentido em relação aos povos indígenas se tomada como reparação das políticas assimilacionistas que sempre caracterizaram a atuação do Estado frente a esses povos. Nesse sentido, seriam políticas de afirmação do direito de romper com a dita *ordem possível*.

#### **4 POLITICAS AFIRMATIVAS ESPECIFICAS E DIFERENCIADAS?**

A possibilidade de pensar em políticas afirmativas para povos indígenas implica enfrentar a questão da interculturalidade. Pensar sobre as relações índios e brancos no Brasil não se constitui tarefa simples pois a categoria índio generaliza situações muito diferenciadas. Tomando como referência empírica o Maranhão, pode-se apontar povos indígenas que possuem mais de quatrocentos anos de contato com a sociedade brasileira e povos que estão em contato há cerca de três décadas. Isso significa povos que possuem domínio razoável do português e das regras do Estado brasileiro e povos que desconhecem a língua portuguesa e o significado desse Estado.

Essa diferenciação tem implicações sérias no que se refere às políticas públicas que são destinadas a esses povos e ao próprio diálogo que é possível estabelecer com eles.

As políticas públicas, a despeito da retórica de respeito à diversidade, continuam a ser elaboradas com base em uma concepção genérica de índio, produzidas à revelia desses povos e desconsideram qualquer diagnóstico ou informação, sobre eles, já produzidos. São construídas a partir do Estado que se afirma nacional e nesse sentido estão devidamente identificadas: Diretrizes Para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena (BRASIL. MEC, 1993); Diretrizes Nacionais Para o funcionamento das Escolas Indígenas (BRASIL.MEC/CEB, 1999); Política Nacional de Atenção à Saúde dos povos Indígenas (BRASIL.MS, 2002).

Para que se possa falar em interculturalidade é preciso entender primeiro que se está falando, fundamentalmente, de tradução, no sentido que Sarat Mahajat (1985, apud HALL, 2003, p. 41) coloca:

Não se trata de transportar fatias suculentas de sentido de um lado da barreira de uma língua para outra, como acontece com os pacotes de fast food

embrulhados nos balcões de comida para viagem. O significado não vem pronto, não é algo portátil que se pode carregar através do divisor. O tradutor é obrigado a construir o significado na língua original e depois imaginá-lo e modelá-lo uma segunda vez nos materiais da língua com a qual ele ou ela o está transmitindo. As lealdades do tradutor são assim divididas e partidas. Ele ou ela tem que ser leal à sintaxe, sensação e estrutura da língua fonte e fiel àquelas da língua fonte e fiel àquelas da língua da tradução [...]

Tradução implica interpretação e, como tal, está carregada de sentidos. Enfatizando a possibilidade de comunicação, Santos (2003, p.40) refere-se a uma teoria da tradução, como uma teoria geral da ação transformadora, que permite a articulação de lutas conduzidas a partir de experiências distintas e com recursos diferentes:

Tornar mutuamente inteligível significa identificar o que une e é comum a entidades que estão separadas pelas suas diferenças recíprocas. A teoria da tradução permite a identificação de um campo comum em uma luta Indígena, uma luta feminista, uma luta ecológica etc. sem fazer desaparecer em nenhuma delas a autonomia e a diferença que sustenta.

Ainda segundo Santos (2003), a teoria da tradução é fundamental também para permitir a articulação entre recursos intelectuais e cognitivos diversos e de origem distintas, que são articulados nos vários modos de produzir conhecimento sobre iniciativas e experiências contra hegemônicas.

Como utilizar essa teoria como ferramenta? Santos sugere algumas estratégias que passam pela transgressão de conceitos ou mesmo pela denúncia do preconceito contido neles e pela construção de conceitos alternativos. Isso é o que ocorre, por exemplo, com as noções de *Diáspora* e *Fronteira*, tal como trabalhadas por Bhabha (1998, p. 24) e Hall (2003). Outras estratégias baseiam-se em um multiculturalismo “policêntrico”; na relativização mútua e recíproca: no reconhecimento de que todas as culturas devem perceber as limitações das suas próprias perspectivas; na igualdade fundamental de todos os povos em termos de status, inteligência e direitos: na

descolonização das representações e das relações de poder desiguais entre povos e culturas.

As relações entre índios e brancos no Brasil estão ocorrendo de forma bem distinta de uma teoria da tradução, como proposta por Santos. Há uma grande tensão decorrente, num primeiro plano, da ambiguidade presente no discurso oficial; num segundo plano, da não implementação do que está disposto nesse discurso; num terceiro plano, e o mais importante, da diversidade de campos semânticos em operação.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A aplicação de políticas compensatórias e/ou de ações afirmativas para povos indígenas implica, portanto, a contextualização dos povos indígenas no Estado brasileiro e a questão da diferença sócio-cultural. Nesses termos, coloca-se a importância da tradução, via de acesso à interculturalidade.

Se se quiser pensar em compensação com relação aos povos indígenas, tendo em vista os séculos de massacre a que estiveram e, de certa forma, ainda estão submetidos, cabe fazê-lo a partir da referência do respeito aos seus modos de vida, ao direito de continuarem sendo povos diferenciados. A ação afirmativa constitui-se ia, então, na afirmação da diferença.

]

### **AFFIRMATIVES ACTIONS AND INDIANS PEOPLES: the question of the diversity principle**

#### **ABSTRACT**

This paper analyses the affirmatives policies for the indians peoples. It transcends the dichotomy between meritocracy and difference. It utilizes the theoretical categories citizenship, interculturality and tradition.

Keywords: Affirmatives actions. Indians. Citizenship.

## REFERÊNCIAS

- BHABHA, H. **O local da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. MEC. **Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena**. Brasília, DF, 1993.
- BRASIL. MEC. CEB. **Diretrizes Nacionais Para o Funcionamento das Escolas Indígenas**. Brasília, DF, 1999.94
- BRASIL. MS. **Política Nacional de Atenção à Saúde dos povos Indígenas**. Brasília, DF, 2002.
- BUARQUE DE HOLANDA, A. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 15. reimpr.
- D'ADESKY, J. **Pluralismo étnico e multi-culturalismo: racismos e anti-racismos no Brasil**. Rio de Janeiro: Pailas, 2001.
- GOMES, J. B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Org.). **Ações afirmativas: políticas públicas contra desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- HALL, S. **Da Diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Humanitas, UFMG, 2003.
- KYMLICKA, W. **Ciudadania multicultural**. Barcelona: Paidós, 1996.
- LANDER, E. Ciências Sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. São Paulo: CLACSO, 2005
- MIGNOLO, Walter. **Histórias locais, projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- SANTOS, B. de S. **Reconhecer para libertar**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SEMPRINI, SEMPRINI, SEMPRINI, Andréa. **Multiculturalismo**. São Paulo: Edusp, 1999.
- SISS, A. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Ford Foundation, 2003.
- SOUZA FILHO, C. F. M. A cidadania e os índios. In: **COMISSÃO PRÓÍNDIO DE SAO PAULO**. O índio e a cidadania. São Paulo: Brasiliense, 2001.

