

## CIDADANIA VIOLENTA: EXPRESSÃO DE UM PARADOXO?

## INTRODUÇÃO

Este artigo desenvolve uma reflexão sobre duas categorias que, em princípio, quando associadas, poderiam ser percebidas como paradoxais. Refiro-me a *cidadania e violência*.

Minha reflexão inicia-se pelo questionamento: é possível identificar formas violentas de cidadania?

Meu interesse é pensar em que condições uma categoria, que tem sido acionada como sinônimo de libertação, de conquista de direitos, pode expressar-se como fonte de violência.

A noção liberal de cidadania se constrói sob a retórica da igualdade. Rousseau afirmava que a vida política funda-se em um pacto legítimo onde a alienação é total e a condição de todos é a igualdade. Nesse sentido, um povo só seria livre quando tivesse todas as condições de elaborar suas leis num clima de igualdade, de tal modo que a obediência a essas mesmas leis significasse, na verdade, uma submissão à deliberação de cada cidadão, como partes do poder soberano. Entretanto, Rousseau já apontava a tendência do governo a inverter os papéis e ocupar o lugar do poder soberano, que emanava do povo.

Kant afirmava que a dignidade do homem está em, como ser racional, obedecer somente às leis que ele próprio criou. Alertava para a necessidade do direito positivo como estratégia de regulação da sociabilidade. A sociedade se organizaria conforme a justiça, cada indivíduo tendo a liberdade de fazer o

ELIZABETH MARIA BESERRA  
COELHO\*

## RESUMO

Exercício de análise que pretende explorar um novo olhar sobre práticas e representações políticas que se fundam na violência colonial. Aborda situações nas quais ações voltadas para a efetivação e direitos de cidadania configuram-se em expressões de violência. Toma como campo empírico ações de educação e saúde indigenistas, procurando pensá-las a partir da noção de *colonialidade do poder* (Quijano 2005). A reflexão toma como parâmetro a perspectiva desenvolvida por Edgardo Lander (2005), referente à naturalização das relações sociais numa ordem liberal que se pretende a desejável e única possível.

## ABSTRACT

This is an analysis exercise that intends to explore a new look on practices and political representations based on colonial violence. It talks about situations of which actions aim to citizenship's results and rights change into expressions of violence. It takes as empiric fieldworks actions of education and health developed to Indians, trying to think about them based on the idea of the *coloniality of the power* (Quijano, 2005). The reflexion takes as parameter the perspective developed by Edgardo Lander (2005), that refers to the naturalization of the social relations in a liberal order that is intended to be the desirable and unique one.

\* Doutora em Sociologia, professora da Universidade Federal do Maranhão.

que quisesse, contanto que não interferisse na liberdade dos demais. Os cidadãos, em Kant, são os membros da sociedade civil, autônomos, independentes e iguais perante a lei. No entanto, estabelecida a sociedade, segundo o direito, nem todos os seus membros estariam qualificados para a atuação política através do voto ou, para a *cidadania ativa*. Os que vivessem sob a proteção ou às ordens de outrem, como os empregados, os menores, as mulheres, seriam *cidadãos passivos*.

Tocqueville buscava a coexistência possível entre um processo de desenvolvimento igualitário e a manutenção da liberdade. Sua grande questão era o que fazer para que o desenvolvimento irrefreável não fosse inibidor da liberdade e viesse a destruí-la. Alertava para os perigos advindos de um processo de equalização crescente, tais como a perda da liberdade. Um deles poderia ser o aparecimento de uma sociedade de massa que permitisse a tirania da maioria, a cultura igualitária da maioria, destruindo as possibilidades de manifestação de minorias ou mesmo de indivíduos diferenciados.

Essas reflexões filosóficas que inspiraram a idéia liberal de cidadania já apontam para os limites da noção de igualdade acionada como núcleo central da noção de cidadania. Marshall (1967) discute o impacto da cidadania sobre a desigualdade social, sugerindo que a cidadania tornou-se, sob certos aspectos, o arcabouço da desigualdade social legitimizada.

Minha questão tangencia a problemática levantada por Marshall, conduzindo a reflexão para fora da referência da igualdade. Quero pensar a cidadania sob a perspectiva da diversidade e, portanto, das diferenças culturais que são negadas sob a retórica de uma cidadania igual para todos.

Procuo refletir sobre como nos estados multi-culturais, que põem em xeque a homogeneidade do Estado nacional, coloca-se a questão da cidadania.

Os estados modernos, ao se afirmarem como nacionais, excluem do seu interior a possibilidade de existência de outras nações. Essa negação não ocorre somente no âmbito da estrutura política, mas também na elaboração de políticas públicas homogeneizadoras, que pretendem a unidade nacional.

Analiso a negação da diferença que se configura como outra ordem de exclusão. Uma exclusão que se constrói na perspectiva do que Tocqueville chamou de os riscos da tirania da maioria, da cultura igualitária da maioria, destruindo as possibilidades de manifestação de minorias ou mesmo de indivíduos diferenciados.

Marshall (1967) referiu-se a cidadania como um status concedido aos membros integrais de uma comunidade. Nesse sentido, a cidadania implica um sentimento direto de participação numa comunidade, baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta por adquirir direitos, quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos.

Como pensar a lealdade a uma determinada civilização por parte de povos que constituem outras civilizações?

No Brasil, os povos indígenas foram declarados cidadãos, com base no critério *jus solis*. Por um dispositivo legal, a Carta Constitucional, os povos indígenas foram decretados brasileiros, à revelia de suas especificidades:

*São brasileiros natos: os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país (Constituição Federal de 1988, art.12, inciso I, letra a).*

Essa é uma designação formal que não expressa o sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional, ou mesmo a ligação a um Estado. Como bem situou Guibernau (1997, p. 13), a solidariedade nacional é uma resposta à necessidade de identidade de natureza eminentemente simbólica, na medida em que proporciona raízes baseadas na cultura e em um passado comum, assim como oferece um projeto para o futuro.

Cidadania diz respeito à ligação política e jurídica das pessoas com o Estado. É um conceito que está associado à idéia de Estado moderno. A idéia de *nacionalidade* remete a *nação*, que nem sempre coincide com um Estado que se diz nacional. Nesse sentido, Guibernau (1997, p. 69) fala de *estados legítimos e estados ilegítimos*. Os primeiros expressariam a situação na qual o Estado se harmoniza com a nação. Os ilegítimos corresponderiam ao Estado que inclui em seu território diferentes nações.

Construído de forma *ilegítima*, o Estado brasileiro foi marcado pelos ideais liberais e pela ideologia da igualdade da cultura política ocidental. Nesse sentido, a *diferença* tem sido percebida como uma *ameaça* à identidade nacional. As instituições políticas brasileiras não estão em condições de respeitar a diferença. Ao contrário, a solução encontrada tem sido diluir a noção de diferença na noção de igualdade civil, através do discurso da cidadania, buscando confinar as diferenças à esfera do privado.

Como bem coloca Semprini (1999), o pacto da cidadania jamais representou equidade e a igualdade cívica nunca foi desfrutada por todos, permanecendo a diferença marcada pela desigualdade. O discurso filosófico que fundamentou a noção de cidadania, referido no início deste artigo, sugere essa problemática. Se a noção de cidadania apresenta complicadores no contexto de uma mesma sociedade, como pensar essa categoria com relação a povos diferenciados que estão sob a jurisdição desse Estado?

A questão que se coloca aqui não é da ordem da desigualdade social representada por Santos (1979) como *cidadania regulada*, cujas raízes estão em um sistema de estratificação definido por normas legais. Essa situação de exclusão, de participação regulada, aplica-se a grupos que efetivamente compõem a sociedade nacional. Essa problemática não é da mesma

ordem daquela vivenciada pelos povos indígenas que constituem nações diferentes, como modos próprios de organização e reprodução.

Na minha interpretação, aquilo que está em discussão vincula-se diretamente a dois processos referidos por Lander (2005) como decorrentes da conquista ibérica do continente americano: a modernidade e a organização colonial do mundo. Processos que visam organizar todas as culturas, todos os povos e territórios do planeta, presentes e passados, numa grande narrativa universal.

*Tal construção tem como pressuposição básica o caráter universal da experiência européia. As obras de Locke e de Hegel – além de extraordinariamente influentes – são neste sentido paradigmáticas. Ao construir-se a noção de universalidade a partir da experiência particular (ou paroquial) da história européia e realizar a leitura da totalidade do tempo e do espaço da experiência humano do ponto de vista dessa particularidade, institui-se uma universalidade radicalmente excludente (LANDER, 2005, p. 26).*

Pretender sujeitar os povos indígenas ao denominador comum da sociedade nacional, em nome do gozo de uma cidadania, poderia ser percebido como uma violência? A cidadania implica o gozo de certos direitos e o respeito a certos deveres. Direitos e deveres iguais para todos.

## **CIDADANIA VIOLENTA?**

O embate entre as minorias e os Estados nacionais aponta para a crise do projeto de modernidade, construído com base em um paradigma monocultural. A grande questão que sempre se colocou para as sociedades humanas foi a de como lidar com a diferença. Atualmente, essa questão ressurge com muita força diante da intensificação do processo de globalização. Nesse contexto, as nações indígenas se insurgem com uma força simbólica muito grande. Trazem à tona o problema do gerenciamento da diferença, reivindicam status de nações. A força desse sentimento está expressa na fala de um professor Tentehar/Guajajara, no Maranhão:

*(...) Para mim, tudo em língua portuguesa tem que vir entre aspas porque tudo é estrangeiro.*

Esse discurso expressa a fronteira entre Tentehar e brasileiro, demarcando o sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional que não é parte da nação brasileira. Em princípio, a inclusão dos Tentehar, ou outro povo indígena na cidadania brasileira, sob o parâmetro da igualdade pode ser percebida como uma violência.

Mesmo quando o Estado brasileiro se vê obrigado a reconhecer formalmente que a equação “um povo, uma língua”, não se aplica a sua situação, o faz de modo a manter a hegemonia da nação brasileira. Apesar de o reconhecimento da pluralidade do Estado brasileiro ter sido formalizado na Constituição Federal de 1988, os princípios que a fundamentam não fazem referência a pluralidade. Remetem à soberania, à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ao pluralismo político.

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 ressaltar que o reconhecimento do direito às terras está limitado pelo poder do Estado, brasileiro, de defini-las e 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. O Sistema Nacional de Educação dispõe que o ensino fundamental seja realizado em português, visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

De qual cidadania se fala? A que espaço social se refere essa cidadania? E a qual noção de trabalho?

A hegemonia da nação *brasileira* coloca-se, também, no que se refere ao conteúdo do ensino, pois o artigo 210 estabelece 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. Observe-se o objetivo da formação básica comum e a determinação do respeito aos valores nacionais e regionais. Não há referência aos valores denominados *étnicos* pelo Estado.

Esse movimento indica a possibilidade de pensar a cidadania em relação aos povos indígenas a partir de outro referencial, o de um estado plural. Nesse sentido, poder-se-ia falar de uma forma específica de cidadania, que Kymlicka (1996) denominou *cidadania diferenciada*, que se refere à adição de direitos poliétnicos, de representação ou de autogoverno, específicos em função do grupo.

Em se tratando dos povos indígenas, a *cidadania diferenciada* implicaria direitos de autogoverno, pois as *minorias nacionais* (KYMLICKA, 1996) afirmam-se como povos distintos, com pleno direito a se autogovernar. Mesmo conscientes de pertencerem a um país maior, não abrem mão de seu direito anterior de autogoverno. No processo, negociam alguns aspectos de suas competências de autogoverno com instituições políticas do Estado, na condição de conservarem outros poderes para si.

A relação dos povos indígenas com o Estado constrói-se nessa tensão entre pluralidade e homogeneidade, e a questão da cidadania expressa esse movimento. *Ser ou não ser* cidadão brasileiro não parece a melhor forma de colocar a questão. A equação da cidadania, nesse caso, parece assumir uma condição liminar, de significados posicionais e relacionais, numa reapropriação contínua, nos moldes do que Hall (2003) denomina *diáspora*.

## CIDADANIA LIMINAR?

A cidadania, ao se configurar enquanto afirmação exclusiva dos direitos liberais, pode ser percebida como uma forma de violência. Como afirma Clavero (1994, p. 21-22),

*A negação do direito do colonizado começa pela afirmação do direito do colonizador; é a negação de um direito coletivo por um direito individual (...) Eis aqui a linha de chegada do discurso proprietário, ponto de partida da concepção constitucional. E não é desde logo uma mera ocorrência de um pensador isolado. Estamos diante de uma manifestação realmente paradigmática de toda uma cultura.*

As relações entre índios e brancos no Brasil expressam uma grande tensão decorrente da ambigüidade, presente no discurso oficial, da não-implementação do que está disposto nesse discurso e, principalmente, da diversidade de campos semânticos em operação.

O discurso de respeito à diversidade entra em disputa com o discurso da *colonialidade do poder* (QUIJANO, 2005), configurando o que Mignolo (2003) denomina *diferença colonial*, espaço no qual as histórias locais que estão inventando e implementando os projetos globais encontram aquelas histórias locais que os recebem. É o local ao mesmo tempo físico e imaginário onde atua a *colonialidade do poder*, no confronto de duas espécies de histórias locais, visíveis em diferentes espaços e tempos do planeta. As práticas iluminadas por esse discurso também enfatizam, talvez com mais propriedade, a postura de desqualificação de saberes nativos.

A *colonialidade do poder* presente nas políticas indigenistas é reforçada pelo *diálogo intolerante* (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2001) que dificulta a comunicação entre índios e brancos, em decorrência da hierarquia entre os campos semânticos em jogo.

As políticas públicas, ditas plurais, são paradoxais desde suas denominações: Referenciais *Nacionais* para a Educação Escolar Indígena; Diretrizes para a Política *Nacional* de Educação Escolar Indígena; Política *Nacional* de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, dentre outras.

Da mesma forma que ocorre com as políticas educacionais, as de atenção à saúde são marcadas pela *nacionalidade* brasileira. Os Distritos Sanitários

Especiais Indígenas integram o Sistema Único de Saúde-SUS. A estrutura e a atuação desses distritos são as mesmas do Programa Saúde da Família

A violência simbólica intensifica-se, pois as estratégias são mais sutis. Procura-se homogeneizar afirmando o respeito à diferença. Introduzem-se os conteúdos curriculares mínimos por meio da língua e de professores indígenas. Como alertava Meliá (2000, p. 14), a língua expressa com palavras indígenas pode não ser indígena.

A escola, antes uma instituição explicitamente civilizatória, passa a ser definida como instituição indígena. A questão não se resume a classificar, dicotomicamente, a escola como instrumento de colonização ou de afirmação étnica, mas entender a dinâmica da relação “Estado/povos indígenas”, mediada pela hegemonia da nação brasileira. Entre vários povos, é possível perceber que a escola, em virtude do longo tempo de contato com essa instituição, passou a ser parte da vida na aldeia. Em algumas situações, é possível vislumbrar uma ressignificação dessa instituição, que passa a veicular, também, valores indígenas e a ser apropriada como instrumento de identidade étnica. Mas, a forma como a escola é introduzida nas sociedades indígenas, as políticas públicas que a referenciam, sua inclusão no Sistema Nacional de Educação, expressam uma ação colonizadora.

A introdução da educação escolar nas aldeias é feita em nome do atendimento a um direito de cidadania. O acesso à escola é considerado um direito de todo cidadão e um dever do Estado. “Toda criança na escola” tem sido um lema que caracteriza uma meta dos últimos governos brasileiros. Mas, o que significa esse direito para os indígenas? Em que sentido a educação escolar pode adequar-se às práticas pedagógicas que se desenvolvem nas aldeias?

O objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Que adulto a escola introduzida em uma aldeia pretende moldar?

Durkheim (1922) chamava a atenção para a função coletiva da educação, de adaptar a criança ao meio social em que estava destinada a viver. Na sua concepção, a educação assegura um corpo de idéias e sentimentos suficientemente comum entre os cidadãos. Que tipo de comunidade de idéias e sentimentos é possível desenvolver entre povos indí-

genas e sociedade brasileira, sem que se configure a *colonialidade do poder*?

Guibernau (1977, p. 79) chama a atenção para o fato de que onde nação e estado coexistem, a educação e a generalização da alfabetização não só reforçam as possibilidades de comunicação entre as pessoas, como as ajudam a desenvolver um forte senso de comunidade. Mas, como pensar a educação escolar em contextos onde nação e estado não coexistem?

No caso brasileiro, ocorreu o que Quijano (2005) descreve como a construção de uma nação e, sobretudo, de um estado nacional contra a maioria da população, isto é, índios, negros e mestiços. Durante cerca de dois séculos, o Estado brasileiro procurou impor, de forma explícita, a assimilação das minorias, étnicas e nacionais, à nacionalidade brasileira.

No caso específico da relação com os povos indígenas, duas políticas são exemplares dessa intencionalidade: a Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena e a Política Nacional de Educação Escolar Indígena.

## **POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À SAÚDE INDÍGENA**

A *Política Nacional de atenção à saúde indígena* (2002), aprovada pela Portaria nº 254, de 31.01.2002, do Ministério da Saúde, prevê a criação de um subsistema específico para o atendimento à saúde dos povos indígenas, sujeito a adaptações, mas fiel aos princípios do Sistema Único de Saúde. Em seus objetivos, p.156, está posto:

*Garantir aos povos indígenas o acesso à atenção integral à saúde, de acordo com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, contemplando a diversidade social, cultural, geográfica, histórica e política (...) reconhecendo a eficácia de sua medicina e o direito desses povos a sua cultura (grifos meus).*

Esse subsistema, denominado Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI), é um modelo de organização de serviços de saúde de forma integrada, hierarquizada e com complexidade crescente de articulação com a rede do Sistema Único de Saúde. Apresenta uma proposta de ação que se afirma basea-

da no respeito aos aspectos sócio-culturais dos povos indígenas. Isso ocorreria por meio da execução de serviços de saúde específicos e diferenciados, através da realização de atendimentos de saúde de nível médio e de alta complexidade, na rede de assistência do SUS, e atendimento de nível primário realizado nas aldeias, através do trabalho de Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e de equipes multidisciplinares, formadas, minimamente, por médicos, enfermeiros, odontólogos e auxiliares de enfermagem.

A organização do DSEI prevê a instalação de Pólos-Base e a formação de Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena, onde devem atuar os Agentes Indígenas de Saúde e os Auxiliares de Enfermagem.

A organização dos serviços indigenistas de saúde, em nível primário, é moldada com base no Programa de Saúde da Família (PSF)<sup>1</sup>, do Ministério da Saúde, que se constitui na principal estratégia do SUS. Este programa tem como objetivo promover a reorientação do modelo assistencial de saúde a partir da atenção básica, priorizando ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde, de forma contínua e integral. O atendimento é realizado na unidade básica de saúde ou em domicílio, através da atuação de agentes comunitários de saúde e outros profissionais (médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem) que compõem a Equipe da Saúde da Família, visando estabelecer vínculos de co-responsabilidade que permitam facilitar a identificação e o atendimento dos problemas de saúde da comunidade (CRUZ, 2003).

Na política indigenista de saúde, o critério de respeito ao específico e diferenciado toma como referência o que a política nacional determina. Como estabelecer ações de saúde que realmente respeitem os aspectos sócio-culturais dos povos indígenas, reproduzindo estruturas e ações voltadas para sociedades não-indígenas? O trabalho dos agentes indígenas de saúde expressa essa tensão.

O discurso da *Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena* é marcado por expressões tais como “medicina indígena”, “plantas medicinais” “farmacopéia tradicional” que designam as práticas e os saberes indígenas relativos ao fenômeno saúde/doença. Utiliza-se o termo medicina, que designa o saber biomédico, ocidental, fundamentado na cientificidade, na experimentação, adjetivado pela palavra

indígena, para designar saberes e práticas fundados na eficácia simbólica, configurando a *colonialidade do saber*. A expressão subalterniza os saberes indígenas às categorias biomédicas.

Apesar de propor uma articulação entre saberes, a PINAPSI privilegia o saber biomédico e os princípios da farmacologia.

A criação dos DSEI, prevista para se efetivar considerando as particularidades de cada povo indígena, acabou por se pautar em critérios técnico-burocráticos e geopolíticos. De 1999 a meados de 2003, foram implantados 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas, para atender a 291 povos, falantes de cerca de 180 línguas classificadas em 35 troncos lingüísticos (FUNASA, 2002). A designação dos distritos é indicativa do privilégio dado aos critérios geopolíticos do Estado. Dos 34 distritos, 26 são designados com nomes de rios brasileiros. Somente três possuem nomes de povos indígenas: Yanomami, Kayapó e Xavante. Apenas um recebeu o nome de um território indígena: Parque Nacional do Xingu.

Cabe enfatizar que a designação com nome de um povo indígena não implica um distrito para atendimento exclusivo àquele povo. Esse é o caso do distrito Yanomami que atende também aos Sanumá e Yekuana. O critério para definir a localização de um distrito foi a densidade demográfica de índios. Nos locais em que a presença indígena era considerada significativa foi implantado um DSEI, desconsiderando-se a questão da diversidade entre os povos indígenas. Prevaleceu a categoria Índio na perspectiva genérica, que subordina a uma mesma classificação povos diferenciados entre si.

A *Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena* (2002) dedica um item ao que denomina Controle Social, que se refere à forma de controle que a sociedade deve ter sobre as ações do Estado e o uso dos recursos públicos. Institui instâncias voltadas a esse fim, que deverão garantir a participação indígena em todas as etapas do planejamento, implantação e funcionamento dos DSEI.

As instâncias de participação indígena foram definidas de forma semelhante ao que ocorreu no PSF: Conselhos de Saúde<sup>2</sup>; Conferências Nacionais de Saúde dos Povos Indígenas, inseridas nas Conferências Nacionais de Saúde; Conselho Nacional de Saúde

(CNS), Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde, na forma de todos os usuários do SUS. A especificidade estaria na criação de dois conselhos indígenas no âmbito do DSEI: Distrital e Local.

O Conselho Distrital, tal como os Conselhos Municipais de Saúde, com composição paritária, deve ser formado por 50% de representantes dos usuários indígenas e 50% de representantes das organizações governamentais envolvidas, prestadoras de serviços e trabalhadores do setor de saúde. Possui caráter deliberativo, devendo aprovar plano distrital, planejar e avaliar a execução de ações de saúde, apreciar prestações de contas de órgãos e instituições gestoras das ações de saúde para povos indígenas.

O Conselho Local é composto exclusivamente por usuários indígenas de cada comunidade indígena. A atribuição dos conselheiros locais, todavia, restringe-se às discussões sobre os serviços de saúde executados em sua área de abrangência e a atuação como instância consultiva junto ao Conselho Distrital, pois não possui caráter deliberativo.

A forma como esses conselhos foram constituídos levou a reunir, num mesmo conselho local, índios de diferentes nações, o que significa um espaço propício aos conflitos interétnicos.

As decisões do Conselho Local são baseadas – entre outras coisas – em aspectos sócio-culturais, histórias cotidianas de cada aldeia, questões relacionadas ao atendimento de saúde, o que tende a se complicar quando envolve indígenas de povos diferentes.

No Conselho Distrital, pode configurar-se com mais força um espaço de tensão. Além dos aspectos relacionados às concepções dos fenômenos saúde / doença, presentes na lógica dos conselheiros indígenas, devem ser considerados aspectos baseados em critérios técnicos e epidemiológicos, que são inspirados em outra lógica. A Epidemiologia realiza estudos do processo saúde-doença a partir da análise populacional e de fatores determinantes nas enfermidades, ou responsáveis por causar danos à saúde, utilizando indicadores geralmente relacionados a mortalidade e morbidade (que causam doenças), a partir dos quais propõe medidas específicas de prevenção, controle e erradicação das doenças. Tais indicadores constituem a base do planejamento, da administração e avaliação de ações de saúde.

A lógica técnica nem sempre corresponde aos interesses de cada um destes conselheiros indígenas e de suas aldeias. Além disso, as discussões e sugestões que ocorrem em reuniões do Conselho Local, realizadas no âmbito de cada Pólo-Base, têm apenas a possibilidade de serem incluídas nas pautas das discussões do Conselho Distrital, sem a garantia de sua implementação, pela ausência de poder deliberativo deste Conselho.

As competências dos conselhos Distrital e Local estão definidas no Decreto nº 3.156/99: aprovar o Plano Distrital; avaliar a execução das ações de saúde planejadas, propor, quando necessário, a reprogramação total ou parcial das ações; apreciar a prestação de contas dos órgãos e instituições executoras das ações e serviços de atenção à saúde. Como esperar dos índios conselheiros que exerçam o papel que lhes compete, se desconhecem a lógica burocrática que o inspira? Que condições teriam para propor a programação ou a reprogramação de ações de saúde? Como poderiam avaliar prestações de contas?

A criação dos conselhos de participação, que visam o controle social, da mesma forma que ocorreu com os DSEI, foi inspirada em critérios que desconSIDERAM as especificidades dos povos indígenas.

O caráter retórico de respeito à especificidade dos povos indígenas, ou ainda, de sua participação na definição das ações de saúde, não se coloca apenas no âmbito do discurso oficial. No Maranhão, ao longo do período compreendido entre 2001 e 2003, o Conselho Distrital não foi acionado para atuar conforme prevê a legislação. Em 2003, quando os índios ocuparam os prédios da FUNASA, em São Luís, exigindo a execução do disposto em lei, a composição do Conselho Distrital foi redefinida, ficando estabelecido que, a partir de 2004, o Conselho Distrital passaria a atuar conforme a legislação vigente, tendo a previsão de aprovar, pela primeira vez, o Plano Distrital do DSEI-MA. No entanto, até hoje o Conselho Distrital não tem atuado conforme previsto.

A composição do DSEI-MA contempla “representações indígenas”; porém, o faz de forma genérica. Os índios não são referidos como representantes de seus povos. São listados nominalmente, e apenas o sobrenome, que, em muitos casos, refere-se ao nome do povo, permite fazer uma identificação dos povos

que estariam ali presentes. De toda forma, a seleção de um ou mais "representante" indígena é feita considerando critérios de representação que não são indígenas. Os povos indígenas não reconhecem a delegação de representação como o fazemos.

Uma das questões centrais na relação entre Estado e povos indígenas refere-se à necessidade de criar mecanismos que permitam a participação efetiva destes povos nas decisões sobre as ações indigenistas. Garnelo & Sampaio destacam:

*As sociedades indígenas não partilham a idéia de democracia representativa tipo grega; aqui a noção de representatividade não contempla a delegação de autoridade e da possibilidade de decidir pelos representados. O poder do chefe político indígena não tem alcance suficiente para tomar decisões que possam alterar a realidade social de seus liderados e nem tem como garantir que suas decisões e acordos sejam por estes cumpridos. Como sua autoridade é centrada no uso da palavra eles não conduzem os liderados conforme seus desejos, mas enunciam propostas e pontos de vistas que podem ser considerados, seguidos ou rejeitados pelos liderados (2003, p. 3).*

Entre os povos indígenas, o poder de decisão encontra-se na aldeia, em geral sem nenhuma forma de centralização, tendo todos a oportunidade de se manifestar e construir as decisões.

O Agente Indígena de Saúde-AIS, concebido como mais um elemento da participação indígena nas ações de saúde, é definido como um agente de transformação, na busca de melhorias da qualidade de vida e de autonomia do seu povo, devendo ser um dos intermediários entre o sistema de cura indígena e o sistema ocidental, ou seja, o AIS teria o papel de articulador político entre as sociedades indígenas e o sistema oficial de saúde.

A capacitação e a atuação de agentes indígenas são afirmadas no texto da PNASPI como uma

estratégia para favorecer a apropriação, pelos povos indígenas, de recursos e conhecimentos técnicos da medicina ocidental, de forma a permitir a soma de conhecimentos e não a substituição das práticas tradicionais de tratamento. No entanto, as condições para a atuação como agente de saúde e conselheiro indígena requerem critérios que são baseados na forma de organização da sociedade brasileira.

Como adequar um modelo baseado em estruturas burocráticas e representações biomédicas dos fenômenos saúde e doença a povos que possuem diferentes formas de organização política e social e cosmovisões próprias que definem a relação saúde/doença?

A capacitação dos agentes indígenas de saúde, quando ocorre, tem se caracterizado pela transmissão de um conteúdo comum, considerado indispensável ao desenvolvimento de seus trabalhos, através de uma ação pedagógica. O conteúdo comum previsto refere-se a terapêuticas médicas, preparando o AIS para atuar de modo a facilitar a introdução de medicamentos alopáticos e o trabalho da equipe médica. Essa ação constitui-se uma violência simbólica, enquanto imposição, por um poder arbitrário, de um arbitrário cultural. Como afirma Bourdieu (1992), toda ação pedagógica implica em um trabalho pedagógico de inculcação que deve durar um período suficiente para produzir uma formação durável, ou seja, um *habitus* que é capaz de eternizar-se, mesmo após cessar a ação pedagógica, perpetuando na prática os princípios do arbitrário interiorizado.

Esse trabalho tem sido eficaz, pois podemos observar nas aldeias uma ampla aceitação das terapêuticas médicas que concorrem em situação vantajosa com as práticas xamânicas.

Os documentos que tratam do novo modelo de atenção à saúde indígena, mais especificamente os relacionados aos AIS, destacam que a indicação, seleção e avaliação da atuação do AIS devem ser realizadas pela comunidade indígena, de acordo com seus próprios critérios e realidade local, associada aos conselhos deliberativos. No entanto, apontam os requisitos que devem ser considerados nessa seleção, assim como as condições que podem determinar sua demissão.

O documento Formação de Agentes Indígenas de Saúde<sup>3</sup>, que serviu de base para o processo de capacitação dos AIS em 2000, destaca que o agente indígena de saúde necessita preencher os seguintes requisitos: ser indicado pela comunidade; residir na área de atuação; pertencer à sociedade junto a qual vai atuar, preferencialmente; não ter outro vínculo empregatício; ter um bom relacionamento com a comunidade; ter idade, preferencialmente, acima de 18 anos; ser alfabetizado, preferencialmente; manifestar interesse, aptidão e responsabilidade para o trabalho de saúde.

Estes requisitos são semelhantes aos definidos em relação aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS. Demonstram a ambigüidade do novo modelo, pois ao mesmo tempo em que a definição do AIS deveria ser feita em função dos critérios da comunidade, é traçado, *a priori*, o perfil do AIS, considerando critérios utilizados para a definição do Agente Comunitário de Saúde.

A mesma situação é percebida em relação à demissão do AIS. Ao destacar que cabe à comunidade decidir sobre a substituição do AIS, o documento<sup>4</sup> define as situações em que esta pode ocorrer, quais sejam: quando o AIS deixar de residir na sua área de atuação; quando assumir outra atividade que comprometa o desempenho de suas funções; quando gerar conflitos ou rejeição junto à sua comunidade e quando não cumprir os compromissos e atribuições assumidos ou pedir seu afastamento por motivos particulares.

*A vinculação contratual dos indígenas, na condição de AIS, impõe-lhes uma série de restrições. Os mesmos passam a ser funcionários, devendo adequar-se à estrutura de funcionamento do Sistema Nacional de Saúde, cumprindo horários pré-estabelecidos, dedicando-se ao desempenho de sua função, etc. O agente indígena de saúde precisa adequar-se à lógica institucional ocidental, em função da qual, mesmo sendo indígena, passa a ter atribuições e restrições como os outros funcionários não-indígenas.*

## DIRETRIZES PARA A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA

O texto que apresenta as Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena, da mesma forma que a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, está articulado ao Sistema Nacional de Educação. Explicita que a política de educação escolar indígena configura-se como um desdobramento do Plano Decenal de Educação para Todos, que se compromete a colocar em prática uma política de tratamento diferenciado. O texto é assinado pelo ministro da Educação.

Cabe atentar para o título desse documento, ainda que explicita tratar-se de uma educação escolar indígena. Chamo a atenção para o termo escolar, tendo em vista que a introdução das *Diretrizes* refere-se à garantia do respeito à especificidade dos povos indígenas e à sua diversidade interna. Como, então, partir da imposição da instituição escola?

Referindo-se aos preceitos legais relativos aos índios, o texto das *Diretrizes* (p. 09), afirma:

*A Constituição Brasileira reconhece aos índios o direito à diferença, isto é, à alteridade cultural, rompendo com a posição que sempre procurou incorporar e assimilar os índios à “comunhão nacional” e que os entendia como categoria étnica e social transitória, fadada ao desaparecimento certo.*

Acrescenta que a Carta Constitucional assegura às comunidades indígenas o uso de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. Muito embora o texto das *Diretrizes* enfatize esse aspecto, destacando que a aprendizagem existe sem a escola, não abre espaço para a construção de ações pedagógicas que não ocorram através da escola.

Posta essa condição, são descritos os princípios da “escola indígena”, que deve ter como objetivo a conquista da autonomia sócio-econômico-cultural de cada povo. Os princípios apontam para a especificidade, a diferenciação, a interculturalidade e o bilingüismo.

No que se refere à especificidade e diferenciação, está posto que as sociedades indígenas possuem formas próprias de ensino e aprendizagem, baseadas na transmissão oral do saber coletivo e dos saberes de cada indivíduo. No entanto, insiste no formato escola.

Com relação ao bilingüismo, o documento, apesar de citar a Constituição, que assegura o direito do uso da língua materna na escola – afirmando, porém, o Português como língua obrigatória no ensino fundamental – coloca o direito dos índios de aprenderem na escola o português como segunda língua. Ao argumentar o uso da língua materna na escola indígena, afirma que novos conhecimentos são mais natural e efetivamente incorporados através da língua materna.

O que significa esse argumento? Pode-se fazer a leitura de que se torna mais fácil inculcar os valores e conhecimentos do Estado nacional utilizando como estratégia as línguas maternas. Essa tem sido, desde muito tempo, a estratégia das missões que traduzem a Bíblia Sagrada e os cânticos religiosos para as línguas indígenas.

Muito embora as *Diretrizes* insistam na necessidade de se perceber a experiência escolar e a extra escolar como interligadas e o conhecimento da prática cultural de um grupo como pré requisito para a construção do currículo, há a definição apriorística de disciplinas que farão parte das escolas indígenas: língua (português e indígena); matemática; história; geografia; ciências e outras disciplinas (p. 15-16). Essa definição atende ao cumprimento de um currículo mínimo.

A questão da língua é colocada na perspectiva da alfabetização, como um processo amplo de estabelecimento de relações com o mundo, priorizando a escrita e a leitura, em sociedades que priorizam a oralidade.

Nas *Diretrizes*, a matemática cumpriria a função de atender à necessidade de todos os povos de quantificar, comparar, classificar e medir. O texto ressalta a importância da escola incorporar os modelos ligados à tradição do aluno, reconhecendo como válidos seus sistemas de explicação. No entanto, insiste na necessidade do desenvolvimento conjunto e articulado das questões relativas aos números e à geometria, assim como o papel que as medidas desempenham (p. 16).

O ensino da história é percebido como o espaço de valorização do conhecimento histórico tradicional, de cada grupo indígena. Este deve ser associado ao conhecimento da história do Brasil e da História universal, favorecendo o confronto de visões e versões.

A geografia, segundo as *Diretrizes* (p. 16), deve ocupar-se da análise da formação das diversas configurações espaciais e deve ser integrada aos demais ramos do conhecimento, na medida em que se preocupa com localizações, estruturas espaciais e processos espaciais. O que não se coloca é que as noções de tempo e espaço são construções sociais e que, no caso dos povos indígenas, essas construções não são feitas a partir da lógica racional, que conduz o conhecimento não indígena.

O ensino de ciências deve levar à compreensão das inter-relações entre o homem, a natureza e a cultura, partindo da realidade do aluno, da sua prática social e cultural. O objetivo é levar à construção de conceitos científicos (p. 17).

A rubrica “outras disciplinas” abre espaço para inclusão de disciplinas que respondam a demandas de interesses da própria comunidade.

No que se refere à organização da escola, as *Diretrizes* orientam que esta deve ser feita segundo os padrões culturais da comunidade, mas deve estar organizada de modo a facilitar a transmissão de conhecimentos (p. 20). O que seria uma organização adequada à transmissão de conhecimentos? A partir de que perspectiva?

O calendário deve ser adequado de modo a permitir ao aluno participar das atividades cotidianas da comunidade, roça, caça, pesca, jogo, reuniões, etc. No entanto, por estar submetida aos critérios do Sistema Nacional, a escola indígena tem limite mínimo de carga horária a cumprir. As atividades referidas são cotidianas e a escola se insere ocupando um espaço diário, excluindo seus alunos de quaisquer outras atividades.

Quanto ao professor, as *Diretrizes* (p. 21-22) estabelecem que deve ser indígena, havendo uma carreira diferenciada para o *magistério indígena*, sendo resguardado o direito à equidade na remuneração, ou seja, isonomia salarial com relação ao quadro geral de professores.

Esse é um aspecto que deve ser discutido, pois reforça a introdução de uma economia salarial, estimulando a desigualdade interna e tornando a escola um apêndice deslocado da vida da aldeia. Por outro lado, favorece a dependência com relação ao Estado, que contrata ou demite professores, sendo responsável pelo pagamento do seu salário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto não se enfrenta devidamente a discussão dessas questões, no Maranhão são executadas políticas denominadas de “cidadania indígena”, além daquelas aqui descritas relativas a saúde e educação, que se caracterizam pela ação de facilitar aos índios a retirada de documentos, tais como a carteira de identidade, o título de eleitor, a carteira de trabalho e, também, ações de “embelezamento”, que significam impor aos índios nossos valores estéticos. Sob o rótulo de embelezamento são executadas tarefas de manicura, corte e tintura de cabelo, segundo o que se pratica nos salões e beleza.

São realizadas, também, ações de capacitação/formação, sob a retórica de que visariam possibilitar aos índios o acesso ao mercado de trabalho. A que mercado de trabalho se referem?

Dentre os cursos de capacitação, destacam-se panificação, construção civil, corte e costura e eletricitista de residência. Como poderiam ser aplicados esses conhecimentos nas aldeias? Para que, e em que direção, estariam sendo capacitados?

A distribuição de documentos formaliza a situação dos indígenas, identificando-os como *cidadãos brasileiros*, que podem, dessa forma, ser incluídos como público alvo de qualquer ação assistencialista. Isto é o que vem ocorrendo e sendo apontado como conquista de cidadania por parte dos índios.

Segundo Souza Filho (1983, p. 44),

*A cidadania é a ligação política e jurídica das pessoas com o Estado. Nessa ligação há um elenco de direitos e deveres que obrigam indivíduo e Estado e indivíduos entre si.*

Nesta perspectiva, cidadania implica vínculos e obrigações entre os indivíduos e entre eles e o Estado. Esta relação pode se constituir de forma muito

complexa quando se trata de povos diferenciados, como os indígenas, que muitas vezes desconhecem o sistema organizativo do Estado, vivendo, de certa forma à sua revelia.

Souza Filho (1983, p. 44) acrescenta:

*Os cidadãos se obrigam entre si a respeitar as normas e conceitos inerentes ao regime de propriedade, de família, de sucessão e de contrato e ainda as normas de comportamento exigível pelo Direito Penal.*

Como incluir os indígenas nessa relação? Cada povo indígena possui formas próprias de propriedade, família, sucessão, etc. que organizam a vida em sociedade. Em que consistiria a concessão da cidadania brasileira aos indígenas, tomando como referência um Estado que se impõe, como nacional, sobre várias nações? Que benefícios e que prejuízos essa cidadania pode causar aos povos indígenas?

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 e de educação.

O reconhecimento de um poder interno gera a tensão na relação, pois o Estado teme que se transforme na busca de um novo Estado nacional. A reivindicação do reconhecimento dos povos indígenas como nações, encaminhada por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, não foi contemplada no texto Constitucional. O estado brasileiro avançou em termos do reconhecimento da pluralidade cultural, lingüística, étnica, mas vetou o reconhecimento da multinacionalidade.

O Estado brasileiro vê-se diante do enfrentamento da questão da diferença, do problema do lugar e dos direitos das minorias em relação à maioria. No caso da relação com os povos indígenas, as políticas propostas para dar conta dessa problemática apon-

tam uma tensão entre o princípio da assimilação e o princípio do respeito às diferenças.

Constrói suas políticas a partir de uma normatividade cientificamente legitimada. Como bem situa Castro-Gomez (2005), as práticas disciplinares que contribuíram para forjar os cidadãos latino-americanos do século XIX são legitimadas pela escrita. A palavra escrita constrói leis e identidades nacionais. A formação do indivíduo como “sujeito de direito” somente torna-se possível dentro do contexto da escrita disciplinar, dentro do espaço de legalidade definido pela Constituição.

As Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena, ao tomarem a educação escolar como eixo das práticas pedagógicas, naturalizam esse modelo educativo não apenas como o desejável, mas como o único possível. A imposição desse modelo de educação, assim como das concepções e terapêuticas medicinais aos povos indígenas, sob a retórica da concessão da cidadania, configuram o elemento de *colonialidade* no padrão de poder vigente no Brasil.

## NOTAS

- 1 O PSF foi criado em 1994, quando foram formadas as primeiras Equipes de Saúde da Família, com objetivo de melhorar os serviços de saúde através da incorporação e ampliação da atuação dos agentes comunitários e pela atuação de outros profissionais de saúde; mas, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) já funcionava, desde junho de 1991.
- 2 O Decreto Nº 3.156/99 estabeleceu que a participação indígena ocorreria através da formação do conselho distrital e local, em cada DSEI, de acordo com a Lei Nº 8.142/90 (CRUZ, 2003).
- 3 Cf. Ministério da Saúde. *Formação de Agentes Indígenas de Saúde*. Brasília: Coordenação de Saúde do Índio, Fundação Nacional de Saúde, Ministério da Saúde, 1999.
- 4 Cf. documento citado na nota anterior.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: Wefort, F. *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1991.
- BHABHA, Homi. *O local da cultura*. Belo Horizonte, UFMG, 1998.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Sobre o diálogo intolerante. In: Grupioni, L. D. et alli. *Povos Indígenas e tolerância*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- CLAVERO, Bartolomé. *Derecho indígena y cultural constitucional en América*. México: Siglo XXI.
- CONSTITUIÇÃO Federativa do Brasil – 1988.
- CRUZ, Katiane Ribeiro da. Povos indígenas e Política de Saúde no Brasil: o específico e o diferenciado como desafios. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2003.
- DURKHEIM, E. *Éducation et Sociologie*. Paris: Félix Alcan, 1922.
- GARNELO, Luiza et alli. *Os povos indígenas e a construção das políticas de saúde no Brasil*. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2003.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Relatório DESAI. Brasília, 2002.
- GUIBERNAU, Montserrat. *Nacionalismos: o Estado nacional e o nacionalismo no século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- HALL, Stuart. *Da diáspora. Identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG/Humanitas, 2003.
- KYMLICKA, Will. *Ciudadania Multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.
- LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber. Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas*. São Paulo: Clacso Livros, 2005.
- MARSHALL, T. S. *Cidadania, Classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Brasília, 2002.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena. Brasília, MEC/SEF, 1993.
- MELIÁ, B. Educação indígena na escola. In: Cadernos CEDES 49. São Paulo: UNICAMP, 2000.
- MINGNOLO, W. Histórias Locais/Projetos globais. Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Humanitas, 2003.
- QUIJANO, A. Colonialidade do poder. Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber. Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas*. São Paulo: Clacso Livros, 2005.
- QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville, A. Sobre a liberdade e a igualdade. In: Wefort, Francisco. *Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1991.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SEMPRINI, Andréa. *Multiculturalismo*. São Paulo: EDUSC, 1999.