



# A Lei das Cotas e os povos indígenas: mais um desafio para a diversidade

GERSEM BANIWA<sup>1</sup>

São inegáveis as conquistas e os avanços de inclusão social no campo das políticas públicas brasileiras nos últimos 20 anos, destacadamente no campo do acesso à educação superior por parte de segmentos sociais historicamente excluídos, como são os povos indígenas. A aprovação da Lei das Cotas é uma dessas importantes conquistas. Após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, o projeto de Lei 180/2008 que cria uma política de ação afirmativa nas instituições federais de ensino foi aprovado e sancionado pela Presidenta da República em agosto de 2012 na forma da Lei 12.711/2012. Esta Lei estabelece a obrigatoriedade da reserva de vagas nas Universidades e Institutos Federais, combinando frequência à escola pública com renda e cor (etnia).

Trata-se de uma conquista histórica digna de comemoração como um passo importante no processo de democratização do direito à educação superior no Brasil e na promoção da igualdade de oportunidade para todos os brasileiros, na sua grande diversidade sociocultural, econômica e trajetória escolar. Mas a política das cotas, assim como todas as políticas de Ações Afirmativas, não pode ser considerada como um fim em si mesmo e nem como uma solução única para todos os problemas de desigualdade e exclusão educacional no país. É um ponto de partida para se pensar o enfrentamento mais pragmático das desigualdades associadas à exclusão e discriminação racial, sociocultural, econômica e étnica. Neste sentido, o alcance da Lei depende de ações e estratégias a serem adotadas pelo Ministério da Educação e pelas Instituições Federais de Ensino.

Em síntese, a Lei 12.711/2012 determina que em quatro anos (até 2016) as Universidades e os Institutos Federais de Ensino deverão reservar 50% das vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, com subcotas para estudantes de baixa renda, pretos, pardos e indígenas. No primeiro ano (2013) 12,50% das vagas deverão ser

reservadas para este público, seguido de crescimento proporcional a cada ano até completar os 50%. É importante destacar que o limite de baixa renda a ser considerado será de até um salário mínimo e meio (1,5) equivalente a R\$ 933,00 em 2011, que será avaliada por meio da Declaração de Imposto de Renda, extrato bancário ou até mesmo visita ao domicílio do estudante, segundo o Ministério da Educação.

Para a subcota racial será requerida apenas a autodeclaração do candidato. O número de vagas será diferente em cada estado, calculado pela soma dos três grupos (pretos, pardos e indígenas) na respectiva unidade da federação conforme censo do IBGE, cuja média no país é de 51,17%. Segundo o Ministério da Educação, os candidatos desses grupos disputarão as mesmas vagas, mas podendo as instituições federais, no âmbito interno, estabelecer vagas específicas para povos indígenas, por exemplo. Neste trabalho abordarei tais possibilidades e desafios na perspectiva do segmento indígena.

Os povos indígenas formam um dos segmentos sociais brasileiros que mais têm cobrado do Estado políticas de Ações Afirmativas com vistas a combater a histórica exclusão e desigualdade social, econômica e política. Acompanharam e participaram, em diferentes momentos e de diferentes modos da luta pela aprovação da “Lei das Cotas” e de outras iniciativas similares que tinham como objetivo a democratização de acesso ao ensino superior. Ao longo deste processo de debate, sempre deixaram muito claro que o acesso democrático a elas deveria levar em consideração alguns aspectos específicos e diferenciados de suas realidades socioculturais, políticas, demográficas e, sobretudo, seus processos próprios de educação, amparados pela Constituição Federal.

Deste modo, para que os povos indígenas possam ser favorecidos pela referida Lei, algumas medidas precisam ser tomadas ou evitadas pelo Ministério da Educação e pelas Instituições Federais de Ensino Superior, sem as quais dificilmente se alcançará resultados esperados; isso pode até mesmo dificultar a continuidade de iniciativas já conquistadas em curso nestas instituições, no âmbito de acesso e permanência de estudantes indígenas. Estima-se que atualmente mais de 8 mil indígenas encontram-se matriculados e estudando nas IES Federais, estaduais e privadas do país, dos quais 3 mil são professores indígenas em formação em 26 cursos superiores de Licenciatura Intercultural, com apoio específico e diferenciado no acesso, ingresso e permanência.

O acesso ao ensino superior por indígenas não é apenas um direito; é também uma necessidade deles e um desejo da sociedade brasileira, na medida em que os povos indígenas administram hoje mais de 13% do território nacional, sendo que na Amazônia Legal este percentual sobe para 23%. Não se trata apenas de garantir capacidade interna das comunidades indígenas para gerir seus territórios, suas coletividades étnicas e suas demandas básicas por políticas públicas de saúde, educação, autossustentação, transporte, comunicação, mas também de lhes dar condições de cidadania plena e diferenciada para dialogar com o Estado e com a sociedade nacional no que tange a interesses comuns e nacionais, como por exemplo a contribuição

<sup>1</sup> Gersem Baniwa é Professor da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Diretor Presidente do Centro Indígena de Estudos e Pesquisas – CINEP.

Os **Cadernos de Pensamento Crítico Latino-Americano** constituem uma iniciativa do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) para a divulgação de alguns dos principais autores do pensamento social crítico da América Latina e do Caribe. São publicados mensalmente nos jornais *La Jornada* do México e *Página 12* da Argentina e nos *Le Monde Diplomatique* da Bolívia, Chile, Colômbia, Espanha, Peru e Venezuela. No Brasil, os Cadernos do Pensamento Crítico são publicados em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) na Revista Fórum.

**CLACSO** é uma rede de 300 instituições, que realizam atividades de pesquisa, docência e formação no campo das ciências sociais em 28 países ([www.clacso.org](http://www.clacso.org)).

**FLACSO** é um organismo internacional, intergovernamental, autônomo, fundado em 1957, pela Unesco, que atua hoje 17 Estados Latino-Americanos ([www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)).

econômica dos territórios indígenas, a relevância da diversidade cultural, étnica, linguística e da sociobiodiversidade indígena que são também patrimônio material e imaterial da sociedade brasileira.

A formação superior de indígenas reveste-se de importância estratégica também para a construção de espaços e experiências de convivência multicultural entre povos indígenas e a sociedade nacional, capazes de garantir harmonia, paz e tranquilidade sociopolítica, levando-se em consideração a conformação recente do Brasil como um Estado pluriétnico e multicultural. Nos últimos 30 anos, os povos indígenas vêm se constituindo em sujeitos de seu próprio destino, fazendo valer seus direitos e cobrando dos governos a constituição de um Estado diferente que possibilite a igualdade de condições de vida para todos. Para isso, esses povos contam atualmente com convênios internacionais e leis nacionais para garantir seus direitos. Os mais significativos são a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificado pelo Brasil em 2004, a Declaração das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotada em setembro de 2007 pela Assembleia Geral da ONU, e a Constituição Federal de 1988, que asseguram os direitos coletivos dos povos indígenas.

Estes povos desejam formação superior em seus termos, ou seja, para atender suas demandas, realidades, projetos e filosofias de vida. Aqui reside o maior desafio da formação superior de indígenas nos contextos das atuais IES, fundamentadas na organização, produção e reprodução de saber único, exclusivo, individualista

### **O acesso ao ensino superior por indígenas não é apenas um direito; mas um desejo da sociedade brasileira, na medida em que os povos indígenas administram hoje mais de 13% do território nacional**

e a serviço do mercado. O desafio é como esta instituição superior formadora pode possibilitar a circulação e a validação de outros saberes, pautados em outras bases cosmológicas, filosóficas e epistemológicas. Os povos indígenas, por exemplo, não gostariam de ser enquadrados pelas lógicas academicistas que alimentam e sustentam os processos de reprodução do capitalismo individualista, que tem gerado uma sociedade cada vez mais em retorno à civilização da barbárie e da selvageria, por meio da violência, da exploração econômica desumana, do império da lei do mais rico e dos que têm poder político à base de democracias das elites econômicas e políticas. Os povos indígenas gostariam de compartilhar com o mundo, a partir da universidade, seus saberes, seus valores comunitários, suas cosmologias, suas visões de mundo e seus modos de ser, de viver e de estar no mundo, onde o bem-viver coletivo é a prioridade.

Todas essas questões precisam ser consideradas na implementação das políticas de cotas para o segmento indígena. Como contribuição para o debate, passo agora a tratar pontualmente de alguns aspectos que considero de maior preocupação na aplicação da lei, principalmente aqueles resultantes do longo e equivocado processo de relação do Estado brasileiro com os povos indígenas. A primeira questão diz respeito ao fato de que os direitos indígenas no Brasil são coletivos, por isso o direito coletivo à terra. As Universidades Públicas consideram o direito de ingresso ao ensino superior de forma individualizado. A individualização dos indígenas é um risco e uma ameaça aos princípios e modos próprios de vida indígena. Do ponto de vista dos direitos coletivos dos povos indígenas, as vagas reservadas pelas IES não são dos indivíduos, mas das coletividades indígenas (povos). Neste caso, são essas coletividades as responsáveis pelas escolhas dos seus candidatos e dos cursos de seus interesses, assim como pelo acompanhamento de todo o processo de formação e sua

reinserção à comunidade. Isso não é tão difícil assim. A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) já vem fazendo isso há algum tempo, no seu programa de pós-graduação em antropologia, por meio de um convênio estabelecido com a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN). A FOIRN seleciona candidatos que são enviados à UFPE para realizarem o curso. Isso ajuda a resolver várias questões, principalmente quanto à identificação dos candidatos e o compromisso com a comunidade após a conclusão do curso. Mas, em geral, o que acontece é que a comunidade indígena luta e conquista as políticas (vagas), mas depois quem se beneficia dessas conquistas são indivíduos que muitas vezes não têm nenhum compromisso com a comunidade, o que é agravado pelo fato de que, pela complexidade de acesso aos vestibulares realizados em centros urbanos, são os candidatos indígenas residentes nestes centros urbanos que em geral se beneficiam dos programas de acesso. Estes apresentam menos envolvimento com as comunidades aldeadas; influenciados pelas lógicas de relacionamentos nas cidades (mercado consumista e cumulativista, profissão individual, concorrências e disputas políticas), tendem a ser menos sensíveis ao valor e princípio comunitário de vida. Deste modo, é necessário que os processos de ingresso contemplem

de algum modo os indígenas das aldeias, com formas indutoras e diferenciadas. Caso contrário, se estará beneficiando majoritariamente ou em alguns casos, exclusivamente, indígenas dos centros urbanos. Esclareço que sou totalmente favorável à in-

clusão dos indígenas residentes de centros urbanos no atendimento dessas políticas; o que discuto é a necessidade de atender pelo menos na mesma proporção os indígenas que vivem nas aldeias, pois estes apresentam maiores possibilidades de corresponder às expectativas de suas coletividades.

Essa individualização do processo de ingresso e permanência tem legitimado a chamada autodeclaração para a identificação étnica, que embora legal, não é suficiente e não tem resolvido o problema. Existem casos absurdos de identificação étnica, gerados a partir da simples autodeclaração, inclusive violência e ameaças de morte entre candidatos ou estudantes indígenas, como pude observar na Universidade de Brasília. Considerando as experiências atuais, não existe algo tão individualista quanto o princípio da autodeclaração, pois ele nega totalmente a autonomia coletiva dos povos indígenas. Entendemos que o princípio da autodeclaração tem sua relevância, mas não pode ser a única forma de identificação étnica. Deveria ser associada a outros instrumentos de declaração ou identificação, como de pertencimento etnoterritorial ainda que como memória histórica, linguística e o reconhecimento de seu povo de pertencimento.

A outra questão diz respeito à relevância da diversidade étnica e cultural dos povos indígenas no âmbito das políticas públicas como parte do tripé constituinte da sociedade brasileira: índio, branco e negro. Essa relevância deve estar fundamentada na sua existência sociocultural e na contribuição histórica que deram à formação do Estado brasileiro. Estamos falando de 265 povos originários, falando 180 línguas, portadores de saberes milenares e administradores de 13% do território nacional. É essa riqueza da diversidade sociocultural, como verdadeiro patrimônio da sociedade nacional, que deve ser considerada e não seu potencial demográfico, econômico e político-eleitoral. A ideia de que a subcota indígena não é viável pelo baixo



ou inexistente coeficiente demográfico indígena em alguns estados não se sustenta, pois, só pelo fato de existirem no estado, deveriam ter-lhes garantido vagas, para não se perder a integridade do caráter da pluriétnicidade da política, ainda que se trabalhasse, por exemplo, com uma cota mínima de uma vaga naqueles estados com baixo coeficiente demográfico. Quanto a isso, existem exemplos em outros países vizinhos na América do Sul, onde essa questão foi razoavelmente resolvida, no esforço de garantir nas políticas públicas a diversidade cultural e os segmentos sociais não representados ou sub-representados do país e a concretude do país pluriétnico e multicultural. Na Colômbia e na Venezuela, por exemplo, independentemente do coeficiente demográfico e político-eleitoral, foi garantida a representação indígena nos Parlamentos daqueles países, por meio de vagas ou cotas específicas. Penso que as políticas das cotas nas universidades deveriam dar exemplo e o primeiro passo nessa direção da democratização da representação etnopolítica e da divisão de poder. O fato é que o país não pode continuar ignorando os povos indígenas e se autoproclamando democrático e pluriétnico, pois um dos indicadores da democracia é a forma como se trata as minorias – como são os povos indígenas –, tão importantes para a formação e consolidação do próprio Estado e da sociedade brasileira atual. Uma das formas de excluir e negar os direitos das minorias é considerá-las como coeficientes numéricos ou econômicos. Um dos eixos e focos das políticas de ações afirmativas, como as cotas sociais e raciais, é dar visibilidade e relevância à diversidade sociocultural do país, mas isso só se efetivará quando essa diversidade for considerada

também nos seus aspectos qualitativos e não somente quantitativos.

Outra preocupação com a Lei das Cotas é a homogeneização da política para a diversidade. Historicamente as políticas públicas no Brasil sofrem profundas contradições em suas tentativas de valorização da diversidade. Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância da diversidade, ela também é empobrecida ou negada, quando se estabelecem políticas únicas na tentativa de atendê-la, como se os seus segmentos sociais e étnicos fossem uniformes. Ora, mesmo dentro do segmento indígena, a diversidade é gigantesca e nenhuma política pública, mesmo sendo específica para os indígenas, irá atender às distintas realidades, demandas e perspectivas históricas dos 265 povos indígenas, pois cada um tem uma história particular de contato, nível de interação com a sociedade nacional e projetos societários próprios. Neste sentido, a decisão do Ministério da Educação de orientar que nas subcotas raciais, pretos, pardos e índios disputem as mesmas vagas é um equívoco e mais uma vez tende a prejudicar o segmento indígena. Os povos indígenas possuem seus processos educativos próprios, em alguns casos muito distintos das escolas não-indígenas (pretos, brancos e pardos), estimulados pela legislação brasileira que lhes possibilita uma educação escolar específica e diferenciada. Como o indígena que estudou em uma escola específica, bilíngue, intercultural e diferenciada (currículo diferenciado), que foi alfabetizado na sua língua materna e tem esta como primeira língua pode concorrer em pé de igualdade com outros estudantes pretos e pardos que estudaram em escolas regulares universais? Como se pode perceber há uma incoerência e contradição na política quando, ao mesmo tempo em que reconhece o direito específico e diferenciado aos povos indígenas, limita ou impede o exercício pleno desse direito impondo uma uniformização no acesso a outras po-

líticas públicas de seu interesse. Aliás, temos políticas públicas recentes que foram criadas com objetivo de atender às demandas das minorias sociais incluindo os povos indígenas, mas no processo de implantação estes foram excluídos. É o caso da Política Nacional para as Comunidades Tradicionais: embora os povos indígenas tenham participado de todo o seu processo de construção, atualmente estão excluídos da política. O mesmo aconteceu com a criação da Seppir, da qual os povos indígenas encontram-se atualmente também excluídos, embora na sua origem estivessem incluídos. Tais exemplos demonstram que a simples inclusão dos povos indígenas nas políticas gerais voltadas para a diversidade resultou em mais uma forma de exclusão destes. Portanto, colocar os índios para disputar as mesmas vagas com pretos e pardos deixa-os mais uma vez em uma situação de grande desvantagem, não por incapacidade cognitiva ou intelectual, mas por seus processos educativos distintos. A marca principal dos direitos indígenas é a diferença e a equivalência e não a igualdade ou similaridade, em razão da qual, os povos indígenas têm reivindicado tratamento diferenciado em que o foco da política sejam a valorização e o reconhecimento das diferenças e da diversidade e não a inclusão e homogeneização das políticas, mesmo no âmbito das políticas para a diversidade ou minorias sociais. Em muitos casos, as políticas de inclusão, mesmo bem intencionadas, podem significar categoricamente a exclusão sociopolítica. Neste sentido, nos

preocupam as últimas tendências dentro do Ministério da Educação de inclusão da educação escolar indígena na educação do campo, pois isso representaria um retrocesso de pelo menos 20 anos. Até a década de 1990 todas as escolas das aldeias e a educação dos índi-

genas eram denominadas de escolas rurais, portanto, parte da educação rural. Agora seria tudo educação do campo?

A outra preocupação concerne ao desafio que o aluno indígena enfrenta diante dos percalços e complexidades do mundo acadêmico, o que remete à necessidade de se pensar na criação de programas específicos de acompanhamento e tutoria dos alunos indígenas aprovados no processo de cotas, que trabalhe desde o acesso, a permanência nas universidades até o regresso para as suas respectivas comunidades. É necessário considerar a necessidade de nivelamento de conhecimento dos estudantes indígenas ao iniciarem seus estudos nas universidades e a sua adaptação ao mundo acadêmico de forma a estimular a sua permanência e não permitir a evasão, uma vez que a distância da família, a nova cultura e os modos de vida tendem a estimular a desistência dos seus objetivos. É a oportunidade para se resolver a transição do estudante indígena do seu processo diferenciado de educação escolar (bilíngue, intercultural, específico) da aldeia para a escola ou universidade global. Esta ponte entre processos distintos de educação precisa ser feita de forma adequada. Neste sentido, não basta disponibilizar sistemas de cotas, mas complementá-las e reforçá-las com projetos e programas que possibilitem o apoio e acompanhamento dos acadêmicos indígenas viabilizando o sucesso em todo o processo de formação. Uma proposta viável seria disponibilizar bolsas de pesquisas que mantenham os alunos indígenas em conexão permanente com sua comunidade durante os estudos, além de ações pedagógicas que reduzam práticas de discriminação, racismo e humilhação de que eles são constantemente vítimas, nas universidades.

Por fim, é importante destacar que se as questões levantadas aqui não forem consideradas no processo de implementação da Lei de

Cotas, os povos indígenas podem mais uma vez ser excluídos, com poucos resultados ou, pior ainda, prejudicados por retrocesso nas iniciativas já existentes, como são os programas e cursos inovadores de formação de professores indígenas e de outros cursos específicos e diferenciados, como em gestão territorial (UFRR), etnodesenvolvimento (UFPA/Altamira), agroecologia (MS) e os inúmeros programas de acesso meritocrático e de permanência inovadores de indígenas, espalhados pelo Brasil. Estas iniciativas, diferentemente das cotas, valorizam o caráter coletivo dos direitos indígenas. A título de exemplo, durante a elaboração deste texto, recebi um convite da UFPR para acompanhar, na qualidade de Observador Externo, a realização do XII Vestibular dos Povos Indígenas no Paraná, que pode ser o último da série, tendo em vista as reconfigurações daquela instituição a partir da nova Lei de Cotas. Neste sentido, é fundamental que a implementação da Lei de Cotas não desestime a continuidade

de de outras iniciativas existentes ou a serem criadas, pois, como já mencionei, a lei está longe de dar conta das demandas, realidades e desejos das comunidades indígenas, principalmente quando o seu foco é o interesse individual e não o coletivo.

Para que a Lei venha a atender os direitos indígenas em suas demandas e realidades é necessário que sua aplicação esteja pautada sobre os direitos coletivos, os processos específicos e diferenciados de ingresso, a relevância da diversidade e de programas de acompanhamento, tutoria e apoio a pesquisas comunitárias dos estudantes indígenas que os mantenham conectados e envolvidos com suas comunidades. Além disso, é importante considerar essa conquista como uma parte importante da política, mas valorizando e estimulando a continuidade e ampliação de iniciativas já existentes ou a serem criadas, destacando-se aquelas que incorporam a perspectiva comunitária da formação superior de indígenas. **F**



## Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil

Uma iniciativa para contribuir com a expansão e a democratização do ensino superior no Brasil.

Apoio: Fundação Ford



**FLACSO**  
BRASIL

**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais**

Visite nosso portal [www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

# MAPA DA VIOLÊNCIA 2012



**CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO BRASIL**



**ATUALIZAÇÃO: HOMICÍDIO DE MULHERES NO BRASIL**



**RELATÓRIOS E ARQUIVOS PARA DOWNLOAD**  
[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)