

POVOS INDÍGENAS E AÇÕES AFIRMATIVAS*

Elizabeth Maria Beserra Coelho**

Resumo: Análise das políticas de ação afirmativa para povos indígenas. Discute a dicotomia meritocracia *versus* diferença, utilizando categorias como cidadania, interculturalidade e tradução.

Palavras chave: Ação afirmativa. Índios. Cidadania.

Abstract: Analysis of affirmative action polices for indigenous people. The dichotomy meritocracy versus difference is discussed using categories such as citizenship, interculturality and translation.

Keywords: Affirmative action. Indian. Citizenship.

*Trabalho apresentado no VI Encontro Humanístico, promovido pelo Centro de Ciências Humanas/UFMA, realizado de 11 a 15 de Dezembro de 2006, durante a mesa redonda “*Raça, povo, cultura e identidade – processos sociais contemporâneos*”.

**Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutora em Sociologia pela UFCE.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo discute o princípio das políticas compensatórias, mais especificamente das políticas de ação afirmativa e sua aplicação aos povos indígenas.

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, baseado 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 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 estes grupos/etnias.

Meu interesse é transcender esse confronto, explorando a especificidade da discussão quando aplicada ao contexto das sociedades diferenciadas no interior de um estado. Parto 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, aciono 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 para a elaboração de políticas compensatórias. Esse rompimento ocorreu num campo de lutas, onde 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 afirmei, a hegemonia universalista foi rompida, mas como 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 artigos 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 idéia de soberania e de organização em nível de Estado.

O produto final revela o reconhecimento de direitos diferenciados para “grupos étnicos”, em resposta à demanda dos movimentos sociais e étnicos que participaram da Assembléia Constituinte. 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 nos confronta 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 (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 do conhecimento a partir da perspectiva da posição de significação da minoria que resiste à totalização – a repetição que não retornará como o mesmo, o menos-na-origem que resulta em estratégias políticas e discursivas nas quais acrescentar não soma, mas serve para perturbar o calculo de poder e saber, produzindo menos espaços de significação subalterna.

Pretendo 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 contexto 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 afirmativa sejam implantadas, as desigualdades devem ser raciais, étnicas, de gênero, de classe ou de casta, implicando o reconhecimento de desigualdades construídas socialmente.

Quando deslocamos essa reflexão para o universo dos povos indígenas, identificamos alguns problemas que merecem atenção. O que está em jogo é um deslize semântico que permite que se tome como sinônimos os termos *compensação* e *afirmação*. Buscando ajuda no dicionário Aurélio (s/d, p.353), temos que *compensação*, ato ou efeito de compensar, significa regulagem prévia de um dispositivo suplementar, num sistema qualquer, para contrabalançar fontes conhecidas de erro. Ainda o mesmo dicionário coloca que *compensar* implica em reparar (um mal) com um bem correspondente, indenizar, ressacir. A palavra *afirmativa*, no mesmo dicionário, está descrita como significando 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) assim define ações afirmativas:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas 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 objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. (grifos meus)

A concepção de Gomes confunde *compensação* e *afirmação*. Sua perspectiva remete 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 podemos pensar políticas que visam reparar desvantagens, visando reduzir desigualdades, tomando em consideração os povos indígenas?

3. COMPENSAR O QUÊ?

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 considerarmos 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 poderemos utilizar? Qual seria a referência a tomar?

Quando analisamos a relação das sociedades indígenas com a sociedade brasileira, podemos perceber a situação minoritária que as caracteriza. A referência que se toma para defini-las como minorias é o acesso ao poder e as 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 a relação que estas mantenham com o estado seja meramente formal e jurídica, decorrente do princípio do *jus solis*, que determina como brasileiro todos que nascem em território brasileiro.

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

Nesse sentido, gostaria de acionar a discussão feita por Kymlicka (1996) quando procura mapear as diversas formas de multiculturalidade. Este 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 majoritária da qual fazem parte. Exigem diversas formas de autonomia e autogoverno para assegurar sua sobrevivência como sociedades distintas.

O que caracteriza uma *minoría 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 pode ser 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 *minorías nacionales*, 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. 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 artigo 231: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”

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 artigo 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. Obser-

ve-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 da segunda língua: “O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, sendo assegurada às comunidades indígenas, *também*, a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.” (grifo meu)

A discussão relativa à possibilidade de conquista de *cidadanias diferenciadas*¹ está diretamente relacionada às chamadas reivindicações identitárias (Semprini, 1999). Essas reivindicações partem de minorias que pretendem que suas especificidades e identidades sejam reconhecidas e que leis sejam criadas, assegurando de direitos ou privilégios especiais, até a conquista da 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 justiça social. Esta 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 esse dilema 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 este 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 desconstruir 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 idéia 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. POLÍTICAS AFIRMATIVAS ESPECÍFICAS E DIFERENCIADAS?

A possibilidade de pensar 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, posso 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 deste 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 os mesmos.

As políticas públicas, a despeito da retórica de respeito à diversidade, continuam a ser elaboradas com base em uma concepção genérica de índio, reduzindo diferentes povos a uma mesma categoria. Essas políticas são 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* (MEC, 1993); *Diretrizes Nacionais Para o Funcionamento das Escolas Indígenas* (MEC/CEB, 1999); *Política Nacional de Atenção à Saúde dos povos Indígenas* (MS, 2002), etc.

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

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 baldões 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 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 permita 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 as 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 distinta, 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 nos mesmos e a 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, p.33). 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 ambigüidade presente no discurso oficial, num segundo plano, da não implementação do que está disposto nesse discurso e, 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. Nestes termos, coloca-se a importância da tradução, via de acesso à interculturalidade.

Se quisermos 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 constituir-se-ia, então, na afirmação da diferença.

Notas:

¹ Kymlicka, (1996 p.241) define Cidadania diferenciada como a adoção de direitos poliétnicos, de representação ou de autogoverno, específicos em função do grupo.

Referências:

- BHABHA, Homi. **O local da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: Santos, R. E. e Lobato, F. orgs. **Ações afirmativas**. Políticas Públicas contra desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- HALL, Stuart. **Da diáspora**. Identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- HOLANDA, Aurélio Buarque Ferreira de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 1ª edição, 15ª reimpressão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, s/d
- KYMLICKA, Will. **Ciudadania multicultural**. Barcelona: Paidós, 1996.
- SISS, Ahyas. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas**. Rio de Janeiro: Ford Foundation, 2003.
- LANDER, Edgardo. Ciências Sociais. Saberes coloniais e eurocêtricos. In: Lander, Edgardo. Org. **A colonialidade do saber**. Eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. São Paulo: CLACSO, 2005.
- MAHARAJ, Sarat. Perfidious fidelity. In: FISHER, Jean (org), **Global Visions**. London: Institute of the Internationalism in the Visual arts, 1994.
- MIGNOLO, Walter. **Histórias locais projetos globais**. Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SEMPRINI, Andréa. **Multiculturalismo**. São Paulo: Edusp, 1997.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A cidadania e os índios. In: **O índio e a cidadania**. Comissão Pró-índio de São Paulo. São Paulo: Brasiliense, 1983.