

Multiculturalismo e o direito fundamental à educação dos povos indígenas no Brasil

- Multiculturalismo y el derecho fundamental a la educación de los pueblos indígenas en Brasil
- Multiculturalism and the fundamental right to education of indigenous peoples in Brazil

Felipe Augusto Rondon de Oliveira¹

Luciani Coimbra de Carvalho²

Antonio Hilário Aguilera Urquiza³

Resumo: Em um país onde mais de um milhão de indígenas ainda resistem ao assimilacionismo e integracionismo que remontam ao início da colonização, é fundamental que se observe, especialmente no que se refere aos mais relevantes direitos fundamentais, como o direito à educação, uma concepção

1 Mestre em Políticas Anticorrupção pela Universidade de Salamanca na Espanha. Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), área de concentração “Direitos Humanos”. Procurador Federal e Procurador-Geral da Procuradoria Federal junto à UFMS. felipe.jfms@gmail.com

2 Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora da Graduação e do Mestrado Acadêmico em Direito da UFMS e do Doutorado em Direito da USP no convênio DINTER USP/UFMS. luciani.carvalho@ufms.br

3 Pós-doutor no Programa de “Estudios Posdoctorales” da UNTREF (Argentina). Doutor em Antropologia pela Universidade de Salamanca-Espanha. Professor da UFMS, Coordenador da Pós-graduação em Antropologia Social (PPGAS/UFMS), Professor da Pós-graduação em Direitos Humanos (FADIR/UFMS) e Professor Colaborador do Programa de Pós-graduação em Educação da UCDB. hilarioaguilera@gmail.com

multiculturalista de direitos humanos, que eleva a diversidade ao centro das atenções, trazendo para a conjuntura nacional novos sujeitos das políticas sociais, para a formação de uma sociedade multicultural, que busca preservar, respeitar e incentivar uma convivência harmoniosa, valorizando suas próprias diferenças culturais. A Constituição Federal brasileira de 1988, em poucas e sintéticas normas, criou um norte multiculturalista, de respeito à alteridade, no que se refere aos direitos dos povos indígenas, inclusive à uma educação especial. Mais fértil nesse sentido, foi a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que embora não tenha a natureza vinculante de um tratado internacional, serve de baliza interpretativa e referencial jurídico para a formulação de políticas públicas para esses povos tradicionais. O problema do presente estudo é a compatibilidade das normas brasileiras sobre o direito fundamental à educação com os importantes princípios daquela declaração, na medida em que devem prever tratamento especial aos Povos Indígenas, observando-se os fundamentos do multiculturalismo. Trata-se de uma pesquisa descritiva, de natureza bibliográfica, produzida pelo método dedutivo, na qual, a partir desta problemática, analisaremos inicialmente o direito fundamental à educação dos Povos Indígenas na Constituição Federal de 1988, e em seguida esse norte interpretativo e os importantes princípios da mencionada Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas no que se refere à educação, para ao final confrontarmos as normas constitucionais brasileiras com esses princípios, discorrendo sobre suas bases multiculturais, bem como sobre a efetiva existência e a concretização de uma educação multicultural no Brasil.

Palavras-chave: Direitos humanos. Direitos fundamentais. Multiculturalismo. Direito à educação. Povos indígenas.

Resumen: En un país donde más de un millón de indígenas aún resisten al asimilacionismo y al integracionismo que se remontan al comienzo de la colonización, es fundamental que se observe, especialmente en lo que respecta a los derechos fundamentales más relevantes, como el derecho a la educación, una concepción multicultural de los derechos humanos, que coloca la diversidad en el centro de atención, incorporando nuevos sujetos de políticas sociales en la coyuntura nacional, para la formación de una sociedad multicultural que busca preservar, respetar e incentivar una convivencia armoniosa, valorando sus propias diferencias culturales. La Constitución Federal brasileña de 1988, en pocas y concisas normas, estableció una dirección multiculturalista de respeto a la alteridad en lo que respecta a los derechos de los pueblos

indígenas, incluyendo la educación especial. Más fértil en este sentido fue la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, aunque no tiene la naturaleza vinculante de un tratado internacional, sirve como guía interpretativa y referencial jurídico para la formulación de políticas públicas para estos pueblos tradicionales. El problema de este estudio es la compatibilidad de las normas brasileñas sobre el derecho fundamental a la educación con los importantes principios de esa declaración, en la medida en que deben prever un trato especial para los Pueblos Indígenas, observando los fundamentos del multiculturalismo. Se trata de una investigación descriptiva, de naturaleza bibliográfica, producida mediante el método deductivo, en la cual, a partir de esta problemática, analizaremos en primer lugar el derecho fundamental a la educación de los Pueblos Indígenas en la Constitución Federal de 1988, y a continuación esta orientación interpretativa y los importantes principios de la mencionada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en lo que respecta a la educación, para finalmente confrontar las normas constitucionales brasileñas con estos principios, discutiendo sus bases multiculturales, así como la efectiva existencia y concreción de una educación multicultural en Brasil.

Palabras clave: Derechos humanos. Derechos fundamentales. Multiculturalismo. Derecho a la educación. Pueblos indígenas.

Abstract: In a country where more than one million indigenous people still resist assimilation and integration dating back to the early days of colonization, it is crucial to observe, especially concerning the most relevant fundamental rights such as the right to education, a multiculturalist conception of human rights that places diversity at the center of attention. This brings new subjects of social policies into the national context to shape a multicultural society that seeks to preserve, respect, and encourage harmonious coexistence while valuing their own cultural differences. The Brazilian Federal Constitution of 1988, in a few concise provisions, established a multicultural direction, emphasizing respect for alterity in relation to the rights of indigenous peoples, including special education. Even more fertile in this regard was the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which, although not binding as an international treaty, serves as an interpretative guide and legal reference for the formulation of public policies for these traditional peoples. The issue in this study concerns the compatibility of Brazilian norms regarding the fundamental right to education with the important principles of that declaration, as they should provide special treatment for Indigenous Peoples

while adhering to the foundations of multiculturalism. This is a descriptive research of a bibliographic nature, produced using the deductive method, in which, based on this issue, we will initially analyze the fundamental right to education of Indigenous Peoples in the 1988 Brazilian Federal Constitution. Subsequently, we will explore this interpretive direction and the significant principles of the mentioned United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples regarding education. Finally, we will compare Brazilian constitutional norms with these principles, discussing their multicultural foundations, as well as the actual existence and realization of multicultural education in Brazil.

Keywords: Human rights. Fundamental rights. Multiculturalism. Right to education. Indigenous people.

Introdução

Em um país onde mais de um milhão de indígenas ainda resistem ao assimilacionismo e integracionismo, que remontam ao início da colonização, é fundamental que se observe, especialmente no que se refere aos mais relevantes direitos fundamentais, como o direito à educação, o tratamento jurídico conferido a esses povos, e se existem garantias para preservar, respeitar e incentivar uma convivência harmoniosa, valorizando suas próprias diferenças culturais.

A Constituição Federal brasileira de 1988, nos artigos 206 e 210, em síntese, estabelece que o ensino será ministrado com base nos princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, respeitados os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, e assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (BRASIL, 1988, artigos 206 e 210). Especificamente no que toca aos povos indígenas, o artigo 231 reconhece sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

Mais analítica nesse sentido, foi a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que embora não tenha a natureza vinculante de um tratado internacional, serve de baliza interpretativa e referencial jurídico para a formulação de políticas públicas para esses povos tradicionais, e que prevê o direito de eles próprios estabelecerem e controlarem seus sistemas e instituições educativos, que ofereçam educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem,

bem como a que a dignidade e a diversidade de suas culturas, tradições, histórias e aspirações sejam devidamente refletidas na educação pública e nos meios de informação públicos, consoante as normas dos artigos 14.1 e 15.1 da referida Declaração (ONU, 2007, artigos 14.1 e 15.1).

Diante desse cenário, o presente artigo tem por problema: O direito fundamental à educação dos povos indígenas se fundamenta em uma visão multiculturalista? Tem por objetivo geral identificar as normas que conferem um direito especial a esses povos, e por objetivos específicos analisar essas normas na Constituição Federal de 1988 e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, de natureza bibliográfica, produzida pelo método dedutivo, na qual, a partir desta problemática, analisa-se inicialmente o direito fundamental à educação dos Povos Indígenas na Constituição Federal de 1988, e em seguida o norte interpretativo e os importantes princípios da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas no que se refere à educação, para ao final confrontar as normas constitucionais brasileiras com esses princípios, discorrendo sobre suas bases multiculturais, bem como sobre as normas que balizam a concretização de uma educação multicultural no Brasil.

1. Educação e direitos indígenas na Constituição Federal de 1988.

A Educação, como um direito de todos e dever do Estado, a ser promovido em colaboração com toda a sociedade, para a concretização do pleno desenvolvimento das pessoas, é direito de natureza social, erigido, no Brasil, pela Constituição Federal de 1988, a direito fundamental, cuja fruição é a todos garantida, inclusive aos povos tradicionais.

Nesse contexto, o constituinte originário, no marco jurídico da redemocratização, após séculos de uma política integracionista, assimilacionista, e por vezes utilitarista quanto ao papel social e a própria existência dos povos indígenas, trouxe um norte interpretativo multiculturalista, de respeito à alteridade, no que se refere aos direitos desses povos, a partir do que surge um comando constitucional direcionado a uma educação diferenciada.

Até então, a legislação brasileira traduzia uma perspectiva de completa assimilação cultural. Para Silveira e Silveira (2012, p. 32), a postura integracionista do Estado buscava assimilar os indígenas à comunidade nacional, pois se acreditava que eles representavam uma categoria étnica e social transitória fadada à extinção. Então, a ideia da integração firmou-se na política in-

digenista, persistindo do período colonial até as últimas décadas deste século, quando um novo marco se constituiu com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Extraí-se dos artigos 206 e 210, da Carta Fundamental, em síntese, que o ensino em nosso país será ministrado com base nos princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, respeitados os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, e assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (BRASIL, 1988, artigos 206 e 210).

Abram-se parênteses para dizer que, princípio, como categoria de norma, pode ser definido como um comando legal com elevado grau de abstração e de generalidade, servindo como norte de interpretação ou programa de ação, mas cuja eficácia e força normativa, no atual momento em que os direitos fundamentais irradiam efeitos por todo o ordenamento jurídico, também demanda aplicação direta e imediata.

Para Humberto Ávila (2015, p. 55-56), citando Karl Larenz, os princípios seriam “normas de grande relevância para o ordenamento jurídico, na medida em que estabelecem fundamentos normativos para a interpretação e aplicação do Direito, deles decorrendo, direta ou indiretamente, normas de comportamento”.

Os princípios, prossegue o autor,

[...] estabelecem um estado ideal de coisas a ser atingido (*state of affairs, Idealzustand*), tendo eles “caráter deontico-teleológico: deontico, porque estipulam razões para a existência de obrigações, permissões ou proibições; teleológico, porque as obrigações, permissões e proibição decorrem dos efeitos advindos de determinado comportamento que preservam ou promovem determinado estado de coisas (ÁVILA, 2015, p. 95).

Diante do anunciado, os princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas que informam e condicionam o direito à educação dos Povos Indígenas no Brasil, no ambiente escolar, são previsíveis e esperados diferentes pensamentos ou concepções nos mais variados domínios do conhecimento, de ordem teórica, doutrinária ou filosófica.

Entende-se por pluralismo o princípio de legitimidade política, jurídica e cultural, na concepção de verdadeira “estratégia contra-hegemônica” de resistência em face dos processos de aculturação do “neo-colonialismo liberal do capital financeiro e os desenfreios genocídios étnico-culturais”, por meio de uma ciência oficial ligada concomitantemente ao mercado (WOLKMER, 2006, pp. 113- 128).

Especificamente no que toca às comunidades indígenas, o artigo 231

reconhece a esses povos sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Por sua vez, o artigo 210 garante o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, assegurando à essas comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (BRASIL, 1988, artigos 210 e 231).

Importantes deslocamentos podem ser verificados, em especial, no campo da educação escolar, por força do que vem disposto na mesma Constituição Federal e na LDB (1996). O Brasil foi reconhecendo, aos poucos, o direito indígena a projetos político-pedagógicos próprios, nos quais os processos próprios de aprendizagem e a língua materna ocupam um espaço de grande relevância, não mais enquanto “língua de trânsito” para o português, mas como língua própria, que expressa um complexo sistema de comunicação (AGUILERA URQUIZA, 2017, p. 53).

Para Borges, Maia e Nunes da Costa Filho (2019, p. 376-377), devemos partir do pressuposto de que, se a Constituição Federal, ao reconhecer, no art. 206, inciso III, o princípio de ensino “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”, consagrou-se então uma perspectiva de um “direito constitucional à educação intercultural indígena”, ou seja, uma educação pluralista que reconhece e preserva as diversas culturas dos povos indígenas reconhecidos pelo Estado brasileiro.

Contudo, esses mesmos autores, ao pesquisarem o princípio do Pluralismo de Ideias e de Concepções Pedagógicas e o Direito à Educação Intercultural Indígena no Brasil, especialmente o quanto previsto na legislação infraconstitucional, trazem importante alerta quanto ao universalismo e o processo de aculturação indígena, e o uso da educação para esse fim (2019, p. 379):

Não obstante o reconhecimento dessa normativa protetiva da educação intercultural, se percebe, ainda, a diretriz educacional a serviço de uma gradativa aculturação indígena. É preciso compreender que a educação é uma das mais efetivas formas de intervenção política no mundo, quer seja para reprodução da cultura dominante, quer seja para uma formação crítica. Contudo, se destaca a visão da educação como uma forma eficaz de intervenção política, de exercício da cidadania.

Portanto, a legislação supra, ao reconhecer que a educação deva ser “orientada para a integração nacional mediante gradativa compreensão dos problemas gerais e valores da sociedade nacional”, nada mais faz do que o estabelecimento normativo de um processo de aculturação indígena ao monismo estatal por intermédio da educação, incompatível com as normas internacionais preservadoras da cultura indígena.

De todo modo, a existência de um direito fundamental à educação, em uma perspectiva multicultural, demanda uma concepção de resistência cultural contra os processos de globalização hegemônicos e a universaliza-

ção dos direitos humanos, que tendem a promover a aculturação dos povos tradicionais, no Brasil especialmente os povos indígenas, marginalizando os saberes não oficiais, e seus diferentes modos de ser e de viver.

O multiculturalismo pode ser conceituado como um movimento que eleva a diversidade ao centro das atenções atuais, trazendo para a conjuntura nacional novos sujeitos das políticas sociais. Uma cultura é formada por um conjunto de tradições e expressões artísticas e religiosas que identificam um povo, e uma sociedade multicultural é aquela que busca preservar, respeitar e incentivar uma convivência harmoniosa, valorizando suas próprias diferenças culturais.

Esse fenômeno, tal como entendido por Boaventura (1997, p. 112), “é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de urna política contra-hegemônica de direitos humanos no nosso tempo”

Interculturalidade, por sua vez, é o fenômeno ou movimento que pretende promover práticas e políticas que estimulem ou reforcem o respeito, a interação, a compreensão e o aprendizado mútuo entre as diferentes culturas presentes em determinado território, grupo ou sociedade. Essa interação ou intersecção deve ocorrer de maneira horizontal, sem a sobreposição de umas sobre as outras, e de maneira sinérgica, pressupondo cooperação, visando um produto mais elaborado, complexo e exitoso, fruto de um trabalho conjunto.

A noção de interculturalidade, assim, diferencia-se do multiculturalismo exatamente pela sua intenção direta de fomentar a interação e o diálogo entre diversas culturas, indo além do respeito e consideração mútuos entre os diferentes modos de ser e de viver, enquanto que o multiculturalismo pretende, antes de tudo, a manutenção, a integridade, a coexistência e respeito mútuos entre diversas culturas.

Convém destacar, ainda, que o interculturalismo crítico enfatiza a análise crítica das relações de poder e busca a transformação social para abordar as desigualdades culturais, enquanto que o interculturalismo funcional destaca a coexistência pacífica, o respeito pela diversidade cultural e a preservação das identidades culturais, sem necessariamente abordar questões de poder e justiça social.

Pautados nesta visão multiculturalista que privilegia o respeito à alteridade, e de uma concepção de ação intercultural sinérgica e horizontal, é que se poderá analisar de maneira mais adequada e fiel aos seus verdadeiros princípios, o direito à educação dos Povos Indígenas, considerada sua especial cosmologia, consistente em construções teóricas próprias sobre o cosmos e as relações que nele ocorrem, impactando suas percepções culturais, filosóficas, sociológicas e políticas, compreendendo-se que essas relações são esta-

belecidas não somente entre os seres humanos, como também entre esses e outros seres, como os objetos e os entes espirituais e da natureza (BAPTISTA SILVA, 2011).

Assim, a partir do que dispõe o inciso III, do artigo 206, da Constituição Federal, impõe-se que o Poder Público e toda a sociedade valorizem e preservem as culturas locais e “a utilização de uma metodologia pluralista transgressora dos métodos tradicionais, indo de encontro a uma visão assimilacionista que tem norteadado a educação indígena” (BORGES, MAIA e NUNES DA COSTA FILHO, 2019, p. 381).

Em síntese, há base normativa constitucional, além de doutrinária e jurisprudencial, para a existência de um verdadeiro direito fundamental à educação indígena multicultural, mas como será visto adiante, especialmente em linhas de conclusão, o problema maior que se apresenta pode ser considerado não apenas como normativo, mas de concretização.

2. A Educação na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a sua natureza jurídica.

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, reunida em 13 de setembro de 2007, “guiada pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e pela boa-fé no cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados de acordo com a Carta”, proclamou solenemente a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, “como ideal comum que deve ser perseguido em um espírito de solidariedade e de respeito mútuo”, especialmente no que toca à educação e cultura (ONU, 2007)⁴.

As Nações Unidas, por meio da histórica declaração sobre os direitos dos povos indígenas, firmaram-se em importantes princípios fundamentais,

4. [...] Afirmando que os povos indígenas são iguais a todos os demais povos e reconhecendo ao mesmo tempo o direito de todos os povos a serem diferentes, a se considerarem diferentes e a serem respeitados como tais, Afirmando também que todos os povos contribuem para a diversidade e a riqueza das civilizações e culturas, que constituem patrimônio comum da humanidade,

[...] Reconhecendo a necessidade urgente de respeitar e promover os direitos intrínsecos dos povos indígenas, que derivam de suas estruturas políticas, econômicas e sociais e de suas culturas, de suas tradições espirituais, de sua história e de sua concepção da vida, especialmente os direitos às suas terras, territórios e recursos,

[...] Reconhecendo que o respeito aos conhecimentos, às culturas e às práticas tradicionais indígenas contribui para o desenvolvimento sustentável e equitativo e para a gestão adequada do meio ambiente,

[...] Reconhecendo, em particular, o direito das famílias e comunidades indígenas a continuarem compartilhando a responsabilidade pela formação, a educação e o bem-estar dos seus filhos, em conformidade com os direitos da criança,

(...) Reconhecendo também que a situação dos povos indígenas varia conforme as regiões e os países e que se deve levar em conta o significado das particularidades nacionais e regionais e das diversas tradições históricas e culturais, [...]

garantidores do direito à alteridade. Vale dizer, de respeito ao diferente, de um lado primando pela igualdade de direitos, mas por outro reconhecendo o direito de serem esses povos considerados e respeitados como diferentes, contribuindo, desta forma, para a diversidade e riqueza das civilizações e culturas, na medida em que se constituem como patrimônio da humanidade.

Prosegue afirmando a urgente necessidade de se respeitar e promover os direitos intrínsecos desses povos, derivados de suas estruturas políticas, econômicas e sociais próprias, de suas culturas e tradições espirituais, de sua história e concepções de vida, cujo respeito aos seus conhecimentos e práticas tradicionais, impactam e contribuem para o desenvolvimento sustentável e uma gestão adequada do meio ambiente.

Mais diretamente no que toca à educação, o norte interpretativo introdutório à declaração reconhece particularmente o direito das famílias e comunidades indígenas a continuarem compartilhando a responsabilidade pela formação, educação e bem-estar das suas crianças, em conformidade com os direitos já reconhecidos.

Por fim, corolário do próprio respeito à alteridade, é reconhecida que a situação dos povos indígenas varia de acordo com as regiões e os países em que vivem, e que devem ser considerados os significados das particularidades nacionais e regionais, e das diversas tradições históricas e culturais desses povos.

A partir desses importantes princípios e orientações fundamentais que servem como exortação ou norte hermenêutico ao intérprete das normas contidas no corpo da declaração, as Nações Unidas reconhecem a esses povos o direito de “estabelecer e controlar seus sistemas e instituições educativos, que ofereçam educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem”, bem como que “a dignidade e a diversidade de suas culturas, tradições, histórias e aspirações sejam devidamente refletidas na educação pública e nos meios de informação públicos” (ONU, 2007).

O artigo 14.1 da declaração, ao reconhecer o direito dos povos indígenas de estabelecer e controlar seus próprios sistemas e instituições de educação, oferecendo-a em seus próprios idiomas, de acordo com seus particulares métodos culturais de ensino e de aprendizagem, reafirma o direito desses povos de se autodeterminarem, na medida em que restringe o uso da educação como ferramenta de controle social e de assimilação cultural, a serviço do universalismo, ainda que dentro de um discurso de respeito aos direitos humanos.

Dessa forma, o uso de seus próprios e diferentes métodos culturais de ensino e de aprendizagem, e em seus próprios idiomas, apresenta-se como

a mais importante ferramenta de proteção dos povos indígenas, garantindo uma educação verdadeiramente multicultural, de respeito à alteridade, mantenedora de suas tradições e dos seus diferentes modos de ser e de viver, se caracterizando como norma diretriz da educação oferecida às comunidades indígenas e aos seus integrantes.

Por outro lado, refletindo verdadeira orientação a todo o sistema educacional e de informação de determinado país, e não apenas direcionada ao interior das comunidades indígenas, a declaração reconhece, em seu artigo 15.1, a obrigação de que a dignidade e a diversidade das culturas, tradições, histórias e aspirações dos povos indígenas sejam devidamente refletidas na educação pública e nos meios de informação públicos.

Os povos indígenas, historicamente perseguidos e cuja relação com os “descobridores” dos novos territórios “além-mar”, desde a era das navegações, no século XV, foi de exploração e assimilação cultural e de verdadeiro genocídio, até hoje vivem um contexto de relativização de seus direitos, constante ocupação de suas terras, e exploração de seus recursos naturais.

Nesse contexto, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas se constituiu como um verdadeiro marco na história da proteção dos direitos desses povos tradicionais, ultrapassando a soberania e as fronteiras dos estados nacionais, onde esses direitos eram, em boa parte do mundo, precária e insatisfatoriamente reconhecidos, dando voz, no plano jurídico-normativo, sociológico, filosófico e antropológico, a esses povos historicamente relegados à margem das sociedades modernas, à espera do caminhar da “evolução”.

A trajetória das declarações internacionais de direitos humanos, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é marcada por polêmicas e dificuldades de concretização, especialmente diante da sua natureza jurídica e acerca de sua força vinculante (FREITAS; PEREIRA, 2018, p. 183).

Sobre a força vinculante das declarações, o grande internacionalista Antônio Augusto Cançado Trindade (2017, p. 352) entende existir um consenso de que a Carta da ONU não é um tratado multilateral como qualquer outro, nem tampouco uma “constituição” formal, concluindo se tratar ela de um tratado “sui generis”, que dá origem a uma complexa entidade internacional que passa a ter “vida própria”, contendo regras básicas a regerem a convivência internacional e princípios a permear o ordenamento jurídico internacional como um todo.

Não obstante, assim como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi inicialmente adotada e proclamada pela Assembleia Geral da ONU por meio de resolução. Portanto, ambas não são, tecnicamente, tratado interna-

cional, assumindo natureza jurídica de resolução.

No plano internacional, o instrumento jurídico capaz de criar direitos e obrigações juridicamente vinculantes para os sujeitos envolvidos em determinado acordo internacional é denominado “tratado internacional”, categoria que veicula normas conhecidas como de “hard law” no âmbito do Direito Internacional. Para Freitas e Pereira (2008, p. 199) trata-se de um acordo internacional escrito, de instrumento único ou de vários instrumentos conexos, concluído entre sujeitos do Direito Internacional com capacidade para celebrar tratados, sob a égide das normas internacionais, e que visa a produção de efeitos jurídicos, não importando sua nomenclatura específica.

Por outro lado, para Cançado Trindade (2017, p. 106) a atuação dos organismos internacionais, nos mais diversos setores, se apresenta ordinariamente por meio de resoluções, de relevância e significação variáveis, algumas servindo de instrumento de exortação, outras enunciando princípios gerais, ou requerendo determinado tipo de ação visando resultados específicos.

Assim, as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas são atos unilaterais deste órgão, constituindo instrumentos distintos dos tratados, visto que não passam pelo rito procedimental formal de celebração dos tratados, mas tão-somente por um processo de votação dos seus membros. Ademais, tais resoluções também não possuem as características típicas impostas pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, para que detenham a roupagem própria de um tratado propriamente dito, notadamente por não serem concluídas diretamente entre Estados, mas adotadas unilateralmente pela Assembleia Geral (MAZZUOLI, 2016, p. 952).

Portanto, o entendimento doutrinário predominante no Direito Internacional é no sentido de que, em regra, as resoluções são instrumentos jurídicos desprovidos de força normativa vinculante para os Estados, tratando-se de recomendações das Nações Unidas, caracterizando-se como normas de “soft law”, instrumentos ou regras às quais faltam expressa vinculação legal.

Contudo, é possível a aproximação da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas da própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, no que toca à sua eficácia e força vinculante, dada a relevância do tema ali tratado, utilizando-nos de teorias como a integrativa e da interpretação autêntica, da norma consuetudinária, dos princípios gerais do Direito Internacional, ou ainda da “Doutrina do Estoppel”.

Sustenta-se, para esta última doutrina, ser plenamente possível o reconhecimento de força vinculante à uma resolução, ainda que de natureza tecnicamente recomendatória, dada a proibição, também vigente na ordem internacional, da adoção de comportamentos contraditórios (*venire contra factum proprium*), impedindo-se a um Estado que ele se comporte de modo

contrário à sua conduta anterior.

Portanto, se durante o processo de adoção de uma resolução, os Estados aprovam expressamente o seu teor, fazendo, a partir de então, discursos em seu favor, ampliando um consenso sobre sua validade, comprometendo-se categoricamente com suas disposições, resta evidente que não poderiam esses mesmos sujeitos, quando não lhes interessarem o cumprimento da norma, simplesmente escaparem à sua força normativa, alegando possuir a resolução caráter meramente recomendatório, o que conduziria à aceitação de que essas normas veiculadas por resoluções, quando especialmente relevantes e consensuais, passariam à natureza de normas de “jus cogens”, aceitas e reconhecidas pela sociedade internacional como um todo, e em relação às quais nenhuma derrogação seria permitida, salvo se por outra norma posterior, de mesma natureza ou a ela superior, ou pelos regulares mecanismos de denúncia ou de retirada, quando cabíveis, nos termos da própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Como se viu, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, nos artigos 14.1 e 15.1, que tratam particularmente do direito à educação, a eles reconhece o direito de “estabelecer e controlar seus sistemas e instituições educativos, que ofereçam educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem”, bem como o direito a que “a dignidade e a diversidade de suas culturas, tradições, histórias e aspirações sejam devidamente refletidas na educação pública e nos meios de informação públicos” (ONU, 2007).

Anteriormente a isso, já que promulgada em 1988, a Constituição Federal brasileira, em seus artigos 206 e 210, afirma que o ensino em nosso país será ministrado com base nos princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, respeitados os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, e assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (BRASIL, 1988, artigos 206 e 210).

Assim sendo, a norma do artigo 210, quando assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas, e especialmente de seus processos próprios de aprendizagem, nada mais faz do que atender ao disposto no artigo 14.1, da referida declaração, quando garante o direito dessas comunidades de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições de educação, em seus próprios idiomas, e de acordo com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem, havendo plena compatibilidade entre as normas.

Quanto ao disposto no artigo 206, afirmando o legislador constituinte que o ensino será ministrado com base nos princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, respeitados os valores culturais e artísticos, na-

cionais e regionais, visa, ainda que indiretamente, garantir que a dignidade e a diversidade de suas diferentes culturas, tradições, histórias e aspirações sejam devidamente refletidas nas bases de toda a educação nacional.

É bem verdade que se trata de normas programáticas, de elevada abstração e generalidade, mais caracterizadas como verdadeiros princípios, cuja efetiva implantação demanda análise da legislação infraconstitucional. Contudo, ressaltando-se eventuais discussões acerca da força normativa e caráter vinculante da declaração, a depender da teoria adotada, conforme anteriormente analisado, a norma constitucional extraída de uma análise conjunta dos citados artigos 206 e 210, sem sombra de dúvidas, sobrevive a um juízo de convencionalidade, tendo como paradigma a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

O multiculturalismo, como já adiantado, pode ser conceituado como um movimento que eleva a diversidade ao centro das atenções atuais, trazendo para a conjuntura nacional novos sujeitos das políticas sociais. Uma cultura é formada por um conjunto de tradições e expressões artísticas e religiosas que identificam um povo, e uma sociedade multicultural é aquela que busca preservar, respeitar e incentivar uma convivência harmoniosa, valorizando suas próprias diferenças culturais.

A partir desse panorama, cabe questionar as bases e o próprio sentido que a educação assume nessas comunidades, suas contradições e novas possibilidades, e repensar as formas de contemplar os anseios desses povos, buscando problematizar e compreender esse presente e planejar o seu futuro.

Trata-se, de colocar sob suspeita as verdades e as polaridades das narrativas colonizadoras, de refletir sobre suas construções discursivas, distanciar dos discursos unívocos. Assim, é necessário defender a pluralidade e dinamicidade das culturas, assim como a necessidade da adaptação das políticas públicas emanadas com ênfase homogeneizadora (AGUILERA URQUIZA, 2017, p. 59).

Desse contexto multicultural emerge o conceito de interculturalidade, que também pode ser definida como uma alternativa para tecermos as tramas de nossa cultura, de descentrar as narrativas eurocêntricas dominantes, como possibilidades de ultrapassarmos as raízes coloniais presentes pela colonialidade ainda vigente. E desta forma deve ser vista como ferramenta para o fortalecimento dos saberes tradicionais, assim como uma estratégia de convivência com a diferença entre os povos, baseada nos princípios de respeito à alteridade (AGUILERA URQUIZA, 2017, p. 60).

A interculturalidade é uma das bases da atual educação indígena, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), razão pela qual foi garantida a oferta de educação escolar bilíngue e intercul-

tural aos povos indígenas, com o objetivo de proporcionar a essas comunidades a recuperação de suas memórias históricas, a reafirmação de suas identidades étnicas, e a valorização de suas línguas e ciências, bem como o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e das comunidades indígenas (BRASIL, 1996, artigo 78).

Por outro lado, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (2007, anexo, artigo 1º, inciso I) traz como um de seus princípios “o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade”.

O mesmo Decreto que instituiu o plano nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais ainda trouxe como um de seus objetivos “garantir e valorizar as formas tradicionais de educação e fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não-formais” (BRASIL, 2007, Anexo, artigo 3º, inciso V).

Nesse contexto da legislação infraconstitucional brasileira, também merecem destaque o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (BRASIL, 1998) que também se fundamenta no respeito à dignidade e aos direitos das crianças, consideradas nas suas diferenças individuais, sociais, econômicas, culturais, étnicas e religiosas.

Ainda mais relevante foi o esforço do Ministério da Educação brasileiro, que aprovou as novas “Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena” (BRASIL, 2012), merecendo destaque o seguinte trecho das conclusões do seu anteprojeto:

Os princípios contidos nas leis dão abertura para a construção de uma nova escola, que respeite o desejo dos povos indígenas por uma educação que valorize suas práticas culturais e lhes dê acesso a conhecimentos e práticas de outros grupos e sociedades. O Conselho Nacional de Educação entende que uma normatização excessiva ou muito detalhada pode, ao invés de abrir caminhos, inibir o surgimento de novas e importantes práticas pedagógicas e falhar no atendimento a demandas particulares colocadas por esses povos. A proposta da escola indígena diferenciada representa, sem dúvida alguma, uma grande novidade no sistema educacional do país, exigindo das instituições e órgãos responsáveis a definição de novas dinâmicas, concepções e mecanismos, tanto para que estas escolas

sejam de fato incorporadas e beneficiadas por sua inclusão no sistema, quanto respeitadas por suas particularidades.

A partir desse panorama normativo infraconstitucional, decorrente das bases multiculturais do direito à educação dos povos indígenas extraídas da Constituição Federal, é forçoso concluir também por uma satisfatória efetivação das normas programáticas e principiológicas que buscaram, a partir da redemocratização, o respeito às diferentes culturas, saberes e modos de ser e de viver desses povos tradicionais.

Havendo, ainda que sucinta, mas suficiente base normativa, no Brasil o problema da existência de uma educação multicultural, e do interculturalismo que se espera da educação direcionada às comunidades indígenas, é de concretização, cujo foco deve residir no fortalecimento das políticas públicas e ações governamentais voltadas especificamente à concretização do direito fundamental à uma educação plural, bilíngue, e de respeito à alteridade.

Passados mais de trinta anos da promulgação da nova Constituição Federal brasileira, e do rompimento com o anterior pensamento evolucionista e de assimilação cultural dos povos indígenas, o Brasil ainda carece de maiores e mais eficazes políticas públicas que visem não apenas garantir a concretização do direito fundamental à educação, mas especialmente de ações especialmente direcionadas aos povos indígenas, o respeito a uma perspectiva multiculturalista, e à própria interculturalidade entre o pensamento universal e os saberes tradicionais, cujos diálogos e interações já foram definidos por Sousa Santos (1997) como uma verdadeira “ecologia dos saberes”, multi-interação entre diversos saberes tradicionais, que parte do pressuposto de que nenhum conhecimento é perfeito e acabado.

Conclusão

A Constituição Federal estabelece que o ensino em nosso país será ministrado com base nos princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, respeitados os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, e assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Quanto aos povos indígenas, a carta fundamental também garante o direito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, assegurando a essas comunidades indígenas a utilização de suas línguas mater-

nas e processos próprios de aprendizagem, o que nos conduz à conclusão de que existe base, ainda que muitas vezes abstrata e programática, para uma educação diferenciada, de caráter multicultural.

Por sua vez, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas se constituiu como verdadeiro marco na história da proteção dos direitos desses povos tradicionais, ultrapassando a soberania e as fronteiras dos estados nacionais, onde esses direitos eram, em boa parte do mundo, precária e insatisfatoriamente reconhecidos, dando voz, no plano jurídico-normativo, sociológico, filosófico e antropológico, a esses povos historicamente relegados à margem das sociedades modernas.

As Nações Unidas, assim, reconheceram aos povos indígenas o direito de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições de educação, que oferecem ensino em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais próprios, bem como que a dignidade e a diversidade de suas culturas, tradições, histórias e aspirações sejam devidamente refletidas na educação e nos meios de informação públicos.

Quanto à sua eficácia e natureza jurídica, foi visto que o Direito Internacional reconhece que, em regra, as resoluções da Assembleia Geral da ONU são instrumentos jurídicos desprovidos de força normativa vinculante para os Estados, tratando-se de recomendações, caracterizadas como normas de “*soft law*”.

Contudo, é possível uma aproximação da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas da própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, no que toca à sua eficácia e força vinculante, dada a relevância do tema ali tratado, utilizando-nos de teorias como a integrativa e da interpretação autêntica, da norma consuetudinária, dos princípios gerais do Direito Internacional, ou ainda da “Doutrina do Estoppel”.

Embora se tratando de normas programáticas, de elevada abstração e generalidade, mais caracterizadas como verdadeiros princípios, cuja efetiva implantação demanda análise da legislação infraconstitucional – e ressalvadas eventuais discussões acerca da força normativa e do caráter vinculante da declaração – a norma constitucional supera um juízo de convencionalidade, se confrontada com o paradigma da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Assim, com aporte na Constituição Federal e na jurisprudência nacional, pode-se concluir pela existência de um direito fundamental à educação indígena de bases multiculturais, com suficiente densidade normativa, especialmente a partir de tratados internacionais de direitos humanos sobre a matéria.

Foi preciso diferenciar multiculturalismo de interculturalidade, na me-

dida em que o multiculturalismo se traduz mais diretamente no respeito e mútua convivência entre diferentes culturas e modos de ser e de viver, enquanto que a interculturalidade é justamente a esperada interação, sinérgica e horizontal entre essas diferentes culturas.

Quanto ao panorama normativo infraconstitucional, decorrente das já afirmadas bases multiculturais do direito à educação dos povos indígenas, extraídas da Constituição Federal e da ordem internacional, é possível identificar o respeito às normas programáticas e principiológicas que buscaram, a partir da redemocratização, a proteção das diferentes culturas, saberes e modos de ser e de viver dos povos indígenas, especialmente nas mencionadas normas da LDB (1996), do Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas (1998), e nas Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena (2012), que informaram e condicionaram, a partir daí, as políticas públicas e respectivas ações governamentais para a concretização do direito à educação superior desses povos.

Havendo suficiente base normativa, o problema da existência de uma educação multicultural eficaz, e do interculturalismo que se espera da educação direcionada às comunidades indígenas, no Brasil é de concretização, cujo foco deve ser o fortalecimento das políticas públicas e ações governamentais direcionadas especificamente à efetivação de um direito fundamental à educação plural, bilíngue, e de respeito à alteridade.

Referências

AGUILERA URQUIZA, A. H.. A Interculturalidade como Ferramenta para Descolonizar a educação: reflexões a partir da ação “saberes indígenas na escola”. *Articulando e Construindo Saberes*, Campo Grande, v. 2, p. 48-70, 2017.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 43.

BAPTISTA SILVA, Sérgio da. Cosmologias e ontologias ameríndias no sul do Brasil. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun., p 182-192, 2011.

BORGES, Maria Creusa de Araújo; MAIA, Luciano Mariz; NUNES DA COSTA FILHO, Antônio Eudes. O Princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e o direito à educação intercultural indígena no Brasil. *Revista*

Jurídica Unicuritiba. Curitiba, v. 2 n. 55. p. 372-389, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3400>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL, G. M. M.; AGUILERA URQUIZA, A. H. O que são Direitos Humanos? uma proposta de alteridade, pluralismo, interculturalidade e descolonialidade. *Revista Videre* (on line), Dourados, v. 12, p. 171-195, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/11225>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. 1998. Disponível em portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena. 22 de junho de 2012. Disponível em portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/Ind%C3%82%C2%A1gena.pdf. Acesso em: 17 jul. 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Princípios do Direito Internacional Contemporâneo. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS. 13 de setembro de 2007. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

FREITAS, Renato Alexandre da Silva; PEREIRA, Luciano Meneghetti. Reflexões

sobre a natureza jurídica e a força vinculante da Declaração Universal dos Direitos Humanos aos 70 (1948-2018). *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.7, n.14, ago/dez, 2018. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Acesso em: 16 jul. 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SILVEIRA, Edson Damas da; SILVEIRA, Stela Aparecida Damas da. Direito fundamental à educação indígena. Curitiba: Juruá, 2012.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 39, 1997.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*. Florianópolis, p. 113- 128, jan. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095/13750>. Acesso em: 30 jun. 2022.

Recebido em: 22 de fevereiro de 2023.

Aprovado em: 7 de novembro de 2023.