FELIPE AUGUSTO RONDON DE OLIVEIRA

MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALIDADE NO DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR DOS POVOS INDÍGENAS: UM OLHAR PARA AS EXPERIÊNCIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos.

Orientadora: Professora Dra. Luciani Coimbra de Carvalho.

CAMPO GRANDE

2024

Nome: Felipe Augusto Rondon de Oliveira
Título: Multiculturalismo e Interculturalidade no Direito à Educação Superior dos Povos Indígenas: Um Olhar para as Experiências da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: 27/03/2024

Banca Examinadora

Orientadora: Professora Dra. Luciani Coimbra de Carvalho
Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Professor Dr. Antonio Hilário Aguilera Urquiza
Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Professor Dr. Tiago Resende Botelho
Instituição: Universidade Federal da Grande Dourados

Campo Grande
2024

DEDICATÓRIA

A todos aqueles que lutaram ou ainda lutarão ao lado e na defesa dos povos indígenas nos últimos quinhentos e vinte e três anos e até que cada indígena desse país tenha respeitado o seu direito de ser igual quando a diferença o inferiorize, e de ser diferente, quando essa igualdade o descaracterize.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Simone pelo incentivo e apoio desde a minha inscrição, e em cada hora de estudo e dedicação. Aos meus pais pelo exemplo e despertar para os estudos. À minha eterna instituição de ensino Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que tenho orgulho de trazer em meu currículo há mais de vinte anos, e dentro dela, ao meu amigo e Reitor Marcelo Augusto Santos Turine, pelo incentivo e pela torcida, à minha amiga e exemplo de pesquisadora Maria Lígia Rodrigues Macedo, e a cada um dos meus Professores e grandes mestres deste Programa, especialmente a minha orientadora Dra. Luciani Coimbra de Carvalho, e ao nosso grande Professor Antonio Hilário Aguilera Urquiza, cujas orientações, aulas e pesquisas foram a inspiração e as bases para o presente estudo.

Nosso tempo é especialista em criar ausências: do sentido de viver em sociedade, do próprio sentido da experiência da vida. Isso gera uma intolerância muito grande com relação a quem ainda é capaz de experimentar o prazer de estar vivo, de dançar, de cantar. E está cheio de pequenas constelações de gente espalhada pelo mundo que dança, canta, faz chover.

Ailton Krenak

RESUMO

RONDON DE OLIVEIRA, Felipe Augusto. **Multiculturalismo e Interculturalidade no Direito à Educação Superior dos Povos Indígenas: Um Olhar para as Experiências da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.** 2024. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2024.

Os povos indígenas no Brasil, desde o século XVI, sobreviveram a um contexto de dizimação e múltiplos genocídios, de tentativas de integração e assimilação cultural, e de uma completa ausência de direitos, chegando ao atual crescente, mas insuficiente arcabouço de proteção estatal. Ainda assim, o Brasil conta com uma população superior a um milhão e seiscentos mil indígenas, distribuídos em mais de trezentas etnias. Na análise de qualquer direito que envolva esses povos originários, deve ser adotada uma perspectiva de respeito à alteridade, que questiona a ideia eurocêntrica de que os hábitos e costumes de um grupo sejam superiores aos de outros, em um contexto de multiculturalismo, como movimento e pré-condição que busca preservar, respeitar e valorizar suas diferenças culturais, e de interculturalidade, como processo interativo de mútua aprendizagem, horizontal e sinérgica entre diferentes culturas. Nesse contexto, 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 seus anseios, buscando problematizar e compreender esse presente, e planejar o futuro, o que se pretende fazer a partir da análise de duas relevantes ações governamentais desenhadas e executadas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, a Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", cujo escopo é formar docentes indígenas, de maneira intercultural, para as séries finais do ensino fundamental e para o ensino médio, e o Projeto "Aldeias Conectadas", instituído para estabelecer conexão com a rede mundial de computadores em comunidades indígenas da região, especialmente a partir das restrições da pandemia do coronavírus, e a alternância dos modelos de educação para os sistemas à distância e híbrido de ensino. A presente pesquisa busca responder ao seguinte problema: as políticas públicas em matéria de educação superior dos Povos Indígenas executadas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul respeitam o multiculturalismo e a interculturalidade? Assim, o objetivo geral deste estudo é analisar as ações governamentais denominadas Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" e Projeto "Aldeias Conectadas" para compreender a efetiva presença, o respeito e o papel do multiculturalismo e da interculturalidade na busca pela concretização do direito fundamental à educação superior desses povos. Os objetivos específicos são analisar o direito à educação dos Povos Indígenas nos sistemas global e interamericano de direitos humanos, assim como no ordenamento jurídico interno brasileiro e compreender, nesse contexto, os fenômenos do multiculturalismo e da interculturalidade, e após isso situar e definir políticas públicas a partir da abordagem "Direito e Políticas Públicas" (DPP), apresentando a ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas", que servirão de base para os estudos de casos pretendidos. No que toca à abordagem metodológica, o presente estudo se caracteriza como uma pesquisa bibliográfica e de observação focal, que se utilizará da referida abordagem e de sua ferramenta metodológica para analisar as mencionadas ações governamentais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, de relevante impacto social, que contribuíram para transformar a educação superior dos Povos Indígenas neste estado.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Educação Superior Indígena. Povos Indígenas. Multiculturalismo. Interculturalidade. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT

RONDON DE OLIVEIRA, Felipe Augusto. **Multiculturalism and Interculturality in the Right to Higher Education of Indigenous Peoples: A Look at the Experiences of the Federal University of Mato Grosso do Sul.** 2024. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2024.

The indigenous peoples in Brazil, since the 16th century, have survived a context of decimation and multiple genocides, attempts at integration and cultural assimilation, and a complete absence of rights, reaching the current growing but insufficient framework of state protection. Nevertheless, Brazil has a population of over one million and six hundred thousand indigenous people, distributed among more than three hundred ethnicities. In analyzing any rights involving these native peoples, a perspective of respect for alterity must be adopted, questioning the Eurocentric idea that the habits and customs of one group are superior to those of others, in a context of multiculturalism, as a movement and precondition seeking to preserve, respect, and value their cultural differences, and of interculturality, as an interactive process of mutual learning, horizontal and synergistic between different cultures. In this context, it is pertinent to question the bases and the very meaning that education assumes in these communities, their contradictions and new possibilities, and to rethink the ways of addressing their aspirations, seeking to problematize and understand this present, and to plan the future, which is intended to be done through the analysis of two relevant governmental actions designed and executed by the Federal University of Mato Grosso do Sul, the Indigenous Intercultural Teaching Degree "Pantanal Peoples," whose scope is to train indigenous teachers, in an intercultural manner, for the final grades of elementary school and for high school, and the "Connected Villages" Project, instituted to establish connection to the worldwide computer network in indigenous communities of the region, especially considering the restrictions of the coronavirus pandemic, and the alternation of education models to distance and hybrid learning systems. This research aims to address the following problem: do public policies regarding higher education for Indigenous Peoples implemented by the Federal University of Mato Grosso do Sul respect multiculturalism and interculturality? Thus, the general objective of this study is to analyze the governmental actions called Indigenous Intercultural Teaching Degree "Pantanal Peoples" and "Connected Villages" Project to understand the effective presence, respect, and role of multiculturalism and interculturality in the pursuit of the realization of the fundamental right to higher education for these peoples. The specific objectives are to analyze the right to education of Indigenous Peoples in the global and inter-American human rights systems, as well as in the Brazilian internal legal system, and to understand, in this context, the phenomena of multiculturalism and interculturality, and then to situate and define public policies from the "Law and Public Policies" (LPP) approach, presenting the methodological tool of the "Framework of Public Policy Reference," which will serve as a basis for the intended case studies. Regarding the methodological approach, this study is characterized as a bibliographical and focal observation research, which will use the aforementioned approach and its methodological tool to analyze the mentioned governmental actions of the Federal University of Mato Grosso do Sul, of relevant social impact, which have contributed to transforming higher education for Indigenous Peoples in this state.

Keywords: Fundamental Rights. Indigenous High Education. Indigenous Peoples. Multiculturalism. Interculturality. Federal University of Mato Grosso do Sul.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS.

2.1. O DIREITO À EDUCAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS.

2.2. O DIREITO À EDUCAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.

2.3. O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL.

2.4. MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DOS POVOS INDÍGENAS.

3. A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA.

3.1. ESTADO DE DIREITO E A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.2. A ABORDAGEM "DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS" (DPP).

3.3. O QUADRO DE REFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.4. O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA DA CONVENÇÃO Nº 169/1989, DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.

4. MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALIDADE NAS EXPERIÊNCIAS SUL-MATO-GROSSENSES DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.

4.1. O HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR INDÍGENA EM MATO GROSSO DO SUL E A EXPERIÊNCIA E PIONEIRISMO DOS POVOS TERENA.

4.2. ESTUDOS DE CASOS: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL PARA O ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR DOS POVOS INDÍGENAS.

4.2.1. A Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

4.2.2. O Projeto "Aldeias Conectadas" da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

5. CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

Quase cinco séculos de uma política estatal de dizimação, invisibilização, integração e ausência de direitos que protegessem o indígena como tal, desde os primórdios do século XVI, tiveram como grande ferramenta a fragilidade, insuficiência ou mesmo a completa inexistência de políticas públicas e ações governamentais que buscassem garantir minimamente a concretização dos seus direitos fundamentais, dos quais emerge em importância o direito à educação.

De uma população indígena pré-colonial estimada em até 5 milhões de pessoas no que corresponde ao atual território brasileiro, atualmente em nosso país, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), levantados no Censo 2022[1], foram contabilizadas mais de um milhão e seiscentos mil pessoas autodeclaradas indígenas, distribuídas em 305 etnias conhecidas, se comunicando por 274 diferentes línguas.

De acordo com o Painel de Informações do Distrito Sanitário Especial Indígena de Mato Grosso do Sul (DSEI-MS), vinculado à Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), do Ministério da Saúde, em maio de 2021 havia cerca de 76.000 indígenas vivendo nesta unidade federativa[2]. Contudo, também de acordo com o Censo 2022, atualmente são mais de cem mil autodeclarados indígenas residindo em Mato Grosso do Sul.

Toda essa população, especialmente até o final da década de 80, e a promulgação da nova Constituição Federal brasileira de 1988, que inaugurou um novo marco normativo sobre os direitos dos povos indígenas no Brasil, balizando com outras concepções as políticas públicas para esses povos, não contava com nenhuma forma especial ou diferenciada de acesso à educação, refletindo a ausência de previsões nesse sentido, no ordenamento jurídico interno, cuja concepção, até então, era integracionista.

No sistema global de proteção aos direitos humanos, apenas em 2007, as Nações Unidas, ao proclamarem sua primeira declaração sobre os direitos dos Povos Indígenas, nos artigos 14.1

[1] Dados do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, extraídos da publicação "Os Indígenas no Censo 2022". Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/images/educa/os-indigenas-no-censo-2022-livreto.pdf. Acesso em: 07/07/2023.

[2] SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA. Distrito Sanitário Especial Indígena de Mato Grosso do Sul (DSEI-MS). Painel de Informações. Disponível em: http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/secretarias/secretaria-especial-de-saude-indigena-sesai. Acesso em: 07/05/2023.

e 15.1, que tratam especificamente do direito à educação dos povos indígenas, reconheceram 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 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).

Assim, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, embora não tenha a natureza própria e vinculante de um tratado internacional, como será visto, serve de baliza interpretativa e referencial jurídico para a formulação de políticas públicas para esses povos originários, e prevê o direito de eles próprios estabelecerem e controlarem seus sistemas e instituições de educação, de 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 (ONU, 2007).

Por sua vez, no Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos, a Carta da Organização dos Estados Americanos estabeleceu que os Estados membros deveriam empreender os maiores esforços para assegurar, de acordo com suas normas constitucionais internas, o efetivo exercício do direito à Educação (OEA, 1948).

Mais adiante, por meio do Pacto de San José da Costa Rica, estabeleceu-se no sistema interamericano, o compromisso dos Estados-partes de adotarem providências para progressivamente efetivarem os direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, provenientes da mencionada Carta da OEA e de seus protocolos (OEA, 1969), dos quais será destacado, neste estudo, o Protocolo de São Salvador à Convenção Americana de Direitos Humanos, que estabeleceu os mais importantes compromissos com o direito à educação (OEA, 1988).

Mais especificamente no que se refere à educação dos povos indígenas, apenas em 2016 os Estados Americanos aprovaram uma ampla declaração sobre os direitos desses povos, que trouxe importante balizamento à atuação dos Estados-partes nesta seara (OEA, 2016).

No ordenamento jurídico interno brasileiro, a educação, direito fundamental de todos e dever do Estado e da família, como preconiza a Constituição Federal de 1988, será promovida e incentivada com a colaboração de toda a sociedade, visando o pleno desenvolvimento da

pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo competência material comum de todos os entes da federação proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, e competência legislativa concorrente da União e dos Estados dispor sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (BRASIL, 1988).

Ainda de acordo com a carta fundamental, o ensino será ministrado com base, dentre outros, nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; da gestão democrática do ensino público; e da garantia de padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1988).

Mas é no artigo 210, da mesma CF/88, que se encontra o fundamento constitucional que assegura, no âmbito da educação, o respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais, ainda que prevendo formação básica comum, bem como o ensino religioso facultativo, e a garantia às comunidades indígenas da utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (BRASIL, 1988).

Conforme adiantado, será demonstrado no presente estudo que a concretização do direito humano e fundamental à educação, nos sistemas global e interamericano de direitos humanos, assim como na ordem jurídica interna brasileira, traz em sua essência a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, garantindo-se o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, o respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais, e a garantia às comunidades indígenas da utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Seguiram-se à promulgação da Constituição Federal de 1988 incontáveis políticas públicas, e decorrentes delas se formularam variadas e relevantes ações governamentais visando a concretização do direito fundamental à educação no Brasil, destacado direito de segunda dimensão, alçado, juntamente com o direito à saúde, pelo legislador constituinte, como um dos mais relevantes direitos fundamentais, a ponto de merecerem disciplina bastante detalhada, especial destinação de recursos, e cuja proteção ganhou lugar dentre os princípios sensíveis da nova carta magna.

O direito fundamental à educação dos povos indígenas no Brasil, influenciado pelas normas de direito internacional, nos termos do que dispõe a Constituição Federal, é fortemente

condicionado pelo multiculturalismo, cujas bases impõem o respeito à alteridade e aos seus modos próprios de ser, viver e de pensar, refletidos nas suas concepções pedagógicas e processos próprios de aprendizagem, o que deve pautar o desenho e a execução de qualquer política pública em matéria de educação destinada aos seus integrantes.

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.

A partir desse panorama, o presente estudo busca questionar as bases e o próprio sentido que a educação assume nas comunidades indígenas, 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.

No contexto de uma educação especial indígena, o conceito de multiculturalismo está relacionado ao relativismo cultural, que questiona a ideia de que os hábitos e costumes de um grupo poderiam ser superiores aos de outros. Essa ideia de diversidade cultural e respeito à sua essência, dissociada de padrões universais, é a base do multiculturalismo.

Desse contexto, surge o relevante problema a ser enfrentado na presente pesquisa: as políticas públicas em matéria de educação superior dos Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul respeitam o multiculturalismo e a interculturalidade?

O objetivo geral deste estudo é analisar duas importantes ações governamentais, decorrentes das políticas públicas em matéria de educação superior para os povos indígenas, denominadas Licenciatura Intercultural Indígena “Povos do Pantanal” e Projeto “Aldeias Conectadas”, ambos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, destinadas às comunidades indígenas localizadas no território etno-educacional “Povos do Pantanal”, para compreender a efetiva presença, o respeito e o papel do multiculturalismo e da interculturalidade na concretização do direito fundamental à educação superior dos Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul.

Dois são os objetivos específicos do presente estudo, sendo o primeiro deles analisar o direito à educação dos Povos Indígenas nos sistemas global e interamericano de direitos humanos, especialmente a partir das declarações das Nações Unidas e dos Estados Americanos

sobre os direitos dos povos indígenas, assim como no ordenamento jurídico interno brasileiro, à nível constitucional, com menções à legislação infraconstitucional e regulamentar, para ao final se compreender, nesse contexto, os fenômenos do multiculturalismo e da interculturalidade, a partir de suas bases normativas, até suas características sociológicas, filosóficas e antropológicas.

O segundo objetivo específico é situar e definir políticas públicas a partir da abordagem "Direito e Políticas Públicas" (DPP), apresentando a ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas", que servirão de base para os estudos de casos pretendidos, o que será acompanhado de breves reflexões sobre o Estado de Direito e a origem dessas políticas, assim como sobre o "Direito de Participação Livre, Prévia e Informada", extraído da Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho, que condiciona toda política pública que se relacione ou interfira em comunidades tradicionais.

No que se refere aos fenômenos do multiculturalismo e da interculturalidade, o principal referencial teórico do presente estudo será o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, especialmente relacionado à uma concepção multicultural dos direitos humanos, e à importantes teorias a serem especialmente aproveitadas, como a "Hermenêutica Diatópica" e a "Ecologia dos Saberes".

Para Boaventura de Sousa Santos, o conceito de direitos humanos:

> assenta num bem conhecido conjunto de pressupostos, todos eles tipicamente ocidentais, designadamente: existe uma natureza humana universal que pode ser conhecida racionalmente; a natureza humana é essencialmente diferente e superior à restante realidade; o indivíduo possui uma dignidade absoluta e irredutível que tem de ser defendida da sociedade ou do Estado; a autonomia do indivíduo exige que a sociedade esteja organizada de forma não hierárquica, como soma de indivíduos livres (SANTOS, 1997, p. 112).

Ainda de acordo com Boaventura de Sousa Santos (2017, p. 112) todas as culturas tendem a considerar os seus valores máximos como os mais abrangentes, mas apenas a cultura ocidental tende a formulá-los como universais. Por essa razão, a questão da universalidade dos direitos humanos "trai a universalidade do que questiona pelo modo como o questiona. Por outras palavras, a questão da universalidade é uma questão particular, uma questão específica da cultura ocidental".

O multiculturalismo, tal como entendido por Boaventura, "é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade

local, que constituem os dois atributos de uma política contra-hegemônica de direitos humanos no nosso tempo" (SANTOS, 2017, p. 112).

Também nesse ponto onde será trabalhado o multiculturalismo, outro importante referencial teórico é o pensador indígena Ailton Krenak (2020), na linha do que ele defende sobre a possibilidade e a necessidade de considerarmos novos modos de ser e de viver.

Ainda quanto ao multiculturalismo, e mais diretamente quanto ao fenômeno da interculturalidade, já aplicados ao contexto da educação superior dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul, este estudo tem como referência teórica, dentro do campo da antropologia e da sociologia, no Professor Antônio Hilário Aguilera Urquiza.

Relativamente às políticas públicas, o grande referencial teórico será a Professora Maria Paula Dallari Bucci, inclusive pela adoção da ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas", dentro da abordagem "Direito e Políticas Públicas" (BUCCI, 2019).

Nesse ponto, para um melhor recorte e sistematização da análise dessas políticas públicas, será adotada a abordagem "Direito e Políticas Públicas" (DPP), cujo objeto de estudo é:

> a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico-institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva (BUCCI, 2019, p. 809).

A partir desta abordagem, adotar-se-á como ferramenta metodológica, para análise dos particulares e relevantes casos estudados, ou seja, o curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", e o Projeto "Aldeias Conectadas", ambos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, o "Quadro de Referência de Políticas Públicas" (BUCCI, 2019), baseado nos seguintes elementos: a) nome oficial do programa de ação; b) gestão governamental; c) base normativa; d) desenho jurídico-institucional; e) agentes governamentais; f) agentes não governamentais; g) mecanismos jurídicos de articulação; h) escala e público-alvo; i) dimensão econômico-financeira; j) estratégia de implantação; k) funcionamento efetivo; l) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Conforme se adiantou, duas importantes ações governamentais serão detidamente expostas e estudadas na presente pesquisa, para que se responda ao problema da presença e do respeito ao multiculturalismo e à interculturalidade nas experiências sul-mato-grossensses de acesso ao ensino superior pelos povos indígenas, também a partir do mencionado "Quadro de Referência de Políticas Públicas", o Projeto "Aldeias Conectadas" e o Curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", ambos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Referidas ações governamentais envolvem especialmente os povos Terena da região central do estado de Mato Grosso do Sul, integrantes do território etno-educacional "Povos do Pantanal", essenciais, em diferentes contextos históricos, para a concretização do direito fundamental à educação superior dos povos indígenas nesta unidade federativa.

Como fruto de uma luta de décadas, uma das mais relevantes ações governamentais, que mais contribuíram para o atual quadro de acesso ao ensino superior pelos povos indígenas em todo o Brasil, foram os programas de licenciatura intercultural indígenas, cujo propósito era a formação de educadores indígenas para atuar nas próprias comunidades, sempre em uma perspectiva pedagógica intercultural, tendo como grande exemplo no estado e Mato Grosso do Sul, a Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Será então analisado o projeto pedagógico da Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", assim como os resultados obtidos após 20 anos de sua estruturação, a partir de pesquisas de campo observacionais, e dos dados estatísticos extraídos dos sistemas de informação da própria Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, demonstrando-se o impacto da ação governamental no número de estudantes e de egressos indígenas na educação superior em Mato Grosso do Sul.

O Projeto "Aldeias Conectadas", segunda relevante ação governamental a ser estudada, por sua vez, foi criado para garantir a permanência na universidade pública, e a continuidade dos estudos, evitando-se retenção e evasão, de um grande número de estudantes das comunidades indígenas da etnia Terena, localizadas no mesmo território etno-educacional, matriculados nos cursos de ensino superior da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, logo após o estabelecimento das inúmeras restrições decorrentes do estado de pandemia da

covid-19, no ano de 2020, com a adoção do modelo de educação à distância ou híbrido, adotado em todo o Brasil a partir de então.

Eloy Amado (2022, p. 02-03), contextualizando a situação dos povos indígenas no momento da pandemia, afirma que:

> Aliado a isto, deve-se levar em consideração a pandemia da Covid-19, que afetou imensamente as comunidades indígenas e expôs as vulnerabilidades do subsistema de atenção à saúde indígena, os aspectos estruturais da falta de demarcação dos territórios tradicionais e a negação aos direitos identitários dos povos originários, não só no campo do direito territorial (tendo como exemplo o marco temporal), mas também, no que tange aos direitos sociais (acesso à saúde, educação escolar indígena, assistência social, dentre outros) e aos direitos e garantias fundamentais dos indígenas presos e processados.

Essas comunidades, localizadas na zona rural, afastadas dos centros urbanos, não possuíam cobertura de sinal de telecomunicações, e as populações indígenas que ali residem não contavam com acesso à rede mundial de computadores, tratando-se, assim, em sua maioria, de excluídos digitais, o que inviabilizava a continuidade das atividades educacionais em modelo híbrido ou à distância, afetando o seu direito fundamental à educação superior.

A partir de uma exposição e análise aprofundada de referidas ações governamentais, especialmente pela ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas", dentro da abordagem "Direito e Políticas Públicas", será cumprido o objetivo geral do presente estudo, respondendo ao problema sobre a efetiva presença e observância de bases multiculturais e interculturais nas ações governamentais que buscam a concretização do direito fundamental à educação superior dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul, com especial enfoque no cumprimento do "Direito de Participação Livre, Prévia e Informada", da Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho.

Referida convenção veio reformular todo o ideário da anterior Convenção nº 107 (1957), de matriz evolucionista e utilitarista, reforçando a liberdade de expressão desses povos tradicionais, invisibilizados política e normativamente até então, sem qualquer presença na esfera pública e com reduzido aporte de suas especificidades nos debates nacionais. Por isso, no processo transformador por ela engendrado, a consulta a esses povos passa a ser um elemento central, e não mais apenas periférico (DUPRAT, 2014, p. 53).

Consoante o artigo 7º da Convenção, os povos interessados têm o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento, "na medida em que afete sua vida,

crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural". O direito de consulta pressupõe, portanto, "o domínio desses povos sobre a sua existência, e a expectativa de que, eventualmente, ações externas sobre ela se projetem" (DUPRAT, 2014, p. 64).

Como introdução ao contexto histórico local de acesso ao ensino superior pelos povos indígenas em Mato Grosso do Sul, impacto pelas ações governamentais que comporão os estudos de caso, a presente pesquisa também almeja contar e registrar um pouco da história do pioneirismo dos povos Terena na busca pela educação, desde as séries primárias até a universidade, especialmente a partir dos relatos de Augusto Ventura dos Santos e Luiz Henrique Eloy Amado Terena no estudo "Os Terena e o Ensino para Indígenas no Mato Grosso do Sul" (2016)[3], bem como da análise do atual panorama de acesso à educação superior desses povos em Mato Grosso do Sul.

No que toca à abordagem metodológica, o presente estudo se caracteriza como uma pesquisa bibliográfica e de observação focal e, que se utilizará da referida abordagem "Direito e Políticas Públicas" e do Quadro de Referência de Políticas Públicas para analisar as mencionadas ações governamentais, de relevante impacto social nos últimos vinte anos, desenhadas e executadas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que transformaram a educação superior dos Povos Indígenas neste estado.

O primeiro objetivo específico deverá ser cumprido a partir da análise bibliográfica acerca dos ordenamentos jurídicos internacional, regional e interno sobre o direito à educação dos povos indígenas, especificamente quanto às suas bases multiculturais e de interculturalidade, assim como pelo aprofundamento, também bibliográfico, nesses fenômenos, seja em suas bases normativas, seja em seus indispensáveis aspectos sociológicos, filosóficos e antropológicos.

A pesquisa bibliográfica consiste na etapa inicial de qualquer trabalho científico ou acadêmico, tendo como objetivo reunir as informações e dados que servirão de base para a

[3] De acordo com os autores, no estudo publicado na obra Políticas Culturais e Povos Indígenas, São Paulo: Ed. Unesp, 2016, org. CARNEIRO DA CUNHA, Manuela; CESARINO, Pedro de Niemeyer, "este trabalho foi apresentado preliminarmente como uma Comunicação Oral no Seminário Políticas Culturais e Povos Indígenas: a escola e outros problemas, realizado na USP, nos dias 2 a 4 de outubro de 2013, promovido pelo Cebrap/CEstA-USP".

construção da investigação proposta a partir de determinado tema ou objeto de pesquisa. É o levantamento ou revisão de obras publicadas sobre a teoria que irá direcionar o trabalho científico, reunindo e analisando textos anteriormente publicados, para apoiar o estudo.

É etapa fundamental de todo trabalho científico, que influenciará as demais etapas da pesquisa proposta, na medida em que dá o embasamento teórico ao estudo, consistindo no levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas a ele.

Avançando para o segundo objetivo específico proposto, que busca situar e definir políticas públicas a partir da abordagem "Direito e Políticas Públicas" (DPP), apresentando a ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas", que conforme adiantado servirão de base para os estudos de casos pretendidos, trata-se fundamentalmente de pesquisa de enfoque qualitativo e método observacional.

Em linhas gerais, uma pesquisa observacional se utiliza de método de pesquisa que envolve a observação direta e sistemática de comportamentos, eventos ou fenômenos em um ambiente natural. A pesquisa observacional possibilita, ainda, obter informações que as pessoas não são capazes de oferecer ou não estariam dispostas a fazê-lo. Trata-se de método indispensável para uma pesquisa que busca captar, na essência, fenômenos que somente podem ser compreendidos a partir de uma interação sinérgica e horizontal com povos tradicionais, respeitando, ainda, em seu próprio método, bases multiculturais e diferenciadas de busca pela captação do saber e formação de uma opinião científica.

A presente pesquisa tem como delimitação temporal os últimos vinte anos, momento a partir do qual, após a consolidação das bases multiculturais que condicionaram a formulação das políticas públicas em matéria de educação superior dos povos indígenas, surgiram ou ganharam relevância ações governamentais que efetivamente deram concretude a esse direito fundamental em Mato Grosso do Sul.

Geograficamente, ter-se-á como especial campo de pesquisas o território etno-educacional "Povos do Pantanal", no estado de Mato Grosso do Sul, cujas comunidades da etnia Terena, localizadas principalmente nos municípios de Aquidauana, Anastácio, Miranda, e Dois Irmãos do Buriti, na região central deste estado, e que integram o bioma do Pantanal, estão sendo objeto de relevantes experiências para a concretização do direito fundamental à educação superior dos povos indígenas, à exemplo do projeto "Aldeias Conectadas" e do curso de

Licenciatura Intercultural Indígena “Povos do Pantanal”, ambos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que comporão os estudos de caso.

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS.

O direito à educação, historicamente, foi se constituindo como um dos mais relevantes direitos humanos, expressamente reconhecido desde as primeiras declarações contemporâneas de direitos, e sendo positivado como direito fundamental de grande destaque nos Estados Sociais de Direito do século passado.

No Brasil, Pontes de Miranda (1933, p. 39), em seu opúsculo Direito à Educação, já dizia que "o direito à educação é filho dos Séculos, mas nasceu nos nossos dias". Trata-se de um direito, portanto, nascido há menos de um século, mas depois de uma histórica gestação multissecular.

A partir das Declarações Universal e Interamericana dos Direitos Humanos, quase meio século mais tarde, a educação ganhou contornos multiculturais ao ser reconhecida como ferramenta de garantia de preservação cultural e de respeito à alteridade, construindo-se sua especialidade no contexto dos povos tradicionais e originários.

Nesse contexto, no presente capítulo será abordado o direito humano e fundamental à educação, em todos os seus níveis, desde o sistema global de proteção aos direitos humanos, extraído da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, passando pelo sistema interamericano de direitos humanos, da Convenção dos Estados Americanos até o Pacto de São José da Costa Rica e o seu Protocolo de São Salvador, alcançando o ordenamento jurídico interno brasileiro, especialmente desde a nova ordem constitucional fundada em 1988.

Trata-se de contextualização bibliográfica fundamental ao propósito deste estudo, na medida em que é a partir desta conformação jurídico-normativa que serão elaboradas e executadas as políticas públicas em matéria de educação superior dos Povos Indígenas, e que servirão de base para uma conclusão sobre a presença e o respeito de seus fundamentos nas ações governamentais doravante estudadas, no contexto da educação superior em Mato Grosso do Sul.

2.1. O DIREITO À EDUCAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS.

No sistema global de proteção aos direitos humanos, 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", motivada pelos seguintes fatores, especialmente no que toca à educação e cultura (ONU, 2007):

> [...] 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, [...]

As Nações Unidas, assim, por meio da histórica declaração sobre os direitos dos povos indígenas, se firmaram em importantes princípios fundamentais, garantidores do direito à alteridade, 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.

Prossegue 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 seus 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.

Evidentemente que, em tão peculiar e particular análise quanto ao direito à educação dos povos indígenas, a própria declaração universal precisou conferir especial atenção ao relativismo cultural, atentando-se às diferenças regionais e locais, sob pena de reforçar instrumentos, muitas vezes emanados das próprias Nações Unidas, assimilacionistas e universalistas.

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, nos artigos 14.1 e 15.1, que tratam especificamente do direito à educação dos povos indígenas, 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 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).

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, busca respeitar 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, à serviço do universalismo, ainda que dentro de um discurso de respeito aos direitos humanos.

A autodeterminação dos povos também é princípio fundamental do Direito Internacional que reconhece o direito das comunidades ou grupos étnicos, culturais, religiosos e nacionais de determinarem livremente seu próprio destino político, econômico, social e cultural. Esse princípio foi codificado pela primeira vez na Carta das Nações Unidas e,

posteriormente, em outros documentos e tratados internacionais, como a própria Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

A autodeterminação dos povos implica que as comunidades têm o direito de escolher seus sistemas políticos e suas formas de governo sem interferências externas. Isso significa que todos os povos têm o direito de decidir se desejam ser um Estado independente, um território autônomo, uma nação dentro de um estado maior ou qualquer outra forma de organização política que considerem adequada.

Ademais, a autodeterminação dos povos não se limita apenas a questões políticas. Também abrange o direito das comunidades de preservar, promover e praticar sua própria cultura, idioma, religião e tradições, bem como de controlar seus recursos naturais e econômicos.

É importante observar que o princípio da autodeterminação dos povos deve ser exercido de maneira pacífica e de acordo com os princípios do Direito Internacional. Isso significa que a busca da independência ou da autonomia não deve envolver ações violentas ou desrespeitar os direitos humanos de outras comunidades.

Trata-se de princípio complexo e que muitas vezes envolve desafios políticos, sociais e culturais. A aplicação desse princípio pode ser controversa em casos de conflitos étnicos, territoriais e nacionais, nos quais diferentes grupos reivindicam o direito à autodeterminação em um mesmo território. A comunidade internacional geralmente busca encontrar soluções pacíficas e negociadas para esse tipo de situação, levando em consideração o respeito aos direitos de todos os envolvidos.

Importante ferramenta oriunda do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, é a Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1969), que instituiu o Direito de Participação “Livre, Prévia e Informada”, como garantidor da autodeterminação dos povos tradicionais quando políticas públicas ou ações governamentais possam afetá-los, instrumento que será adiante aprofundado por ocasião da análise do respeito ao multiculturalismo nos casos concretos que compõe o objeto do presente estudo.

Em contraponto, o Canadá, país que recentemente tem ocupado a dianteira no reconhecimento e reparação dos direitos dos seus povos tradicionais, exatamente por alegadas razões de conflitos entre o direito interno e a reconhecida autodeterminação dos povos, na forma

como concebida pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, deixou de adotá-la e ratificá-la.

De todo modo, o uso de seus próprios e diferentes métodos culturais de ensino e de aprendizagem, e em seus próprios idiomas, se apresenta 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, o que reflete uma concepção de interculturalidade (ONU, 2007).

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" (ONU, 2007).

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 e PEREIRA, 2018, p. 183).

Sobre natureza jurídica e força vinculante, ~~o grande internacionalista~~ Antônio Augusto Cançado Trindade (2017, p. 352) afirmava que:

> [...] felizmente, há hoje um consenso generalizado de que a Carta da ONU não é um tratado como qualquer outra convenção multilateral nem tampouco uma "constituição" formal; é um tratado *sui generis*, a ser interpretado como tal, que dá origem a uma complexa entidade internacional que passa a ter "vida própria": sua carta constitutiva contém regras básicas a reger a convivência internacional assim como princípios a permear o *corpus juris* do direito 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 uma resolução. Portanto, ambas não são, tecnicamente, um tratado internacional, 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 (2018, p. 199), Tratado Internacional é o:

> acordo internacional, celebrado por escrito, constante de um único instrumento ou em dois ou mais instrumentos conexos, concluído entre sujeitos do Direito Internacional com capacidade para celebrar tratados, sob a égide das normas internacionais, visando a produção de efeitos jurídicos, independentemente de sua designação específica.

Por outro lado, a atuação dos organismos internacionais, em setores os mais diversos, se externaliza habitualmente através de resoluções, de relevância e significação variáveis: "algumas servem de instrumento de exortação, outras enunciam princípios gerais, e outras requerem determinado tipo de ação visando resultados específicos" (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 106).

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 entre Estados", mas adotadas unilateralmente pela Assembleia Geral (MAZZUOLI, 2016, p. 952).

Para Francisco Rezek (2011, p. 14), “tratado é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”. Já a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 estabelece que, para fins da referida convenção “tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (ONU, 1969).

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 que aproximemos a 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, sobre os quais não cabem maiores aprofundamentos neste estudo, ou ainda da Doutrina do Estoppel.

Sustenta-se, para esta 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.

Dessa forma, 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.

Fato é que, como normas cogentes, ou na qualidade de meras recomendações, o sistema global de proteção dos direitos humanos conta com essa importante ferramenta da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de onde se extraem importantes considerações e exortações legais ao respeito à uma concepção multicultural dos direitos humanos, relativamente aos Povos Indígenas, irradiando efeitos, a partir da ordem internacional, nos ordenamentos internos regionais e nacionais, seja no plano legislativo, seja no da instituição e execução de políticas públicas, assim como nas decisões de seus sistemas próprios de justiça.

2.2. O DIREITO À EDUCAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.

No Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos, ao lado de outras oito menções ao termo "Educação", a Carta da Organização dos Estados Americanos estabeleceu em seu artigo 49[4] que os Estados membros deveriam empreender os maiores esforços para assegurar, de acordo com suas normas constitucionais internas, o efetivo exercício do direito à Educação (OEA, 1948).

Duas décadas mais tarde, os Estados Americanos, na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em seu artigo 26[5], firmaram o compromisso de adotarem providências, internamente e mediante cooperação internacional, para progressivamente se efetivarem os direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, provenientes da mencionada Carta da OEA e de seus protocolos (OEA, 1969).

Contemporâneo à Constituição Federal brasileira de 1988, foi o Protocolo de São Salvador à Convenção Americana de Direitos Humanos, no Brasil internalizado por meio do

4 "Os Estados membros empreenderão os maiores esforços para assegurar, de acordo com suas normas constitucionais, o exercício efetivo do direito à educação, observados os seguintes princípios (...)"

5 "Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados".

Decreto nº 3.321/1999, que em seu artigo 13[6] estabeleceu os mais importantes compromissos dos Estados partes com o direito à educação.

O Protocolo de São Salvador reafirma que toda pessoa tem direito à educação, que deve se orientar para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, fortalecendo o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz, devendo, ainda, capacitar as pessoas para a efetiva participação em uma sociedade democrática e pluralista, visando, especialmente, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos (OEA, 1988).

Contudo, no que se refere especificamente à educação dos povos indígenas, apenas em 2016 os Estados Americanos aprovaram uma ampla declaração sobre os direitos desses povos, que, embora mantendo-se o tradicional uso de normas de "soft law" para declarações com este conteúdo, trouxe importante balizamento à atuação dos Estados partes no que se refere ao direito à educação nesse contexto, especialmente em seu artigo XV[7] (OEA, 2016).

---

6 "1. Toda pessoa tem direito à educação. 2. Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm, também, em que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz. 3. Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação: a. O ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente; b. O ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional de segundo grau, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; c. O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; d. Deve-se promover ou intensificar, na medida do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau; (...) 4. De acordo com a legislação interna dos Estados Partes, os pais terão direito a escolher o tipo de educação a ser dada aos seus filhos, desde que esteja de acordo com os princípios enunciados acima (...)"

7 "1. Os povos e pessoas indígenas, em especial as crianças indígenas, têm direito a todos os níveis e formas de educação, sem discriminação. 2. Os Estados e os povos indígenas, em concordância com o princípio de igualdade de oportunidades, promoverão a redução das disparidades na educação entre os povos indígenas e não indígenas. 3. Os povos indígenas têm o direito de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições docentes que ministrem educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e aprendizagem. 4. Os Estados, em conjunto com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para que as pessoas indígenas, em especial as crianças, que vivam fora de suas comunidades, possam ter acesso à educação em suas próprias línguas e culturas. 5. Os Estados promoverão relações interculturais harmônicas, assegurando nos sistemas educacionais estatais currículos com conteúdo que reflita a natureza pluricultural e multilíngue de suas sociedades, e que incentivem o respeito e o conhecimento das diversas culturas indígenas. Os Estados, em conjunto com os povos indígenas, incentivarão a educação intercultural que reflita as cosmovisões, histórias, línguas, conhecimentos, valores, culturas, práticas e formas de vida desses povos. 6. Os Estados, em conjunto com os povos indígenas, tomarão as medidas necessárias e eficazes para o exercício e cumprimento desses direitos".

Vale lembrar que o entendimento doutrinário predominante no Direito Internacional é no sentido de que, em regra, essas declarações são instrumentos jurídicos desprovidos de força normativa vinculante para os Estados, tratando-se de recomendações, instrumentos ou regras que carecem de expressa vinculação legal.

Contudo, é possível que se aproxime a Declaração dos Estados Americanos sobre o Direito dos Povos Indígenas, assim como defendido quanto à Declaração das Nações Unidas sobre a mesma temática, da própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, no que toca à sua eficácia e força vinculante, dada a relevância dos temas ali tratados, utilizando-se de teorias como a integrativa e da interpretação autêntica, da norma consuetudinária, e dos princípios gerais do Direito Internacional, ou ainda da "Doutrina do Estoppel".

Conforme visto anteriormente, sustenta-se, para a "Doutrina do Estoppel", ser plenamente possível o reconhecimento de força vinculante à uma declaração ou resolução, ainda que de natureza tecnicamente recomendatória, dada a proibição, também vigente na ordem internacional, da adoção de comportamentos contraditórios (*venire contra factum proprium*), vedando-se aos Estados que se comportem de modo contrário à uma conduta anterior.

Dessa forma, se durante o processo de adoção de uma resolução ou declaração, 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 normas veiculadas por instrumentos desta natureza, 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 violação seria permitida.

Voltando aos termos da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, foi a eles expressamente reconhecido o direito a todos os níveis e formas de educação, sem discriminação, devendo ser promovida a redução de suas disparidades, em concordância com o princípio da igualdade de oportunidades. Também foi reconhecido aos Povos Indígenas o direito de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições de educação, em seus próprios idiomas, de acordo com seus métodos culturais de ensino e aprendizagem.

Os Estados Americanos, em conjunto com os povos indígenas, deverão adotar medidas eficazes para que os indígenas, especialmente as crianças, possam ter acesso à educação em suas próprias línguas e culturas, bem como promoverão relações interculturais harmônicas, assegurando nos sistemas educacionais estatais currículos com conteúdo que reflita a natureza pluricultural e multilíngue de suas sociedades, e que incentivem o respeito e o conhecimento das diversas culturas indígenas.

Por fim, estabeleceu-se que os Estados, também em conjunto com os povos indígenas, incentivarão a educação intercultural que reflita as cosmovisões, histórias, línguas, conhecimentos, valores, culturas, práticas e formas de vida desses povos, assim como tomarão as medidas necessárias e eficazes para o exercício e cumprimento desses direitos.

Nesses termos, e à exemplo do que ocorre à nível interno, à luz dos artigos 206, 210 e 231, da Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), traçou-se, à partir da Carta da OEA, passando pelo Protocolo de São Salvador, e de forma mais direta e detalhada na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, um razoável norte ao sistema interamericano de direitos humanos, ainda que deveras abstrato e programático, e aquém do idealmente necessário, para uma educação diferenciada, de bases multiculturais, respeitando-se os valores próprios e os modos de ser e de viver dessas comunidades tradicionais.

Quanto aos casos concretos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sentença de 24 de agosto de 2010, julgou o caso conhecido como “Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai”, em demanda relacionada à alegada responsabilidade internacional do Estado por suposta falta de garantia do direito de propriedade ancestral daquela comunidade e de seus membros, já que desde 1990 tramitava solicitação de reinvindicação territorial da comunidade, sem uma resolução satisfatória por parte do Estado.

No que se refere especificamente ao direito à educação, constataram-se precárias condições da escola que atendia a toda a Comunidade, não existindo instalações adequadas para a educação das crianças, ocasionando ausências cada vez mais frequentes pela falta de água e alimentos, além de o ensino ser ministrado apenas nos idiomas guarani e castelhano, e não nos dialetos próprios da comunidade, o “sanapaná” ou “enxet”, sendo que o Estado não assegurava nenhum tipo de programa para evitar a deserção escolar (CIDH, 2010).

Para a Corte, de acordo com os padrões internacionais, os Estados têm o dever de garantir a acessibilidade à educação básica gratuita e à sustentabilidade da mesma, e em

particular, quando se trata de satisfazer o direito à educação básica no seio de comunidades indígenas, deve ele propiciar o referido direito com uma perspectiva etnoeducativa, o que implica adotar medidas positivas para que a educação seja culturalmente aceitável sob uma perspectiva étnica diferenciada (CIDH, 2010).

Relativamente ao Brasil, a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ainda não foram provocadas especificamente quanto ao direito à educação dos povos indígenas, preponderando quanto ao cumprimento das normas internacionais pelo Estado brasileiro a questão relacionada à demarcação dos territórios indígenas, o que, dados os especiais modos de ser e de viver dos povos indígenas, intimamente ligados à tradicionalidade de suas terras e indissociabilidade desta em relação a todas as suas práticas culturais, impacta fortemente o direito à educação.

De todo modo, as normas do sistema interamericano de direitos humanos, à exemplo das contidas no sistema global, que também se compatibilizam com o já positivado pela Constituição Federal brasileira de 1988, também servem como importante norte interpretativo para o direito à educação dos povos indígenas no Brasil, bem como para a atuação do Poder Público no que toca à formulação e execução de suas políticas públicas e ações governamentais, e a jurisprudência da Corte Interamericana, com o passar dos anos, vai se consolidando como forte orientação interpretativa para a atuação dos seus Estados membros.

2.3. O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL.

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 indígenas.

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 à própria existência dos povos tradicionais e originários, nos 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 à uma educação diferenciada, especialmente no que toca aos povos indígenas.

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 índios à comunidade nacional, porque acreditava que os indígenas representavam uma categoria étnica e social transitória que estava fadada à extinção. A ideia da integração firmou-se na política indigenista até recentemente, persistindo do período colonial até o final dos anos de 1980 deste século, quando um novo marco se constituiu com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Extrai-se dos artigos 206 e 210, da Carta Fundamental brasileira, 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).

Necessário esclarecer 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 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 deôntico-teleológico: deôntico, 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 princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, para a norma fundamental, no ambiente escolar, são previsíveis e esperados pensamentos ou concepções em diversos domínios dos conhecimentos, de ordem teórica, doutrinária ou filosófica.

Entende-se por pluralismo, assim, 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 desenfreados genocídios étnico-culturais", por meio de uma ciência oficial ligada concomitantemente ao mercado (WOLKMER, 2006, p. 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).

Lidas e interpretadas essas normas em conjunto, podemos concluir pela existência de uma base constitucional, ainda que abstrata e programática, e aquém do que idealmente se esperaria, para uma educação diferenciada, de bases multiculturais, respeitando-se os valores culturais desses povos originários.

Antônio Hilário Aguilera Urquiza (2017, p. 53), analisando a interculturalidade como ferramenta para descolonizar a educação, assevera que:

> 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), vamos reconhecendo 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.

Para Borges, Maia e Nunes da Costa Filho (2019, p. 376-377) a Constituição de 1988, ao reconhecer, no art. 206, inciso III, o princípio de ensino 'pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas', consagrou a perspectiva de um direito constitucional à educação intercultural indígena, ou seja, uma educação pluralista, que reconhece e preserva a diversidade cultural no 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 (BORGES, MAIA e COSTA FILHO, 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 universalização dos direitos humanos, que tendem a promover a aculturação dos povos tradicionais e originários, no Brasil especialmente os povos indígenas, marginalizando os saberes não oficiais, e seus diferentes modos de ser e de viver.

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 norteado a educação indígena" (BORGES, MAIA e 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, além da ausência de previsões mais específicas quanto a uma educação superior especialmente destinada aos povos indígenas.

2.4. MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DOS POVOS INDÍGENAS.

Na literatura, os primeiros relatos da busca e reconhecimento pelos mais elementares direitos do homem, hoje concebidos como Direitos Humanos, remontam à tragédia grega "Antígona", da obra "Édipo Rei", escrita por Sófocles, no século V a.c., na qual o Tirano

determina que um dos seus dois irmãos, morto em combate, não poderia ser enterrado dentro da cidade, e com as devidas tradições, mas sua irmã se recusa a aceitar o decreto, descumprindo as ordens soberanas, por entender que as leis divinas e o direito ao ato fúnebre estariam acima das ordens terrenas.

Na teologia cristã ocidental, ao homem, desde São Tomaz de Aquino, no século XIII d.c., reconheceu-se a dignidade como condição inerente à própria natureza humana. E nesse processo histórico de concepção e reconhecimento dos Direitos Humanos, a dignidade da pessoa humana ganha "*status"* e valor jurídico a partir de Immanuel Kant, no século XVIII. Para o filósofo alemão, ao homem não se poderia atribuir valor, na medida em que ele deve ser considerado como um fim em si mesmo, e jamais como meio ou instrumento para a consecução de qualquer outra finalidade.

O imperativo categórico de Kant, princípio fundamental que deve guiar a ação moral de todas as pessoas, de maneira universal e incondicional, determina que ao tomarmos uma decisão moral devemos considerar se a escolha que estamos seguindo poderia ser aplicada universalmente, ou seja, se todos os seres humanos deveriam agir da mesma forma em situações semelhantes, pode ser considerado como uma das primeiras enunciações do princípio da dignidade da pessoa humana, que hoje repousa na centralidade dos Direitos Humanos.

Não obstante, a origem, a história, e todo o processo de reconhecimento dos Direitos Humanos, da forma como atualmente concebidos, ainda que paradoxalmente sob a alcunha de universais, decorrem, da Grécia Antiga à Modernidade, e são parte integrante e mesmo fundamental, da própria cosmovisão de mundo ocidental (*Weltanschauung*), um conjunto bem ordenado de concepções, valores, sentimentos e crenças, de natureza intuitiva, a respeito da época ou do mundo em que se vive, a orientação cognitiva fundamental de um indivíduo, de uma coletividade ou de toda a sociedade, em determinado espaço-tempo e em dada cultura, sobre tudo o que existe, sua gênese, natureza, e propriedades.

Para Boaventura de Sousa Santos (1997, p. 112), o conceito de direitos humanos assenta num bem conhecido conjunto de pressupostos, todos eles tipicamente ocidentais, existindo:

> uma natureza humana universal que pode ser conhecida racionalmente; a natureza humana é essencialmente diferente e superior à restante realidade; o indivíduo possui uma dignidade absoluta e irredutível que tem de ser defendida da sociedade ou do Estado; a autonomia do indivíduo exige que a sociedade esteja organizada de forma não hierárquica, como soma de indivíduos livres.

E não apenas nos conceitos ou concepções dos Direitos Humanos reside o universalismo, mas na sua prática de atuação e naquilo ao que se propuseram. Para Santos (1997, p. 112):

> Se observarmos a história dos direitos humanos no período imediatamente a seguir à Segunda Grande Guerra, não é difícil concluir que as políticas de direitos humanos estiveram em geral ao serviço dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados capitalistas hegemônicos. Um discurso generoso e sedutor sobre os direitos humanos permitiu atrocidades indescritíveis, as quais foram avaliadas de acordo com revoltante duplicidade de critérios.

Prossegue Boaventura de Sousa Santos (1997, p. 112), criticando o universalismo da "cultura ocidental" dizendo que:

> Todas as culturas tendem a considerar os seus valores máximos como os mais abrangentes, mas apenas a cultura ocidental tende a formulá-los como universais. Por isso mesmo, a questão da universalidade dos direitos humanos trai a universalidade do que questiona pelo modo como o questiona. Por outras palavras, a questão da universalidade é uma questão particular, uma questão específica da cultura ocidental.

A partir desse panorama histórico de concepção dos Direitos Humanos, do que e de quais seriam esses direitos, especialmente nas últimas quatro décadas, a humanidade vem acordando desse grande sonho universalista de direitos indistintamente válidos para todas as culturas, exatamente a partir do momento em que, paradoxalmente, a globalização, tida como o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende sua influência ao resto do mundo, assim como os seus movimentos tradicionais, se deparam com movimentos contra-hegemônicos como o Cosmopolitismo e a Globalização "de-baixo-para-cima".

Emergem desse contexto importantes questionamentos à ideia de que os hábitos e costumes de um grupo poderiam ser superiores aos de outros. Essa ideia de diversidade cultural e respeito à sua essência, dissociada de padrões universais, é a base do multiculturalismo.

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, "é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que

constituem os dois atributos de uma política contra-hegemônica de direitos humanos no nosso tempo" (SANTOS, 1997, p. 112).

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.

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, qualquer política pública que envolva os 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 estabelecidas 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, p. 182).

O termo multiculturalismo pressupõe uma abrangência transdisciplinar, nas áreas de educação, história, antropologia, sociologia, filosofia, economia, política, artes, literatura, comunicação, direitos humanos, etc., de modo que qualquer tentativa de definição ou classificação esbarra na existência de múltiplas concepções.

Em termos gerais, todavia, o multiculturalismo pode ser dividido em duas grandes correntes, a do multiculturalismo liberal ou humanista, de um lado, e do multiculturalismo crítico, de outro, que abrange uma primeira concepção materialista, e outra concepção pós-estruturalista (MEIRA, 2023, p. 133).

O multiculturalismo liberal ou humanista entende o fenômeno como movimento cronológico-estrutural, de integração ou homogeneização, das diferentes culturas que se

tornariam iguais com o tempo, já que pertencentes a uma mesma humanidade. A ideia principal é a de que devemos respeitar e tolerar as diferenças, pois sob a aparente diferença há uma mesma humanidade, e a diversidade cultural deve ser defendida em nome de uma humanidade comum (SILVA, 2007, p. 86).

Criticando a visão humanista ou liberal do multiculturalismo, uma perspectiva teórica crítica e mais contundente deste processo entende que as diferenças culturais não podem ser desvinculadas das relações de poder, sendo necessária uma compreensão das diferenças culturais, como também da própria humanidade, como resultado das relações de poder (MEIRA, 2023, p. 134).

A concepção pós-estruturalista considera, sobretudo, que as diferenças culturais seriam o resultado de um processo linguístico e discursivo, devendo ser compreendidas dentro de processos linguísticos de significação, sendo criticada exatamente por uma ênfase excessiva nos processos discursivos como produtores das diferenças. Uma concepção materialista do fenômeno, por sua vez, afirma ser necessário examinar as estruturas institucionais e econômicas que o fundamentam (MEIRA, 2023, p. 134).

Apesar dessas diferentes concepções, em um sentido amplo, o multiculturalismo compreende uma política de gestão da diversidade, apresentando-se como um fenômeno político e social baseado na refração de diferentes culturas em interação, e o foco na diversidade potencializa uma maior abertura para possibilidades políticas, econômicas e socioculturais (MELO, 2016, p. 15).

Buscando uma definição mais próxima da realidade dos Direitos Humanos, dada a centralidade desses direitos nas democracias multiculturais, buscam elas, na defesa das minorias, preservar o princípio da igualdade e resguardar a expressão da diferença. Para Bauman (2013), o cerne político do multiculturalismo democrático está na luta por mais justiça social, por mais respeito às diferenças e menos desigualdades.

José Wilson Rodrigues de Melo (2016, p. 15), adota uma perspectiva de compreensão da relação entre multiculturalismo, diversidade e direitos humanos como uma tríade compositora de uma totalidade, sendo elemento indispensável para o respeito à diversidade como condição básica do respeito à dignidade humana. Para ele, as democracias multiculturais centram-se na busca da preservação do princípio da igualdade, ressalvando a expressão da

diferença, e o multiculturalismo está situado justamente em uma política de reconhecimento e afirmação da própria diferença.

Multiculturalismo e interculturalidade são fenômenos ou movimentos que devem ser lidos e considerados dentro de uma perspectiva decolonial, que começou a desafiar diretamente a apontada hegemonia do pensamento eurocêntrico e universal, e vem desempenhando um papel fundamental nesse esforço crítico, procurando construir uma razão como um local diferenciado de enunciação, questionando o projeto hegemônico da Modernidade, produto do Renascimento e da Revolução Industrial, que construiu um projeto civilizatório dominante, reivindicando para si uma universalidade (GONZAGA, 2022, p. 124-125).

Decolonialismo, na esfera semântica, deriva da palavra francesa "décolonial", caracterizada pelo enfrentamento da colonialidade do poder, que permanece vigente como herança da modernidade, mesmo após a formalização do processo de independência (GONZAGA, 2022, p. 119).

Aníbal Quijano, sociólogo peruano conhecido por suas contribuições para os estudos sobre colonialismo, colonialidade e decolonialismo, discute como a colonialidade do poder persiste como uma estrutura dominante mesmo após o fim formal do colonialismo, e argumenta que a colonialidade é uma forma de poder que estrutura as sociedades contemporâneas, incluindo a América Latina, e que vai além das relações econômicas e políticas diretas da colonização, destacando seu enraizamento em padrões de classificação racial, social e cultural que foram estabelecidos durante a era colonial e que continuam a moldar as relações de poder e a subalternidade nos dias de hoje (QUIJANO, 2000, p. 227-280).

No que diz respeito ao decolonialismo, o sociólogo defende a necessidade de se desmantelarem as estruturas de poder colonial que persistem na modernidade, promovendo uma descolonização não apenas das instituições políticas e econômicas, mas também das mentalidades, dos discursos e das práticas sociais que perpetuam a hierarquia e a marginalização (QUIJANO, 2000, p. 227-280).

O termo "decolonial" se difere, na essência, do vocábulo "descolonial". Enquanto o primeiro remete ao movimento que questiona o pensamento colonialista, e a própria relação entre povos dominantes e dominados, decorrentes do longo processo histórico colonial, que permanece no seio das ex-colônias, mesmo após os processos de independência, propondo uma relação mais horizontal entre o norte e o sul global, contra-hegemônica, questionando a visão

eurocêntrica e universalista do pensamento e da ciência, o segundo apenas se refere a esse mesmo processo formal de "libertação" dos territórios dominados, sem questionar suas consequências e as reais amarras culturais, institucionais e de poder, decorrentes daquele processo histórico.

Questionando a própria insuficiência do processo de descolonialização da América Latina, do ponto de vista da manutenção perversa de uma sociedade cujo pensamento permanece fortemente colonizado, Gonzaga (2022, p. 123) afirma que

> Com isso, as teorias que problematizavam discursos e representações culturais pareciam insuficientes ou desligadas da realidade social da América Latina, uma vez que não fortaleciam e validavam nosso contorno histórico, social e cultural. Assim, não tínhamos antes estudos críticos que falassem da dependência econômica e das ideologias eurocêntricas de fato. Com essa insatisfação, dada pelo distanciamento da realidade com a teoria, busca-se a necessidade de um discurso potente, latino-americano sobre a temática em que se reconfigure a análise a fim de construirmos e propormos uma nova lente de leitura da teoria.

O discurso decolonial, assim, começou a desafiar diretamente essa hegemonia do pensamento eurocêntrico e universal, e vem desempenhando um papel fundamental nesse esforço crítico, procurando construir uma razão como um local diferenciado de enunciação, questionando o projeto hegemônico da Modernidade, produto do Renascimento e da Revolução Industrial, que construiu um projeto civilizatório dominante, reivindicando para si uma universalidade (GONZAGA, 2022, p. 124-125).

Nesse contexto, impõe-se a qualquer movimento ou projeto verdadeiramente multicultural um profundo questionamento sobre as próprias consequências, ou sobre o resultado do multiculturalismo diante de uma pretensão veladamente colonial de proteção às múltiplas formas de expressão cultural, quando imersas em preconceito e subalternização, sem o verdadeiro e necessário respeito à alteridade.

Uma perspectiva decolonial de ambos os fenômenos, assim, nos leva a observar criticamente a existência de discursos e práticas que, mesmo travestidos do reconhecimento, respeito, e interação entre diferentes culturas, acabam por fomentar uma visão eurocêntrica, seja mediante uma visão multiculturalista que esconde um discurso colonial e preconceituoso, subalternizando uma minoria e seus diferentes modos de ser, de pensar e de viver, mantendo-se uma realidade discriminatória e uma perversa condição social, sob falso pretexto de preservação ou proteção, ou seja por fomentar uma interculturalidade que acaba por contribuir

exatamente para a assimilação e integração entre diferentes culturas, especialmente quando diante de uma interação falsamente horizontal, também escondendo uma intenção colonialista.

Para Catherine Walsh (2006, 21-22), "o reconhecimento e a tolerância com os outros que o paradigma multicultural promete não só mantêm a permanência da iniquidade social como deixam intactas as estruturas sociais e institucionais que constroem, reproduzem e mantêm essas iniquidades". A autora também critica a apropriação da interculturalidade por estruturas estatais e grupos dominantes do poder, que reforça "processos coloniais de racialização", e afirma que grande parte das políticas estatais de diversidade buscam uma "inclusão no Estado-Nação estabelecido", sendo que o correto é reivindicar uma sociedade na qual "a diferença não seja aditiva, mas sim constitutiva".

O multiculturalismo com o qual se trabalha no presente estudo, assim, é aquele que, da forma como concebido por Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 112), repita-se, exatamente pressupondo uma relação horizontal e sinérgica, em uma perspectiva decolonial, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, constituindo os dois atributos de uma política contra-hegemônica de direitos humanos.

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

Trata-se, para Aguilera Urquiza (2017, p. 59), de:

> colocar sob suspeita as verdades e as polaridades das narrativas colonizadoras, de refletir sobre suas construções discursivas, distanciar dos discursos unívocos. Assim, começamos por defender a pluralidade e dinamicidade das culturas, assim como a necessidade da adaptação das políticas públicas emanadas com ênfase homogeneizadora.

Desse contexto multicultural emerge o conceito de interculturalidade, definida também por Aguilera Urquiza (2017, p. 60), 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 dessa forma, para o autor, 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.

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 intercultural 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).

Por outro lado, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007), em seu anexo, 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).

A partir deste panorama normativo infraconstitucional, decorrente das já afirmadas bases multiculturais do direito à educação dos povos indígenas extraídas da Constituição Federal, é forçoso concluir também pela 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 originários.

Havendo, ainda que sucinta, mas suficiente base normativa, no Brasil o problema da existência de uma educação verdadeiramente 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 trinta e cinco anos da promulgação da nova Constituição Federal, e do rompimento com o anterior pensamento evolucionista e de assimilação cultural dos povos indígenas, ao menos à nível constitucional, ainda carecemos de maiores e mais eficazes políticas públicas que visem não apenas garantir a concretização do direito fundamental à educação a todos devido, mas especialmente de ações mais direcionadas, no que toca aos povos tradicionais, especialmente no âmbito das comunidades indígenas, ao respeito a uma perspectiva multiculturalista, e à própria interculturalidade entre o pensamento universal e os saberes tradicionais, cujos diálogos e interações já foram definidos como uma verdadeira "ecologia dos saberes".

Qualquer política pública ou ação governamental que envolva povos indígenas, considerada sua especial cosmologia, consistente em construções teóricas próprias sobre o cosmos e as relações que nele ocorrem, que impactam fortemente suas percepções culturais, filosóficas, sociológicas e políticas, necessita estar baseada em uma visão multiculturalista que privilegia o respeito à alteridade, o que somente pode ser alcançado por meio de uma dialógica especial, partindo-se de teorias como a hermenêutica diatópica e a "Ecologia dos Saberes", de Boaventura de Sousa Santos (2007).

O respeito ao multiculturalismo e às variadas e diferentes expressões culturais que compõem nossa sociedade é o que baseia a formação de uma educação indígena intercultural, que parte do respeito e reconhecimento a essas diversas culturas, para a formação de uma interculturalidade que prega a interação entre elas.

O Multiculturalismo, como bem criticou Walsh (2006), com o reconhecimento e a tolerância com os outros que o paradigma multicultural promete, não pode servir como ferramenta para fomentar a permanência da iniquidade social e deixar intactas as estruturas sociais e institucionais que constroem, reproduzem e mantêm essas iniquidades.

Desse modo, a interculturalidade na educação deve servir exatamente como ferramenta de contato entre essas diferentes culturas, sempre visando o mútuo aprendizado e uma verdadeira "Ecologia dos Saberes", que parte do pressuposto de que nenhum conhecimento é completo e acabado, e da necessidade de interação e convivência entre as diversas formas de conhecimento e modos de se fazer ciência.

A teoria proposta por Boaventura de Sousa Santos (2007) apresenta um conceito complexo que envolve uma abordagem crítica e interdisciplinar para compreender a diversidade e a complexidade dos conhecimentos produzidos e compartilhados em diferentes contextos culturais e sociais. Esse conceito parte do pressuposto de que existem múltiplas formas de conhecimento, não se limitando ao conhecimento científico ocidental dominante.

A "Ecologia dos Saberes", conforme adiantado anteriormente, para o citado sociólogo português, busca reconhecer e valorizar a pluralidade de saberes existentes, incluindo os conhecimentos locais, tradicionais e indígenas, frequentemente marginalizados e desvalorizados nos sistemas de conhecimento predominantes, e defende a ideia de que todas as formas de conhecimento têm valor e podem contribuir para a compreensão e solução dos desafios enfrentados pela sociedade contemporânea (SANTOS, 2019).

Nessa perspectiva, o fenômeno promove a interação e o diálogo entre diferentes formas de conhecimento, estimulando a coexistência e a cooperação entre saberes científicos, populares, tradicionais e indígenas, reconhecendo que esses diferentes saberes são moldados por diferentes contextos históricos, culturais e sociais, e que cada um deles pode oferecer perspectivas únicas e valiosas sobre o mundo (SANTOS, 2019).

Além disso, a "Ecologia dos Saberes" também busca promover uma relação mais equitativa entre os diferentes saberes, desafiando a hierarquia de poder e o monopólio do conhecimento científico ocidental. Ela reconhece que as formas de conhecimento dominantes muitas vezes perpetuam desigualdades e injustiças sociais, e propõe a necessidade de abrir espaço para vozes e perspectivas marginalizadas, estando baseada fortemente em uma visão crítica e decolonial do conhecimento (SANTOS, 2019).

Por sua vez, a hermenêutica diatópica, conceito também desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos, faz parte de sua abordagem mais ampla à epistemologia do Sul e à teoria pós-colonial e tem como objetivo principal abordar a diversidade cultural e a pluralidade de perspectivas epistemológicas que existem no mundo, partindo do reconhecimento de que o conhecimento não é universal, mas sim contextual e culturalmente situado. Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos argumenta que as formas de conhecimento dominantes, muitas vezes originadas nos países do Norte global, não são adequadas para compreender e lidar com as realidades e experiências do Sul global (SANTOS, 2019).

A palavra "diatópica" sugere uma abordagem que leva em consideração diferentes lugares (topoi) e contextos culturais. Assim, a hermenêutica diatópica envolve a análise crítica das formas de conhecimento existentes em diferentes contextos culturais e geográficos, buscando dar voz a perspectivas subalternas e valorizar os saberes locais que muitas vezes são marginalizados ou ignorados pelos sistemas hegemônicos de conhecimento (SANTOS, 2019).

Boaventura de Sousa Santos argumenta que a hermenêutica diatópica é uma abordagem necessária para promover a justiça cognitiva, que é a ideia de que todas as formas de conhecimento devem ser valorizadas e respeitadas em pé de igualdade. Isso implica reconhecer que não existe uma única maneira correta de ver e compreender o mundo, mas sim múltiplas maneiras legítimas que refletem a diversidade das experiências humanas (SANTOS, 2019).

Nesse contexto, o Brasil, como um país multicultural, cujas origens e formação histórico-social revelaram a contribuição de múltiplas culturas, especialmente no que se relaciona a uma educação especial para os povos indígenas, não pode prescindir da interculturalidade em todas as políticas públicas e ações governamentais que busquem a concretização do direito fundamental à educação.

Nessa linha crítica e decolonial, baseada em princípios multiculturais e interculturais, é que deve ser analisado o direito fundamental à educação dos povos indígenas no Brasil, cuja especialidade e especial diferenciação, e conforme veremos, como única possibilidade de verdadeira hipótese de concretização, reside exatamente na previsão e estrita observância dessas bases em seu ordenamento jurídico.

Independentemente de uma ordem cronológica em que reconhecidos e positivados tais direitos, o multiculturalismo e a interculturalidade são traços marcantes quem permeiam todos os direitos humanos fundamentais dos Povos Indígenas, e especialmente o direito à educação, desde o sistema global de proteção, a partir da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, passando pela Declaração dos Estados Americanos sobre os Direitos dos Povos Indígenas, até o ordenamento jurídico interno, nas mais importantes normas constitucionais, que conceberam o Estado brasileiro como verdadeiro Estado Multicultural.

A Constituição Federal brasileira, em seus artigos 206 e 210, como visto, determinou que o ensino no Brasil 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).

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 universal, 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 essas 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, nacionais 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.

No sistema interamericano de direitos humanos, nessa mesma linha, com o qual se compatibiliza o quanto positivado pela Constituição Federal brasileira de 1988, foi estabelecido importante norte interpretativo para o direito à educação dos Povos Indígenas no Brasil, bem como para a atuação do Poder Público no que toca à formulação e execução de suas políticas públicas e ações governamentais, e a jurisprudência da Corte Interamericana, como visto, com o passar dos anos, foi se consolidando como efetiva orientação para a atuação dos Estados americanos.

É bem verdade que se tratam de normas programáticas, por vezes de elevada abstração e generalidade, mais caracterizadas como verdadeiros princípios gerais, cuja efetiva implantação demanda análise mais aprofundada da legislação infraconstitucional, o que excede o escopo do presente estudo.

Contudo, ressalvando-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 e a Declaração dos Estados Americanos sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

De todo modo, no atual momento do constitucionalismo brasileiro, é inegável a força normativa dos princípios constitucionais, que informam e condicionam todo o sistema jurídico, de maneira também horizontal e com eficácia objetiva, com aplicação direta e imediata, sem que possam ser violados pela ausência ou insuficiência de normas de maior concreção.

3. A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA.

Seguindo com o objetivo de analisar a presença do multiculturalismo e da interculturalidade nas políticas públicas em matéria de educação superior dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul, a partir do anteriormente contextualizado ordenamento jurídico que deve conformar toda ação governamental, é necessário situar e definir políticas públicas, a partir da abordagem "Direito e Políticas Públicas" (DPP), apresentando a ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas", que servirão de base para os estudos de casos pretendidos

As políticas públicas, como será visto, devem ser entendidas como desdobramentos da concepção de Estado social, contida na dimensão progressista da Constituição de 1988, como verdadeiro "braço executivo" dos direitos nela expressados, decorrentes do instrumentalismo próprio de uma Lei Fundamental dirigente e ideologicamente democrática (BUCCI, 2019).

De modo a garantir a presença e o respeito de toda política pública ou ação governamental aos fenômenos do multiculturalismo e da interculturalidade, também se afigura fundamental que dentro de seu recorte seja dado especial destaque ao "Direito de Participação Livre, Prévia e Informada", extraído da Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho, que condiciona toda política pública que se relacione ou interfira em comunidades tradicionais.

3.1. ESTADO DE DIREITO E A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

O novo Estado Social de Direito, que emerge no início do século XX, incorporando novos direitos, de segunda geração ou dimensão, representado especialmente pelas Constituições Alemã de Weimar, de 1919, e Mexicana, de 1917, passou a exigir objetividade, concretude e materialidade normativa, como ordenamento de eficácia jurídica vinculada a elementos materiais de conteúdo.

No Brasil, o tardio marco temporal é o da promulgação da Constituição Federal de 1988, cujos substanciais avanços advindos do pós-autoritarismo das duas décadas anteriores impuseram verdadeira reconstrução do Estado e de suas relações com a sociedade. Buscava-se, ainda "entender o sentido, as possibilidades e obstáculos às iniciativas de mudança, inscritas na nova Constituição ou simplesmente resultantes da decisão dos governos" (ALMEIDA, 2007, p. 09).

Esse novo contexto jurídico também "implicava aproximação com a agenda política, e pesquisa aplicada para entender as reformas e a distribuição de responsabilidades e capacidades entre as esferas de governo" (BUCCI, 2019, p. 810).

Divergiram, a partir de então, ciências jurídicas e as demais ciências sociais. Para aquelas, a Constituição goza de verdadeira força normativa, que "não reside, tão-somente, na adaptação inteligente de uma dada realidade, mas logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente" (HESSE, 1991), o que deveria bastar para implementá-la, e legitimaria o Estado a atuar sobre economia e política.

O Estado de bem-estar social se desenvolve nas economias centrais com o capitalismo e o processo de aceleramento da industrialização do início do século XX, contando com o Estado prestador de serviços públicos e com os movimentos sindicais e partidos políticos. Nesse contexto histórico, o "welfare state" se expande para as economias periféricas, da América Latina, Ásia e partes da Europa, onde também floresceram políticas de proteção social, influenciadas pelos pensamentos marxistas do pós-segunda revolução industrial.

No Brasil do pós-segunda grande guerra, e ao longo das quase quatro décadas adiante, a proteção social ainda era até então exclusiva aos formalmente empregados, consubstanciando verdadeiro privilégio social, no sistema herdado do anterior regime de exceção autoritário, insuficiente para fazer frente às demandas do restante da população, que irromperam do processo de redemocratização (ARRETCHE, 2018).

Ocorre que logo no início dos anos 1990 o Brasil vive o seu primeiro ciclo de reforma administrativa, ajuste fiscal e desestatização desse novo período democrático, impactando fortemente a gestão pública, com o surgimento das agências reguladoras, no contexto do Estado gerencial, e da elevação da eficiência administrativa à princípio fundamental, com a Emenda Constitucional nº 19, da "Reforma do Estado", de 1998.

Nesse contexto, uma primeira concepção de políticas públicas entende que elas seriam parte desse Estado neoliberal, pautado e condicionado pelo mercado, que determinaria as decisões políticas e jurídicas, relativizando a autoridade governamental, esvaziando-se a política pelo Direito. Constituir-se-iam as políticas públicas, assim, em formas despolitizadas de atuação do Estado.

Uma segunda leitura "entende as políticas públicas como desdobramentos da concepção de Estado social contida na dimensão progressista da Constituição de 1988" (BUCCI, 2019).

Seriam essas políticas públicas uma espécie de "braço executivo" dos direitos expressos na Constituição, decorrentes do instrumentalismo próprio de uma Lei Fundamental dirigente e ideologicamente democrática, como a nova constituição cidadã de 1988.

É esta a concepção à qual se filia este estudo, compatível com a abordagem "Direito e Políticas Públicas" a ser analisada adiante, que vislumbra essas políticas como "expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, Municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais" (BUCCI, 2019, p. 809).

Acresça-se que uma abordagem jurídica de Políticas Públicas deve ser sempre analisada no contexto iniciado com o processo de constitucionalização do direito, nos marcos do Neoconstitucionalismo, e os novos paradigmas do Direito Administrativo, o que pode ser denominado de "Novo Direito Administrativo", que inaugura um modelo de Administração Pública Democrática, reestruturada a partir da revisão desses antigos paradigmas.

Com o movimento de Constitucionalização do Direito, nos marcos do Neoconstitucionalismo, toda a lógica do Direito Administrativo viria a se modificar, a partir da existência de uma vasta quantidade de normas constitucionais voltadas para a Administração Pública, pela sequência de transformações sofridas pelo Estado brasileiro nos últimos anos, assim como pela forte influência dos princípios constitucionais sobre as categorias do Direito Administrativo, reconfigurando-se o modelo então vigente, repensando-se esses diversos paradigmas (BARROSO, 2005, p. 30).

E o mais decisivo para esse processo de constitucionalização do Direito Administrativo, foi a incidência em seus domínios dos princípios constitucionais, que se irradiam por todo o sistema jurídico, alterando-se a qualidade das relações entre Administração e administrado, a partir da centralidade da dignidade da pessoa humana e da proteção dos direitos fundamentais, reformulando-se três dos seus paradigmas fundamentais: a redefinição da ideia de supremacia do interesse público sobre o interesse privado; a vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária; e a possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo (BARROSO, 2005, p. 31-32).

Se inicia então, a partir da constitucionalização do Direito Administrativo, um processo de superação da "pedra de toque" do próprio regime jurídico administrativo, baseado tradicionalmente na supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e na

indisponibilidade do interesse público, assim como se inicia um processo de revisão do próprio princípio da legalidade, que vinculava fortemente o administrador, e que passa a dever obediência à juridicidade, com a prevalência dos princípios constitucionais sobre as regras, além de assistirmos a um processo de abertura da sindicabilidade do mérito do ato administrativo (conveniência e oportunidade), à pretexto da apreciação do respeito aos mesmos princípios constitucionais da Administração Pública.

Para Eurico Bitencourt Neto (2017, p. 207-225), o atual Estado Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização do poder foi marcada pelo monopólio da força, territorialmente definida, e de um princípio fundamental de unidade, passa por uma dinâmica de desnacionalização, com o reconhecimento de poderes públicos desvinculados de um Estado, o que se tem chamado de Estado pós-moderno, que assiste à diluição de alguns dogmas do Estado moderno, produzindo importantes transformações na Administração Pública desse novo modelo de Estado, sob os pontos de vista orgânico e funcional.

Essas transformações, na esteira de um processo de liberalização e de retração do aparato prestador do Estado, substituíram o tradicional modelo de uma Administração executora por uma Administração reguladora e de garantia, cujas características atuais são de uma Administração infraestrutural, procedimentalizada, multipolar, em rede, concertada e eficiente (BITENCOURT, 2017, p. 209), o que parte da doutrina convencionou chamar de Administração Pública Democrática.

3.2. A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP).

Parte da doutrina critica a denominação “políticas públicas”, considerando-as como uma novidade do “gerencialismo”, que teria substituído o termo “políticas sociais”, próprias do Estado de bem-estar social. Os estudiosos desse modelo de Estado, como Célia Lessa Kerstenetzky, passaram a adotar a expressão conjugada “políticas públicas sociais”. Para ela “trata-se, genericamente, dos programas e ações desenvolvidos direta ou indiretamente pelo Estado, com vistas ao interesse público, ou, de modo mais estrito, dos princípios e propósitos que animam as decisões do Estado em várias áreas onde germina o interesse público, tal como estes se expressam em programas e ações” (KERSTENETZKY, 2014, p. 1).

Contudo, mais recentemente as “políticas públicas parecem ter passado por um alargamento semântico, passando a abarcar o sentido que originalmente era atribuído às políticas sociais” (BUCCI, 2019, p. 815).

Outra importante e atual controvérsia ainda reside na multidisciplinariedade do tema “políticas públicas” e o lugar que tem, ou não, as ciências jurídicas nesse estudo. A presença e o lugar das ciências jurídicas no estudo das políticas públicas são fortemente defendidos pelos referenciais teóricos aqui adotados, e orientam a própria abordagem “Direito e Políticas Públicas”, assim como integram e condicionam a ferramenta metodológica do “Quadro de Referência de Políticas Públicas”.

Nesse sentido, uma perspectiva jurídico-institucional busca “iluminar o aspecto normativo de um problema público. Procura colocar o Direito como elemento fundamental para a análise de políticas públicas, conferindo destaque às normas que estruturam as instituições, que estabelecem os procedimentos e determinam as competências dos agentes envolvidos no processo de formulação, implementação e avaliação dos programas de ação governamental” (BUCCI, 2019, p. 791).

Contextualizado o tema “políticas públicas” dentro desse Estado Social de Direito, em seu atual momento de “Estado Gerencial”, atentos, ainda, à crise de legitimidade por que passa esse Estado, especialmente nas últimas três décadas, decorrente da releitura da soberania estatal no contexto do fenômeno da globalização, das privatizações e do alargamento do espaço privado, fenômenos que também condicionam o “Novo Direito Administrativo” e a “Administração Pública Democrática”, adiante analisaremos essa nova abordagem “Direito e Políticas Públicas” (DPP) e suas metodologias.

No presente estudo adotar-se-á como premissa, na linha dos estados da Professora Maria Paula Dallari Bucci, que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como uma abordagem e não como campo ou subcampo do Direito.

Uma perspectiva jurídico-institucional visa destacar o aspecto normativo do problema, procurando colocar o Direito como elemento fundamental para a análise de qualquer política pública, destacando-se as normas sobre as quais as instituições se estruturam, e que estabelecem os procedimentos e atribuições dos agentes envolvidos no seu processo de formulação, implementação e avaliação dos programas de ação governamental.

Há quem defenda a existência de um subcampo de "Direito e Políticas Públicas", e que o foco reside nos problemas de política e no intercâmbio de opções políticas moldadas de forma discricionária, por meio de instrumentos jurídicos, para tratar de problemas políticos e sociais, práticas administrativas, e impactos sociais, políticos, jurídicos e econômicos.

Como nos esclarece Maria Paula Dallari Bucci (2019, p. 793), quanto a se tratar de um campo ou subcampo:

> Essa proposta traz interessante roteiro metodológico, mas a ideia de subcampo, no qual estariam contidas as vertentes de problemas elencados pelos autores é um começo, não bastando para explicar por que razão alguém abandonaria o campo disciplinar em que foi formado e está confortavelmente estabelecido, em prol de um novo subcampo, cujos contornos permanecem bastante vagos. Por isso parece mais profícua a abordagem Direito e Políticas Públicas – como essa plataforma epistêmica mencionada pelos autores, "aberta tanto a uma gama de disciplinas isoladas como ao trabalho multidisciplinar" – do que a concepção de campo ou subcampo.

Uma outra possibilidade que se apresentou foi a de abordagem propriamente multidisciplinar. A partir dessa qualidade das políticas públicas, o conhecimento produzido sobre elas é tido como o resultado de "diálogos entre os enquadramentos conceituais e as teorias que cada campo disciplinar mobilizou" (MARQUES e FARIA, 2013, p. 09). A multidisciplinariedade, contudo, é complexa, e a inserção do Direito nesse cenário redobra essa complexidade, desde a reserva das demais áreas em relação às práticas e à linguagem jurídica.

Especulando sobre as bases metodológicas da abordagem "Direito e Políticas Públicas" (DPP) e sobre suas aplicações, podemos concluir que o Direito pode dialogar com outras disciplinas ou mundos profissionais contribuindo para a compreensão de problemas públicos amplos e complexos, em sua dimensão jurídica.

Contudo, a abordagem DPP "tem uma vocação aplicada, voltada à tradução do instrumentalismo em proposições juridicamente bem formuladas e adequadamente fundamentadas, com aptidão para a análise de problemas concretos e contribuição para as soluções" (BUCCI, 2019, p. 816). Seu propósito, assim, para referida autora, é colaborar com a construção institucional do Estado brasileiro, em uma perspectiva democrática e de verdadeira realização dos direitos fundamentais.

O objeto da abordagem DPP é a "ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é examinar os pontos de contato entre

os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico-institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva" (BUCCI, 2019, p. 791).

3.3. O QUADRO DE REFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Como ferramenta didática para uma melhor identificação e análise de uma política pública, foi desenvolvido o "Quadro de Referência de Políticas Públicas" (BUCCI, 2015), para servir de guia para o recorte de um programa de ação, baseado nos seguintes elementos: a) nome oficial do programa de ação; b) gestão governamental; c) base normativa; d) desenho jurídico-institucional; e) agentes governamentais; f) agentes não governamentais; g) mecanismos jurídicos de articulação; h) escala e público-alvo ; i) dimensão econômico-financeira; j) estratégia de implantação; k) funcionamento efetivo; l) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Esse quadro de referência permite o recorte do objeto de estudo por meio de uma leitura sistemática das normas que integram e constituem determinada política pública, permitindo ao pesquisador "destacar o objeto de análise do conjunto de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais que o conformam, pela identificação de elementos que lhe são específicos e diferenciando-o de normas que o sustentam, mas não são exclusivas daquele programa" (BUCCI e RUIZ, 2019, p. 1144).

A partir dessas premissas, adotando-se a abordagem "Direito e Políticas Públicas" (DPP), o "Quadro de Referência de Políticas Públicas" (BUCCI, 2015) serve de base metodológica para a análise de políticas públicas em matéria de direitos indígenas, seja como referencial para as importantes considerações sobre as especificidades dessas políticas públicas, mas especialmente para a final análise de duas relevantes ações governamentais, representativas da experiência sul-mato-grossensse de concretização do ensino superior para esses povos.

O mencionado quadro será utilizado, oportunamente, para o recorte do curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que integra relevante política pública criada há cerca de vinte anos para formar e capacitar professores indígenas para as séries finais do ensino fundamental e do ensino médio, complementando a formação de professores para irem além da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental.

Também será utilizada a mesma ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas" para o recorte e análise do projeto "Aldeias Conectadas", que conforme adiantado, foi criado para garantir a permanência na universidade pública, e a continuidade dos estudos, evitando-se retenção e evasão, de um grande número de estudantes das comunidades indígenas da etnia Terena, localizadas naquela região, matriculados nos cursos de ensino superior da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, logo após o estabelecimento das inúmeras restrições decorrentes do estado de pandemia da covid-19, no ano de 2020, com a adoção do modelo de educação à distância ou híbrido, adotado em todo o Brasil a partir de então.

Antes da análise específica das referidas ações governamentais, contudo, já dentro do contexto multicultural e de interculturalidade que lhes condicionam as normas fundamentais da Constituição Federal de 1988, assim como os compromissos adotados pelo Estado brasileiro nas ordens global e regional, extraídos especialmente da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e da Declaração Americana sobre o Direito dos Povos Indígenas, é fundamental uma análise, que impacta fortemente todas essas políticas públicas, do Direito de Participação Livre, Prévia e Informada, extraído da Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho.

O Direito de Participação Livre, Prévia e Informada, cujo fundamento é o próprio princípio da autodeterminação dos povos, reforçou a liberdade de expressão dos povos indígenas, invisibilizados política e normativamente até então, sem qualquer presença na esfera pública e com reduzido aporte de suas especificidades nos debates nacionais, passando a consulta a esses povos à condição de elemento obrigatório e central, e não mais apenas periférico do desenho e da execução das políticas públicas.

3.4. O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA DA CONVENÇÃO Nº 169/1989, DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.

Após décadas de um Direito Internacional cuja ideologia, impregnada expressamente em suas normas e convenções, adotava como propósito expresso a assimilação de minorias étnicas à sociedade nacional, representada pela Convenção nº 107 da OIT (1957), os anos oitenta, ainda no contexto da pós-modernidade, refletindo movimento constitucionalista pós-autoritário daquele período, tanto na Europa quanto na América Latina, acompanhado do fim

do colonialismo do continente africano, inauguraram um novo modelo, cuja ruptura veio expressa no preâmbulo da nova Convenção nº 169 da OIT (1989), nos seguintes termos:

> Considerando que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores;
>
> Reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas, religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram;
>
> Observando que em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão frequentemente; Lembrando a particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais (...)

Até então, o Estado-Nação era tido como uma fase da evolução humana, em uma perspectiva darwinista fortemente influenciadora de todo o pensamento do século XIX, partindo do pequeno ao grande grupo, da família à tribo, à região e à nação. A assimilação dos pequenos povos foi, nesse contexto, um processo praticamente inevitável. Na linha do pensamento utilitarista, essa concepção é muito bem representado por Stuart Mill (1910, p. 363-364), para quem,

> Ninguém pode supor que não seja mais benéfico para um bretão, ou para um basco ou um navarro francês ser... um membro da nacionalidade francesa, admitido em termos iguais aos privilégios da cidadania francesa... do que azedar, em suas rochas, o arcaísmo semi-selvagem dos tempos passados remoendo-o em sua pequena órbita mental, sem participação ou interesse no movimento geral do mundo. A mesma observação se aplica aos galeses e escoceses das terras altas, como membros da nação britânica.

A Convenção nº 169 da OIT (1989), assim, veio reformular todo o ideário da anterior Convenção nº 107 (1957), de matriz evolucionista e utilitarista, reforçando a liberdade de expressão desses povos tradicionais, invisibilizados política e normativamente até então, sem qualquer presença na esfera pública e com reduzido aporte de suas especificidades nos debates nacionais. Por isso, no processo transformador por ela engendrado, a consulta a esses povos passa a ser um elemento central, e não mais apenas periférico (DUPRAT, 2014, p. 53).

Esse novo cenário em que se apresenta o Estado-Nação, influenciado fortemente por movimentos antirracistas e contra-hegemônicos, e que passa a dar atenção jamais vista

anteriormente a visões multiculturais de estado e sociedade, vai contribuir decisivamente para essa ruptura significativa:

> especialmente a segunda onda do movimento feminista, os estudos culturais que acompanham o processo de descolonização mais tardio e as várias correntes filosóficas que, grosso modo, constituem o que se convencionou chamar pós-modernidade. A aproximá-los, a convicção de que as mudanças pretendidas passam pelo fim dos binarismos, da fixidez das fronteiras, dos essencialismos (DUPRAT, 2014, p. 56).

Para Liana Amin Lima da Silva (2017, p. 198), a consulta prévia pode ser considerada a pedra angular da Convenção nº169 da OIT sobre povos tradicionais, e o direito à consulta livre, prévia e informada a esses povos é pressuposto para a efetivação do direito à livre determinação, de manter suas próprias instituições, de decidir sobre a própria vida e sobre o território a que pertencem, assim como ao direito à vida e à terra, em uma concepção ampla, contemplando a integridade física, cultural e espiritual de cada povo.

Esse contexto nos fornece importantes orientações, um norte hermenêutico às principais questões relativas à consulta prévia, livre e informada da Convenção nº 169 (1989), que ora analisamos, especialmente sobre quem consultar, como consultar, e os mais significativos efeitos dessas consultas.

O acordo firmado, antes de tudo, delimita o seu âmbito de aplicação, referindo-se, em uma linguagem adaptada às atuais concepções jusfilosóficas e antropológicas dos direitos humanos, aos povos tradicionais de países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da sociedade, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições, ou por legislação especial, bem como aos povos indígenas desses mesmos países, assim considerados pelo fato de descenderem de populações que habitavam ao menos parte do seu território à época da conquista ou da colonização, ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam parte de suas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas.[8]

[8]Artigo 1° 1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. 2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente

No que toca aos grupos destinatários da Convenção, aos quais deverá ser garantido o direito de consulta, o critério fundamental a ser considerado, a par da tentativa e conceituação do que sejam povos tradicionais, é a consciência de sua identidade indígena ou "tribal". Trata-se do critério do "autorreconhecimento", válido e suficiente para determinar o pertencimento ou não de determinado indivíduo a um grupo coletivamente considerado, enquanto povo tradicional.

Embora de constitucionalidade ainda pendente, no Brasil, de expresso reconhecimento pela Corte Suprema, é o critério jurídica e antropologicamente mais adequado de identificação dos povos tradicionais, já que somente seus próprios membros têm pleno conhecimento de suas tradições e cultura. Vale dizer, seu sentimento de pertencimento a um grupo ou comunidade, sua identificação com determinada etnia, bem como sua aceitação como tal pelo grupo ao qual pertencem, são os métodos válidos e idôneos a produzir os efeitos legais decorrentes desta situação.

Viveiros de Castro já argumentava que "índio não é uma questão de cocar de pena, urucum e arco e flecha, algo de aparente e evidente nesse sentido estereotificante, mas sim uma questão de estado de espírito. Um modo de ser e não um modo de aparecer". Para ele, os povos indígenas mantinham suas identidades muitas vezes mascaradas por terem sido ensinados a dizer que não eram indígenas, tendo sido colocados em um "liquidificador político-religioso", um "moedor cultural" que misturava etnias, línguas, povos e religiões, para produzir "uma massa homogênea de súditos do Estado" (CASTRO, 2006).

Débora Duprat acrescenta que "se a situação presente é de pluralismo do corpo social, se não mais subsiste o poder de um grupo sobre os demais, não há solução possível senão que cada qual assuma para si as suas definições identitárias. A insistência nas classificações externas é a persistência de uma luta por restauração de poder e dominação" (DUPRAT, 2014, p. 60).

Para a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (BRASIL, 2007), conforme se registra em seu preâmbulo, "a cultura assume formas diversas através do tempo e do espaço, e que esta diversidade se manifesta na originalidade e

Convenção. 3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

na pluralidade das identidades, assim como nas expressões culturais dos povos e das sociedades que formam a humanidade".

Não se pode, assim, recusar aos diversos grupos a apropriação de suas definições identitárias. Débora Duprat (2014, p. 62), em síntese quanto a quem se dirige o direito de consulta prévia, livre e informada, afirma que:

> a Convenção nº 169, no Brasil, aplica-se a todos esses grupos e a tantos outros quantos se apresentem sob o único vetor que normativamente os aproxima: organização social, política e cultural distinta da sociedade de grande formato. São muitos, sim. O direito apenas os invisibilizou por longo tempo. Chegou a hora de conhecê-los e reconhecê-los como sujeitos de direitos. E, por isso, é preciso convidá-los a falar. Talvez seja esse o último espaço a ser de fato conquistado.

Os governos dos países signatários, relativamente a esses povos tradicionais acima delimitados, nos termos da convenção, deverão assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento, com a participação dos povos interessados, de uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito à sua integridade, ao gozo pleno dos direitos humanos e de suas liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação, além de adotadas medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.[9]

A partir desse novo panorama reconhecido pela comunidade internacional, nos incisos do seu artigo 6º, a Convenção expressa, inicialmente, que ao aplicar suas disposições, os

[9]Artigo 2° 1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade. 2.Essa ação deverá incluir medidas: a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população; b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições; c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida. Artigo 3° 1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos. 2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente Convenção. Artigo 4° 1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados. 2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados. 3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais.

governos deverão consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados, através de suas instituições representativas, sempre que previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Busca-se delimitar, aqui, de que forma deverá ocorrer essa consulta.

Prossegue dizendo a Convenção, no mesmo dispositivo, que esses governos deverão "estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes", bem como "estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim".

Consoante o artigo 7º da Convenção[10], os povos interessados têm o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento, "na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural". O direito de consulta pressupõe, portanto, "o domínio desses povos sobre a sua existência, e a expectativa de que, eventualmente, ações externas sobre ela se projetem" (DUPRAT, 2014, p. 64).

Ainda que em termos não suficientemente amplos e expressos, o direito de consulta prévia, livre e informada também foi consagrado no ordenamento jurídico interno, no Brasil, pela Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 231, §3º, após identificar os indígenas

[10] I. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-Ios diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. 3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas. 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

como cidadãos brasileiros, atribuindo-lhes direitos e garantias, com a previsão do instituto nos casos de comunidades afetadas pelo aproveitamento de recursos (NASCIMENTO e BATISTA, 2026, p. 177).

Também é relevante mencionar o entendimento pela natureza constitucional dos tratados internacionais sobre direitos humanos, e sendo o Brasil signatário da Convenção nº 169 da OIT, sustenta-se que o artigo, 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988 deve ser interpretado de forma combinada com a referida Convenção, integrando ela o arcabouço normativo interno.

Três principais elementos podem ser extraídos do direito de consulta, livre, prévia e informada. Ela deve ser prévia, ou seja, anterior à adoção de qualquer medida legislativa ou administrativa que possa impactar diretamente esses povos. Deve ainda ser livre, estando os representantes dessas comunidades, ou seus próprios integrantes, quando ouvidos, sem qualquer interferência prévia ou atual das autoridades ou de outros grupos interessados, sem a presença de qualquer forma de coação, indução, ou promessa de recompensa. Deve ela, ainda, ser informada, ou seja, deverão as comunidades e seus representantes estar munidos de todos os documentos pertinentes à ação a ser desenvolvida, ou seja, das mesmas informações de que dispõe o poder público e as autoridades envolvidas, sem qualquer restrição.

Mais uma vez citando Débora Duprat, "a consulta deve ser prévia ("sempre que sejam previstas"), bem informada (conduzida "de boa-fé"), culturalmente situada ("adequada às circunstâncias") e tendente a chegar a um acordo ou consentimento sobre a medida proposta" (DUPRAT, 2014, p. 64).

Em se tratando de comunidades tradicionais, jamais se estará diante de totalidades homogêneas, de modo que, em uma perspectiva multiculturalista, reconhecendo-se e agindo de acordo com a alteridade, com os diferentes e peculiares modos de ser e de viver, é que devem ocorrer essas consultas, e nisso reside que ela deva ser "culturalmente situada", observando-se as circunstâncias contextuais do caso concreto.

Ainda quanto ao modo de se realizar essas consultas, a Convenção se refere à oitiva dos representantes dessas comunidades tradicionais afetadas, o que também deve ser lido de forma "culturalmente situada", respeitando-se as estruturas e as formas de organização dessas sociedades, podendo, inclusive, demandar que todos os indivíduos sejam ouvidos.

Outro ponto fundamental a ser observado é a necessidade de que a consulta seja renovada sempre que se suceda uma nova geração de informações, assim como nas hipóteses em que o projeto se desdobre em várias fases ou processos. Vale dizer, o consentimento inicial para a ação governamental não dispensa novas consultas quando posteriores fases do processo originem novas e relevantes informações, devendo ser renovada a consulta, não ocorrendo qualquer tipo de preclusão, ou vinculação do grupo atingido, ao consentimento dado nas fases iniciais do processo. Assim, nenhuma fase da obra ou projeto deve se iniciar antes que todos os dados técnicos, produzidos ao longo desses processos, tenham sido submetidos à consulta, quantas vezes seja necessário que assim se proceda.

O último e mais controverso ponto a ser tratado quanto à Convenção nº 169 da OIT (1989) se refere aos efeitos desse relevante direito de consulta prévia, livre e informada. Parte da doutrina entende ser a consulta mera formalidade, sem qualquer aptidão para interferir efetivamente no processo decisório, e parte dela defende ser a opinião manifestada pelas comunidades vinculante, traduzida em verdadeira possibilidade de veto ao projeto.

Visão intermediária e razoável pode e deve ser adotada, contudo, no sentido de que a decisão do grupo é definitiva quanto às medidas que lhes digam respeito com exclusividade. Vale dizer, a implementação de determinada ação governamental ou obra dentro de seu território dependerá de sua anuência. O veto, que decorre da autodeterminação desses povos, bem como da autonomia na estipulação e gerência de seus projetos de desenvolvimento, nesse caso é absoluto.

Mais uma vez a autodeterminação dos povos condiciona a atuação do Poder Público, e se afigura como direito reconhecido, conforme adiantado, na ordem internacional, como princípio fundamental que reconhece o direito das comunidades ou grupos étnicos, culturais, religiosos e nacionais de determinarem livremente seu próprio destino político, econômico, social e cultural, implicando, nesse contexto que as comunidades têm o direito de escolher seus próprios destinos, pois conforme esclarecido, a autodeterminação dos povos não se limita apenas a questões políticas, também abrangendo o direito das comunidades de preservar, promover e praticar sua própria cultura, idioma, religião e tradições, bem como de controlar seus recursos naturais e econômicos.

Assim, o direito de vetar o seguimento de uma ação do Poder Público que diga respeito com exclusividade aos povos tradicionais impactados pela respectiva intervenção decorre do

próprio princípio da autodeterminação dos povos, na perspectiva de preservação, promoção e prática de sua própria cultura, idioma, religião e tradições, bem como do controle de seus recursos naturais e econômicos, o que não pode ser vulnerado pelo Estado, sob pena de violação não apenas do direito de participação livre, prévia e informada, mas de compromisso de proteção assumido na ordem internacional.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também já se manifestou, no caso "Saramaka vs. Suriname"[11], distinguindo consulta e consentimento, exigindo esse consentimento nas hipóteses de grandes projetos que provoquem perda ou grave comprometimento do território envolvido no que diz respeito ao acesso, uso e gozo dos recursos fundamentais à existência física e cultural da comunidade envolvida.

Os Saramaka são um grupo étnico que faz parte da população afrodescendente que habita a região do Suriname, na América do Sul. São descendentes de africanos que foram trazidos para a América durante o período da escravidão, especialmente nos séculos XVII e XVIII, para trabalhar nas plantações de cana-de-açúcar, café e outras culturas nas então colônias europeias, particularmente dos Países Baixos.

São conhecidos por sua cultura única, mistura de elementos africanos e influências indígenas e europeias, inclusive quanto à língua crioula chamada "Saramaccan" ou "Sranan Tongo", baseada no inglês, holandês e em línguas de matriz africana, e distinguem-se por sua organização social em comunidades chamadas "kondei" ou "maroon", comunidades autônomas que se desenvolveram nas florestas do Suriname como refúgios de escravos fugitivos.

Os Saramaka mantém, até os dias de hoje, sua identidade cultural e suas tradições, incluindo práticas religiosas, sistemas de governança e sistemas de conhecimento tradicionais, e foram objeto de importante julgado da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2007, que diz respeito aos direitos dos povos indígenas e tradicionais exatamente no que diz respeito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado.

Para a Corte Interamericana, consulta refere-se à obrigação do Estado de envolver as comunidades indígenas ou tradicionais afetadas em um processo de diálogo e negociação antes de tomar decisões que possam afetar seus direitos e interesses, e implica informar as

[11]CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso "Povo Saramaka vs. Suriname", 2007.

comunidades sobre as medidas planejadas, ouvindo suas preocupações e opiniões, e levando-as em consideração na tomada de decisões.

O consentimento prévio, informado e de boa-fé implica que o Estado não pode prosseguir com medidas que afetem diretamente os direitos das comunidades tradicionais sem a concordância dessas comunidades, que deve ser dada voluntariamente, com base em informações completas e precisas sobre as medidas planejadas e seus impactos, e deve ser obtido através de um processo de negociação de boa-fé.

Para a Corte, em casos onde a vida, a sobrevivência ou a integridade física e cultural das comunidades estejam em risco, o consentimento é geralmente obrigatório, de acordo com as normas internacionais de direitos humanos, tendo concluído que o Estado do Suriname não cumpriu suas obrigações de consulta e consentimento prévio em relação à construção da barragem de "Afobaka".

A CIDH entendeu que o Estado não havia consultado as comunidades Saramaka de forma adequada e que não havia obtido seu consentimento para o projeto. Portanto, a Corte considerou que houve violação dos direitos dessas comunidades à consulta e ao consentimento prévio, informado e de boa-fé. Esse caso estabeleceu importante precedente na jurisprudência internacional sobre os direitos dos povos tradicionais à consulta e ao consentimento em casos de ações governamentais que envolvam projetos que afetem suas terras e recursos.

Liana Amin Lima da Silva (2017, p. 204-205) bem observa a distinção do consentimento como a "finalidade" de um processo de consulta, do consentimento como "requisito" para que o Estado tome uma decisão:

> O consentimento como finalidade do processo de consulta significa que o estado deve organizar os procedimentos de tal modo que estejam orientados ao êxito do consentimento ou acordo. Sem embargo, se mesmo instaurados ditos procedimentos de boa-fé, não se chega a dito consentimento o acordo, a consulta segue sendo válida e o Estado está facultado a tomar uma decisão.

Nesse sentido, melhor seria se a Convenção nº 169/89 da OIT adotasse o termo "consentimento" livre, prévio e informado, no lugar de "consulta" livre, prévia e informada, o que não afasta a possibilidade de interpretação pelas cortes internacionais ou pelos tribunais internos dos países signatários, além da possibilidade de uma interpretação autêntica pela própria Organização Internacional do Trabalho.

Não sendo esse o caso, vale dizer, de uma ação do Poder Público que diga respeito com exclusividade aos povos tradicionais impactados, eventuais objeções oferecidas pela comunidade afetada devem ser devidamente consideradas, somente podendo ceder na hipótese de razões mais fortes em sentido contrário que afastem a opinião manifestada na consulta, como bem delineado por Duprat (2014, p. 68):

> Se estas não se apresentarem, as objeções têm que ser incorporadas ao processo decisório, com alteração, no todo ou em parte, do projeto. Não é possível o descarte ou a desqualificação de ideias contrárias sob argumentos "de autoridade". A consulta da Convenção 169 foi concebida como importante instrumento de correção de assimetrias verificadas na sociedade nacional. Não mais se concebe, tal como se deu em passado bastante recente, que os benefícios do chamado "desenvolvimento" sejam auferidos por alguns grupos privilegiados, e os seus efeitos perversos, suportados pelos demais. Daí por que a consulta é um processo ético, de natureza argumentativa, em que as partes se relacionam com igual respeito e consideração.

Por fim, importa-nos considerar que a Convenção nº 169 da OIT (1989) é, seguramente, "o documento internacional que mais e melhor traduziu a passagem do Estado nacional de matiz hegemônico para a sua vertente de pluralismo cultural e étnico" (DUPRAT, 2014, p. 71), e as atuais concepções jurídicas sobre Direito Internacional e a natureza de suas normas, advindas dos tratados e convenções aos quais o Estado se obrigou na ordem internacional, especialmente as de proteção aos direitos humanos, nos levam à uma concepção de sua prevalência sobre o direito interno, o que se extrai, no Brasil, desde uma leitura da própria Constituição Federal e de suas mais recentes interpretações, passando por princípios fundamentais como o da prevalência dos direitos humanos e da norma mais protetiva (princípio *pro homine*), até as atuais concepções de Pluralismo Jurídico, Transconstitucionalismo, e de Estado Constitucional Cooperativo.

E desta forma, a referida convenção é o mais importante referencial para as políticas públicas e toda ação governamental, administrativa ou legislativa, em matéria de direitos indígenas, à qual atribuímos força normativa e vinculante, não podendo ser desrespeitada ou relativizada, sob pena de incorrer o Estado não somente em ilegalidade de sua atuação, mas de inconvencionalidade.

4. MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALIDADE NAS EXPERIÊNCIAS SUL-MATO-GROSSENSES DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.

A partir da indissociabilidade entre multiculturalismo e interculturalidade e as políticas públicas em matéria de educação superior dos povos indígenas no Brasil, dado o balizamento do arcabouço jurídico-normativo de tal direito fundamental, nos planos global, regional e interno, e as considerações teóricas acerca da identificação de uma nova abordagem de tais políticas, onde as ciências jurídicas se afiguram fundamentais em seu recorte, desenho e execução, cumpre no presente momento analisar duas importantes ações governamentais, a Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" e o Projeto "Aldeias Conectadas".

Os programas de licenciatura intercultural indígenas, cujo propósito era a formação de educadores indígenas para atuar nas próprias comunidades, sempre em uma perspectiva pedagógica intercultural, são fruto de uma histórica luta desses povos em busca do fundamental direito à educação, contribuindo para o atual quadro de acesso ao ensino superior em todo o Brasil, e tiveram como grande exemplo no estado e Mato Grosso do Sul, a Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

O Projeto "Aldeias Conectadas", por sua vez, foi criado para garantir a permanência na universidade pública, e a continuidade dos estudos, evitando-se retenção e evasão dos estudantes indígenas matriculados nos cursos de ensino superior da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, logo após o estabelecimento das inúmeras restrições decorrentes do estado de pandemia da covid-19, no ano de 2020, com a adoção do modelo de educação à distância ou híbrido, adotado em todo o Brasil a partir de então, conectando-os à rede mundial de computadores, já que suas comunidades até então não dispunham da devida conexão.

Referidas ações governamentais cujo foco é a garantia da concretização do direito fundamental à educação superior dos povos indígenas no estado de Mato Grosso do Sul, tiveram como campo de incidência o território etno-educacional "Povos do Pantanal", onde atua como principal ator governamental a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sendo esse território integrado majoritariamente pelos povos da etnia Terena, que habitam sua região central.

Desse modo, antes da específica análise das referidas ações governamentais, será apresentado um histórico da educação superior indígena no estado de Mato Grosso do Sul, a partir da experiência e do pioneirismo dos povos Terena, contexto fundamental para a boa

compreensão não apenas dos projetos estudados, mas especialmente de seus resultados, que refletem todo o panorama atual da concretização do direito fundamental à educação, dentro de uma esperada e impositiva concepção multicultural e intercultural desse direito.

4.1. O HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR INDÍGENA EM MATO GROSSO DO SUL E A EXPERIÊNCIA E PIONEIRISMO DOS POVOS TERENA.

Os Terena são povos indígenas que habitam principalmente a região central do estado de Mato Grosso do Sul, cuja população atualmente é estimada em cerca de 20 mil pessoas, distribuídas em 110 comunidades, em 16 municípios, de acordo com dados do Censo de 2010[12], e são considerados um povo de língua "aruak", pertencente ao tronco linguístico "arawak", que apresenta uma rica cultura e tradição, tendo a agricultura como uma de suas principais atividades econômicas.

Circe Maria Bittencourt e Maria Elisa Ladeira (2000, p. 26), apresenta um breve histórico da Etnia Terena, dividindo-o em três principais momentos:

> O primeiro deles foi a saída do "Êxiva", transpondo o rio Paraguai, e a ocupação da região do atual estado de Mato Grosso do Sul. Este período foi longo, durando muitos anos, com migrações que foram feitas em todo o decorrer do século XVIII. Foi um período em que os Terena ocuparam um território vasto, dedicando-se à agricultura e estabeleceram alianças importantes com os Guaicuru e com os portugueses. Este foi o período dos Tempos Antigos.
>
> Em seguida, um acontecimento importante afetaria a vida dos Terena, a Guerra do Paraguai. O momento mais significativo da vida dos Terena foi a Guerra do Paraguai (1864-1870). Esta guerra, na qual participaram muitos países – Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai envolveu também os escravos de origem africana e povos indígenas habitantes das regiões próximas ao rio Paraguai. Os Terena e Guaicuru aliaram-se aos brasileiros e lutaram para preservar seu território.
>
> Após a Guerra do Paraguai, muitas mudanças aconteceram na região e, para os Terena, ela significou a perda da maior parte do seu território, que passou a ser disputado pelos proprietários de terras brancos, que chegavam cada vez mais para plantar e criar gado. Este foi o período denominado Tempos da Servidão.
>
> E o terceiro momento correspondeu à delimitação das Reservas Terena, iniciado com a chegada da Comissão Construtora das Linhas Telegráficas chefiadas por Rondon, e continua até o presente. Essa época, do começo deste século até os dias de hoje, é marcada por uma maior proximidade com a população branca, os "purutuyé", com mudanças nos hábitos e costumes terenas.

Os Terena têm uma história de luta pela demarcação de seus territórios ancestrais, invadidos e ocupadas no contexto da nova fronteira agrícola do Brasil, que se expandiu pelo

[12] IBGE. Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

centro-norte do país a partir das primeiras décadas do século XX, e até hoje vivem em um cenário de busca pela consolidação de seus direitos, intimamente ligada à disputa pela retomada de suas terras tradicionais.

Nesse ponto, relevante mencionar a íntima relação das expressões culturais, do exercício de seus direitos, e do desenvolvimento de toda a personalidade dos Povos Indígenas, ligados às suas especiais cosmologias, ao contexto da territorialidade.

Territorialidade Indígena, para Gallois (2004, p. 1), é uma abordagem que não apenas permite a recuperação e valorização da história da ocupação de determinado território por um grupo indígena, mas também permite uma melhor compreensão dos elementos culturais envolvidos nas experiências de ocupação e gestão de seus territórios.

Nesse contexto de territorialidades, o professor indígena Terena Paulo Baltazar (2023, p. 197) nos ensina que, para os Povos Terena, "Poké'e" é o útero materno de onde eles nasceram e ao qual estão conectados umbilicalmente, que quando as crianças nascem, "devolvem "ûro", ou umbigo, para terra –"ekóxoti ûro" - enterrando no quintal da casa, simbolicamente fazendo um pacto novamente com a terra, demarcando, territorializando o lugar para, quando morrerem, serem sepultadas no território de nascimento". De acordo com ele, no gesto de simbolismo de enterrar o umbigo, fica evidente o processo de territorialização com o ventre materno.

Devido à sua importância cultural e social, os Terena têm sido objeto de estudos e pesquisas de diversas áreas do conhecimento, incluindo a antropologia, a história, a linguística e a ecologia. Essas pesquisas têm contribuído para o conhecimento e a valorização da cultura e das tradições desse povo, bem como para a defesa de seus direitos e sua luta pela preservação de suas terras e identidade cultural.

No que se refere à educação, objeto do presente estudo, de acordo com Augusto Ventura dos Santos e Luiz Henrique Eloy Amado Terena (2016, p. 485), nos últimos anos, um conjunto de políticas educacionais em nível superior "vem ocasionando (ou ao menos tornando perceptível) um fenômeno importante na região: o ingresso e participação de indígenas em universidades, o que fez com que este estado (Mato Grosso do Sul) concentre hoje o maior número de acadêmicos indígenas no país".

Para fins de contextualização, o Decreto nº 6.861/2009 (BRASIL, 2009), dando especial atenção à territorialidade, disciplinou os "territórios etno-educacionais", no âmbito da educação indígena, compreendendo-os, independentemente da divisão político-administrativa do País,

como “as terras indígenas, mesmo que descontínuas, ocupadas por povos que mantêm relações intersocietárias caracterizadas por raízes sociais e históricas, relações políticas e econômicas, filiações linguísticas, valores e práticas culturais compartilhados”.

A partir da regulamentação legal, os povos indígenas de Mato Grosso do Sul criaram os territórios etno-educacionais “Povos do Cone Sul”, que reúne duas etnias em 18 municípios, e “Povos do Pantanal”, com seis etnias em 11 municípios. O objeto do presente estudo, assim, se integra ao contexto do território etno-educacional “Povos do Pantanal”, onde vive a maior parte dos Povos Terena, âmbito de especial impacto das políticas públicas e ações governamentais adiante analisadas[13].

A luta pelo exercício do direito à educação dos povos indígenas, nessas comunidades, contudo, se inicia muitas décadas atrás, antes mesmo da promulgação da nova Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez trouxe mandamentos constitucionais para a garantia da educação de todos, inclusive de uma educação especial aos povos indígenas (BRASIL, 1988).

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

A nova Lei Fundamental, no que se refere especificamente aos povos indígenas, em seu artigo 231, reconheceu a esses povos sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e nos artigos 206 e 210, garantiu 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).

Muito antes disso, no ano de 1910, durante o Governo Nilo Peçanha, foi criado o primeiro órgão destinado à “proteção” dos povos indígenas no Brasil, o SPI, Serviço de Proteção ao Índio, pelo Decreto nº 8.072, de 20 de junho daquele ano. Apesar de se destinar mais propriamente à integração dos povos indígenas, esse serviço também foi essencial para as primeiras demarcações de terras no Brasil. Em 1967, o SPI foi substituído pela FUNAI, a então

[13] Ministério da Educação. Disponível em http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34109. Acesso em 20/02/2024.

Fundação Nacional do Índio, pela Lei nº 5.371/1967, hoje mais adequadamente denominada Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

E é ainda no contexto do Serviço de Proteção ao Índio, e dos postos instalados nas maiores comunidades indígenas, na primeira metade do século passado, que se inicia o processo de educação formal dos indígenas no Brasil, movimento também verificado nas comunidades Terena do estado de Mato Grosso do Sul.

De acordo com Tonico Benites (2009, p. 31) esses agentes oficiais tentavam administrar e dominar famílias extensas inteiras, apesar das resistências e dificuldades encontradas, e boa parte dos jovens indígenas foram vítimas dessa política de educação escolar integracionista, pelo fato de terem de sair das reservas para concluir a sua escolarização.

É bastante oportuna a distinção dos conceitos de educação Formal, Informal e "Não Formal". A universalização da educação e dos processos de aprendizagem praticamente se restringiu à uma concepção eurocêntrica de escolarização. A escola foi a instituição que adquiriu maior relevância na sociedade moderna ocidental, consagrando-se como espaço central de socialização da pessoa e para a aquisição dos conhecimentos necessários à inserção do sujeito no mercado de trabalho (BONIN, 2012, p. 33).

E para contornar essa hegemonia da escolarização, compreendendo-se a importância do equacionamento de diferentes modalidades de educação já inseridas nas práticas sociais, permitiu-se a emergência de uma diversidade de modalidades educativas, à exemplo da formal, não formal e informal (BRUNO, 2014, p. 12).

Para Igor Barros Santos (2023, p. 19) a Educação Formal "é o modelo de educação hierarquizado, com uma definição muito bem estabelecida dos sujeitos e uma relação predeterminada (professor-aluno)". Esse sistema é marcado pela delineação do ambiente escolar e de seus conteúdos, com um forte componente avaliativo, por meio de testes padronizados.

Quanto à Educação "Não Formal", também de acordo com Santos (2023, p. 19-20), citando Gadotti (2005), trata-se de um formato que, apesar de ser normalmente promovido por uma instituição, conta com certa flexibilidade, já que seus espaços são passíveis de novas criações. A Educação Informal, por outro lado, é aquela na qual os sujeitos aprendem durante o próprio processo de socialização, estando carregada de valores e culturas próprias, de pertencimentos e sentimentos herdados.

O traço distintivo mais marcante entre Educação Informal e "Não formal", para Santos (2023, p. 20), citando Gohn (2014), "é que nesta existe a intencionalidade no agir, ou seja, os sujeitos atuam de maneira premeditada e conscientemente no sentido de promover os processos de aprendizagem, já naquela, ele é espontâneo, sem deliberação prévia para a sua promoção".

Assim, o processo de educação pode ocorrer formalmente, nos espaços escolares e de forma predeterminada e hierarquizada, marcada por sistemas avaliativos padronizados, não formalmente, em múltiplos espaços criativos, por meio de outras instituições sociais, ou informalmente, durante o próprio processo de socialização do indivíduo, permeado de valores e culturas próprias.

As comunidades indígenas, nesse contexto, são fortemente marcadas pelos processos informais de educação, que sempre existiram, muito antes da formação de um processo educativo formal, e os variados modelos devem sempre ser considerados, sob pena de uma indevida análise universalista e colonialista da própria educação. E como fio condutor de uma educação que se inicia, primeiramente, de maneira informal, e historicamente vai absorvendo formas não-formais e formais, conduzindo-nos ao mais recente modelo de educação indígena formal, e de educação intercultural, os quais serão mais detalhadamente analisados adiante, nos importa igualmente todas essas formas de educação, sem distinção.

Voltando ao contexto histórico da educação dos povos Terena de Mato Grosso do Sul, que nesse ponto segue uma lógica comum a boa parte das comunidades indígenas do Brasil, Luiz Henrique Eloy Amado Terena e Augusto Ventura dos Santos (2016, p. 489), analisando esse processo de "escolarização", partindo de uma realidade anterior à Constituição Federal de 1988, nos ensinam que:

> antes disso o ensino escolar para populações indígenas foi guiado por princípios "não diferenciados". Para o caso da população Terena, as trajetórias narradas demonstram o quão singular foi a relação histórica da população Terena com a instituição escolar. As primeiras escolas nas aldeias foram implantadas pela SPI logo depois da demarcação das reservas indígenas, no início do século XX. Mas, para além dessa dupla instalação (de escola e da delimitação territorial), é possível perceber a existência de variados relacionamentos com a escola, efetivados antes e concomitantemente a esse ensino "oficial"(...) Assim, seja nas escolas, das aldeias, seja em escolas públicas dos centros urbanos ou em escolas de ensino religioso, educação escolar parece ser uma realidade com que os Terena têm lidado há mais de 100 anos (de diferentes maneiras e com diferentes intensidades, segundo a experiência de cada grupo, família ou indivíduo).

É nesse contexto de profundas transformações da educação para os indígenas, no marco legal da nova Constituição Federal de 1988, que reconheceu a esses povos suas formas próprias de organização, seus costumes, tradições, e seus próprios modos de transmissão de conhecimento, garantindo-se uma escola diferenciada, bilíngue, específica e intercultural, que surge o entrave de como efetivamente construir essa nova educação formal indígena. E como elemento fundamental para essa construção, surgem os cursos de formação de nível superior para professores indígenas, previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1997).

De acordo com o Artigo 78, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1997), é dever dos sistemas de ensino promover a formação de professores indígenas, garantindo-lhes programas de formação inicial e continuada, incluindo programas de licenciatura específicos para as comunidades indígenas. Esses programas devem considerar as particularidades linguísticas, culturais e pedagógicas dos povos indígenas, promovendo uma educação intercultural que respeite e valorize suas tradições, conhecimentos e práticas.

Os programas de licenciatura intercultural indígena então instituídos nas universidades públicas federais, em Mato Grosso do Sul, especialmente, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e posteriormente na Universidade Federal da Grande Dourados, revolucionaram o acesso ao ensino superior pelos povos indígenas, aliados à presença ainda pequena, mas crescente, de integrantes dessas comunidades nos cursos regulares de todo o sistema de ensino superior, inclusive por meio de reservas de vagas.

O maior desafio, então, passou a ser garantir a permanência desses estudantes nas cidades, para frequentarem as aulas, ante a ausência ou insuficiência de auxílios financeiros e de um mínimo suporte específico para o acompanhamento de suas especiais necessidades no contexto universitário, e da necessidade de que eles também trabalhassem para prover seus sustentos fora das comunidades, destacando-se, nesse contexto, o Programa Rede de Saberes.

O Programa Rede de Saberes foi inicialmente financiado pela Fundação Ford, e tem como principal objetivo apoiar e garantir a permanência dos estudantes indígenas nas universidades em Mato Grosso do Sul. Teve início no âmbito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e da Universidade Católica Dom Bosco, no ano de 2004, e foi ampliado para a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e a Universidade Federal da Grande Dourados em 2008.

Atua no levantamento de dados sobre a situação e as demandas desses estudantes universitários indígenas, e na capacitação de docentes, funcionários e estudantes para o trato das questões que envolvem os indígenas na universidade, além de criar laboratórios de informática para o uso dos acadêmicos beneficiados com o programa (SANTOS e AMADO, 2016, p. 485-486).

Santos e Amado (2016, p. 490-491) identificam três principais momentos ou fases distintas das experiências de acesso ao ensino superior pelos indígenas em Mato Grosso do Sul, sendo a primeira a dos professores indígenas que já lecionavam anteriormente à criação desses cursos específicos de ensino superior, que foram os primeiros a ingressar nesses programas. A segunda fase é apontada como a dos acadêmicos indígenas que ingressaram nos demais cursos regulares de ensino superior, o que se tornou notório, neste estado, com a instituição das reservas de vagas na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), em 2004. O terceiro movimento se refere aos indígenas que ingressaram nas universidades e que participaram do Programa Rede de Saberes, marcado pela grande redução da evasão desses acadêmicos.

Nesse contexto, cabe questionar, apesar da importância das políticas de acesso à educação superior pelos povos indígenas, mediante a criação de cursos específicos, assim como da reserva de vagas em cursos regulares, uma série de questões que envolvem a universidade como instituição, toda a comunidade universitária e como ela contribui para a permanência do indígena no ensino superior, e como a universidade está formando esses profissionais e se isso atenderá aos anseios das suas comunidades e do que é necessário para o efetivo ingresso no mercado de trabalho (SANTOS e AMADO, 2016, p. 491).

A longa trajetória desses povos para acessar o ensino superior pode ser comparada, para Santos e Amado (2016, p. 505-506), com outras experiências de deslocamentos e percursos que os Terena fizeram no passado e ainda tem feito atualmente, como as saídas temporárias para o trabalho eventual em fazendas, para o serviço militar, e para o corte da cana-de-açúcar para as usinas da região, ou com mudanças definitivas para outras comunidades ou centros urbanos. Também podem ser comparadas com a formação de grandes comunidades próximas a fortes coloniais portugueses no século XVIII, com a intensa e importante participação na Guerra do Paraguai no século XIX, ou com a formação de núcleos urbanos no século XX, o que explica a disposição e facilidade dos membros dessa etnia, embora em contextos tão difíceis, de deixarem suas comunidades em busca do ensino superior.

Os Terena, cujo relacionamento com a “escola” vem de muito antes, de mais de cem anos, acessaram a educação escolar com grande habilidade, se apropriando dos modos de se inserir no mundo exterior à suas comunidades, de acordo com as regras de impessoalidade e mérito individual que regem esse paradigma (SANTOS e AMADO, 2016, p. 492), e é destacado o seu pioneirismo e sucesso na busca pela concretização do direito fundamental à educação, também em nível superior, sendo terreno fértil para a implementação de políticas públicas e ações governamentais que revolucionaram a relação do indígena com a universidade.

Também são dignas de nota as experiências de outros povos indígenas de Mato Grosso do Sul, como os Kadiwéu, Kinikinau, Guató e Ofaié, e especialmente a dos Guarani-Kaiowá da região de Dourados/MS, que contemporaneamente ao pioneirismo dos Terena na região central do estado, relacionada especialmente aos municípios de Aquidauana e Campo Grande, na Universidade Católica Dom Bosco e na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, foram precursores no acesso ao ensino superior na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, e na Universidade Federal da Grande Dourados, que conta com outro relevante programa de licenciatura intercultural indígena.

De acordo com o Programa Rede de Saberes, em 2013, cerca de 930 acadêmicos indígenas frequentavam as diferentes instituições de ensino superior de Mato Grosso do Sul (SANTOS e AMADO, 2016, p. 485). Dados do SIAEX/UFMS[14] demonstram que, apenas na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, nos últimos 10 anos, o número de estudantes indígenas que frequentavam a instituição subiu de cerca de 50 para aproximadamente 1.000.

Dados do Censo da Educação Superior de 2019, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), estimam que havia cerca de 40.000 estudantes indígenas matriculados no ensino superior em todo o Brasil naquele ano. No mesmo ano de 2019, apenas em Mato Grosso do Sul foram estimados aproximadamente 1.500 estudantes indígenas frequentando cursos de ensino superior em todas as instituições de ensino (INEP, 2019) da unidade federativa.

Foi tardio, mas consistente, assim, o triunfo dos indígenas no acesso ao ensino superior, e sua história se confunde com os caminhos dos Povos Terena na busca pela concretização do direito fundamental à educação. Intimamente ligada a essa experiência, e servindo-se de suas necessidades, como verdadeiro laboratório ou campo experimental, foram criadas políticas

[14] UFMS. Sistema para avaliação externa. Campo Grande, 2023.

públicas a ações governamentais que visam fortalecer a educação indígena, incluindo a oferta de escolas nas próprias comunidades, formação de professores indígenas e ações de valorização da cultura local.

Essas iniciativas têm contribuído para ampliar o acesso ao ensino básico, bem como promover a inclusão de indígenas no ensino superior, por meio de ações afirmativas como a criação de cursos específicos, reservas de vagas e programas de apoio, inclusive com o pagamento de auxílios financeiros específicos.

Apesar dos avanços, persistem inúmeros desafios, como a falta de estrutura adequada, a necessidade de diálogo intercultural e a superação de estereótipos e preconceitos. A concretização do direito à educação para os povos indígenas requer um compromisso contínuo do Estado e da sociedade em promover uma educação de qualidade, respeitando a diversidade cultural e garantindo-se a participação efetiva das comunidades indígenas em todas as etapas do processo educativo.

Assistimos a um momento de crescente valorização cultural dos povos indígenas no Brasil, e de elevada participação nos destinos da nação, podendo ser citado como exemplo a recente aprovação pelo Conselho Nacional de Justiça de cotas de ingresso aos indígenas em todos os cargos públicos do Poder Judiciário brasileiro, assim como a criação e reestruturação da nova Fundação Nacional dos Povos Indígenas, dentro do contexto de um inédito Ministério dos Povos Indígenas.

No que toca à educação superior, no âmbito da própria Universidade Federal de Mato Grosso do Sul acaba de ser criado o curso de Pedagogia Intercultural Indígena, destinado à formação de docentes indígenas para o ensino infantil e classes iniciais do ensino fundamental, em complementação à Licenciatura Intercultural Indígena, fruto de anos de luta e apelos da comunidade envolvida, juntamente com a própria instituição de ensino superior, somente agora concretizado dentro desse novo contexto de valorização dos direitos dos povos originários.

Não obstante, cabe um alerta para a necessidade de que a busca pela concretização dos direitos dos povos indígenas se consolide cada vez mais como política de Estado, independente de prioridades ocasionais ou momentâneas de governos, ganhando espaço cada vez mais à nível legislativo e integrando projetos de longo prazo que dialoguem e integrem todas as políticas públicas ou ações governamentais, especialmente quando em voga direitos fundamentais como o da educação.

4.2. ESTUDOS DE CASOS: ANÁLISE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR DOS POVOS INDÍGENAS.

Contextualizado o panorama de acesso à educação superior dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul, para o cumprimento do objetivo geral do presente estudo, com a compreensão da efetiva presença, o respeito e o papel do multiculturalismo e da interculturalidade na concretização desse direito fundamental, serão então analisados a Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" e o Projeto "Aldeias Conectadas", dentro da abordagem "Direito e Políticas Públicas", com a utilização da ferramenta do quadro de referência de políticas públicas.

A Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" será exposta a partir de seu histórico de construção e implementação, e especialmente de seu projeto pedagógico, com foco na identificação de suas mais fundamentais características de multiculturalidade e interculturalidade, haja vista o próprio foco de tal ação governamental, que na busca pela concretização do direito fundamental ao ensino superior dos povos indígenas, podem ser consideradas como meio e um fim em si mesmas para esse mister.

O Projeto "Aldeias Conectadas", exposto detalhadamente a partir das linhas gerais de seu processo administrativo, ao contrário das licenciaturas culturais, se caracteriza como meio de garantir aos povos indígenas o acesso à educação, mas também dele são indissociáveis os conceitos de multiculturalismo e interculturalidade, se não pelo desenho institucional, mas pelo modo de implementação.

Ambas as ações governamentais, após o recorte baseado nos elementos a) nome oficial do programa de ação; b) gestão governamental; c) base normativa; d) desenho jurídico-institucional; e) agentes governamentais; f) agentes não governamentais; g) mecanismos jurídicos de articulação; h) escala e público-alvo; i) dimensão econômico-financeira; j) estratégia de implantação; k) funcionamento efetivo; l) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional, serão especialmente analisadas do ponto de vista do atendimento ao "Direito de Participação Livre, Prévia e Informada", da Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho, anteriormente exposto.

Referido direito de participação, cujo princípio fundamental e de impositiva observância é a própria autodeterminação dos povos, especialmente no contexto dos povos tradicionais e originários, é ferramenta fundamental atribuída aos Estados para internalizar nas políticas públicas e ações governamentais as concepções dos povos afetados, e quando devidamente consideradas funcionam como garantia da própria observância dos fenômenos do multiculturalismo e da interculturalidade.

Por fim, é importante destacar que o que se analisa nesse momento é um projeto ou ação governamental, e não as políticas públicas, propriamente ditas, ou como um todo, em matéria de educação superior dos povos indígenas, objeto muito mais amplo, mas ao qual se aplicam todas as considerações desse estudo.

Desta forma, para efeitos práticos, podem ser divididas essas políticas públicas em vários projetos ou ações governamentais, dentre os quais a Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" e o Projeto "Aldeias Conectadas" a seguir analisadas.

4.2.1. A Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

O histórico do Curso de Licenciatura Indígena "Povos do Pantanal", da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, adiante exposto, tem como base a história contada pelos próprios representantes desta universidade[15], que remonta ao ano de 2002, quando, ainda no âmbito do Núcleo de Pesquisas em Questões Indígenas da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, coordenado pela Professora Onilda Sanches Nincao, concentraram-se esforços para a elaboração de um Projeto de Licenciatura Intercultural destinada aos povos indígenas do estado de Mato Grosso do Sul, com a pretensão de formar e capacitar professores indígenas para as séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, complementando a formação de professores para irem além da Educação Infantil e das séries iniciais do Ensino Fundamental, o que era objeto do Curso de Licenciatura Normal Superior Indígena da mesma Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

Após a frustrada tentativa de instituição de um projeto interinstitucional, envolvendo UFMS, UEMS e UCDB, para a criação da licenciatura intercultural indígena, inclusive com a

[15] UFMS. Campus de Aquidauana. Aquidauana/MS, 2023. Disponível em < https://cpaq.ufms.br/licenciatura-indigena/historico-licenciatura-indigena/>

participação de representantes indígenas, entre os anos de 2007 e 2008, lideranças e professores indígenas e representantes do Comitê de Educação Escolar Indígena do Estado de Mato Grosso do Sul, juntamente com a Secretaria de Estado de Educação, encaminharam ao Departamento de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, do Câmpus de Aquidauana/MS, nova solicitação para o oferecimento de formação superior aos professores das etnias Atikum, Guató, Kamba, Kadiwéu, Kinikinau, Ofaié e Terena.

Tendo como referência o Projeto do Curso de Magistério Indígena Normal Médio "Povos do Pantanal", desenvolvido pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, coordenado pelo Professor Alfredo Anastácio Neto, foi desenvolvida a primeira versão do projeto do novo curso, que pelas mãos do Professor Antonio Hilário Aguilera Urquiza, ganhou novos contornos com a inclusão de aspectos específicos das etnias envolvidas, a exemplo das características socioculturais dos povos indígenas da região do Pantanal.

Foram então realizados encontros e reuniões com lideranças indígenas e representantes da comunidade escolar de algumas comunidades, consolidando-se a proposta de projeto para a formação de professores indígenas, apresentada nos termos do Edital n° 3 do PROLIND/SECAD, de julho de 2008.

Parcialmente contemplada, a proposta passou por inúmeras reformulações e foi sendo construída em conjunto com lideranças indígenas de comunidades dos municípios de Porto Murtinho, Nioaque, Aquidauana, Anastácio, Corumbá, Dois Irmãos do Buriti e Miranda, todos de Mato Grosso do Sul, com o apoio da FUNAI e das Secretarias Municipais de Educação envolvidas, assim como de representantes das etnias Atikum, Guató, Kamba, Kadiwéu, Kinikinau, Ofaié e Terena.

A partir dos dados coletados junto às comunidades envolvidas, as professoras Claudete Cameschi de Souza e Onilda Sanches Nincao, do Câmpus de Aquidauana da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, reformularam mais uma vez o Projeto de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", procurando contemplar as reivindicações e necessidades observadas do contexto dos povos indígenas envolvidos, buscando refletir a identidade, cultura e história desses povos e seus ideais de educação, amplamente discutidos e reafirmados na I Conferência sobre a Educação Escolar Indígena – Etapas Locais, e na I Conferência Regional da Educação Escolar Indígena "Povos do Pantanal".

A proposta teve como objetivo a criação e implantação de um curso de licenciatura plena, denominado Licenciatura Intercultural Indígena “Povos do Pantanal”, destinada especificamente às comunidades das etnias Atikum, Guató, Kamba, Kadiwéu, Kinikinau, Ofaié e Terena, na modalidade de regime especial presencial, em módulos de “alternância”, a ser desenvolvido nas dependências da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, no Câmpus de Aquidauana, assim como nas próprias comunidades envolvidas.

Como os destinatários do curso seriam, a princípio, os próprios professores e gestores escolares que atuavam nas escolas indígenas, estruturou-se o curso para que ocorresse de forma concentrada, no período de férias escolares, durante os meses de janeiro, fevereiro e julho, facilitando o acesso ao local das aulas, sem prejuízo de suas atividades letivas regulares, o que encontrou respaldo na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 61, assim como na Resolução nº 03/99, que garantem a “capacitação em serviço” dos professores indígenas.

No que toca ao processo de aprovação do curso no âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, o então Departamento de Educação do Câmpus de Aquidauana, após a consolidação do projeto, encaminhou proposta ao seu Conselho, para aprovação e encaminhamento ao Conselho de Câmpus de Aquidauana, que, por meio da Resolução n° 177, de 29 de maio de 2009, opinou favoravelmente à implantação do curso, e o projeto pedagógico foi então apresentado pelo Departamento de Educação à Coordenadoria de Desenvolvimento e Avaliação do Ensino, da extinta Pró-reitoria de Ensino de Graduação (CDA/PREG), para consultas acerca de sua viabilidade junto à Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul.

No ano de 2010 foram então concluídos os procedimentos para a instituição da licenciatura intercultural da UFMS, no âmbito do PROLIND, e autorizado o início da oferta de vagas, e finalmente em 2011 o curso estava em efetivo funcionamento no Câmpus de Aquidauana/MS, iniciando uma verdadeira revolução na educação indígena em Mato Grosso do Sul, reforço à concretização do direito fundamental à educação superior desses povos, especialmente em razão da formação desses profissionais para atuarem nas escolas, agora nas últimas séries do ensino fundamental, e no ensino médio, sem o que ainda não era possível sequer se falar em uma verdadeira educação especial indígena.

Após isso, o Conselho Universitário da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em agosto de 2018, aprovou a institucionalização do curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", com a oferta de 25 vagas anuais, em turno integral, com aulas presenciais nos períodos matutino e vespertino, em "pedagogia de alternância" entre "Tempo Universidade" e "Tempo Comunidade", com prazo de duração de oito semestres de atividades, e habilitação para Linguagens para o Ensino Fundamental e Médio, deixando de estar vinculado, portanto, ao programa governamental específico PROLIND (Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas)[16].

Dados da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul disponíveis no sistema "UFMS em números"[17], revelam que no ano de 2011, antes, portanto, do início da Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", ingressaram nesta universidade, em cursos de graduação, apenas 35 estudantes indígenas, número que se manteve próximo desse patamar até o ano de 2014, e cresceu exponencialmente para 136 no ano de 2015, com o início dos ingressos no referido curso, chegando ao pico de 217 ingressos apenas no ano de 2018.

O mesmo sistema "UFMS em números" aponta que no ano de 2011 nenhum estudante indígena foi registrado como egresso desta universidade, ou seja, nenhum indígena obteve a graduação na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul naquele ano, enquanto que no último ano de 2022, 89 estudantes indígenas concluíram os cursos de graduação da UFMS, em todos os seus câmpus.

No ano de 2011, apenas 58 estudantes indígenas cursavam graduação em toda a universidade, número que cresceu para 603 no último ano de 2022, ou seja, em cerca de dez anos a presença de indígenas na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul foi multiplicado também por dez, dobrando, portanto, a cada ano[18], sendo uma grande parte dele da Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal".

Em 2022 a Licenciatura Intercultural Indígena da UFMS contava com 121 acadêmicos matriculados, todos indígenas, e 23 desses estudantes concluíram o curso ao final do ano. Nota-

[16] UFMS. Portal da UFMS Câmpus de Aquidauana/MS. Aquidauana, 2018. Disponível em <https://numeros.ufms.br/graduacao-ingressos-historico>.
[17] UFMS. UFMS em Números. Campo Grande, 2023. Disponível em < https://numeros.ufms.br/graduacao-ingressos-historico>.
[18] UFMS. UFMS em Números. Campo Grande, 2023. Disponível em < https://numeros.ufms.br/graduacao-alunos>.

se, portanto, que dos 89 estudantes indígenas que colaram grau em 2022, quase um terço desses estudantes concluíram a licenciatura intercultural indígena[19].

Os mencionados números foram extraídos de todos os cursos da universidade, mas revelam, do ponto de vista quantitativo, o enorme sucesso do Curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", onde boa parte desses estudantes indígenas cursam suas graduações, merecendo destaque a multiplicação desses números, se comparados os anos anteriores ao início do programa com os anos mais recentes, que já captam os efeitos concretos de seus resultados no panorama geral da universidade.

O sucesso da Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" não pode apenas ser medido pelos excelentes números apresentados. São quase 20 anos de histórias de sucesso e de uma grande transformação social ocorrida em todo o estado de Mato Grosso do Sul, e especialmente nas comunidades indígenas envolvidas no projeto, com grande destaque para os povos Terena da região de Aquidauana/MS.

A Licenciatura Intercultural Indígena da UFMS é um verdadeiro marco de superação do inadequado contexto da educação indígena, também observado em Mato Grosso do Sul, a partir dos relatos de Santos e Amado (2016), cujas práticas e processos pedagógicos ainda se encontravam atrelados aos conceitos e formatos da educação no campo e de seus programas específicos.

O sistema "Tempo Universidade" e "Tempo Comunidade" pode ser apontado como revolucionário para a integração aluno-universidade, especialmente no contexto de uma educação intercultural, onde o aprendizado deve ser mútuo, horizontal e sinérgico. Os alunos indígenas, nesse sistema, passam parte do tempo dentro da universidade, em regime de "internato", em instalações especialmente estruturadas para sua moradia, alimentação e convivência, e parte do tempo estudando em suas próprias comunidades, onde boa parte deles já atuam como professores nas séries iniciais do ensino fundamental e na educação infantil, e onde também são realizadas atividades educativas especiais, inclusive por meio de ferramentas de educação à distância.

A universidade não apenas foi até as comunidades indígenas, inclusive com o fornecimento de sinal de telecomunicações à várias delas, no contexto do Projeto "Aldeias

[19] UFMS. UFMS em Números. Campo Grande, 2023. Disponível em < https://numeros.ufms.br/graduacao-egressos>.

Conectadas", criado no âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para garantir a permanência desses estudantes das comunidades indígenas em razão das restrições de acesso aos espaços públicos, inclusive educacionais, durante a pandemia da Covid-19 (OLIVEIRA, 2022), mas passou a acolher também, de maneira digna e adequada, o indígena na universidade, em um espaço verdadeiramente intercultural, superando, enfim, naquela localidade, as dificuldades historicamente existentes para esses indivíduos se manterem na cidade durante os seus estudos.

São centenas de indígenas que nas últimas duas décadas deixaram suas comunidades para frequentar a licenciatura intercultural da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, na unidade de Aquidauana, e saíram de lá devidamente habilitados para o magistério das séries finais do ensino fundamental e para o ensino médio, a partir do PROLIND, uma das mais relevantes políticas em matéria de educação indígena de toda a história do Brasil, cujo projeto pedagógico, construído a muitas mãos por gestores, professores, lideranças indígenas e toda a comunidade, cumpre efetivamente o disposto na Constituição Federal, que reconheceu a esses povos suas formas próprias de organização, seus costumes, tradições, e seus próprios modos de transmissão de conhecimento, garantindo-se uma educação intercultural.

O projeto pedagógico do curso, que representa o resultado de um longo processo de lutas das comunidades indígenas da região do Pantanal, de professores indígenas e não indígenas e de gestores da educação de Mato Grosso do Sul, foi aprovado pela Resolução nº 201, de 16 de julho de 2012, do Conselho de Ensino de Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul[20].

Como anexo da mencionada Resolução nº 201/2012, consta o projeto pedagógico do Curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", que se inicia com breves históricos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em Aquidauana/MS, e da criação do respectivo curso, além de pontos especiais que serão adiante brevemente analisados, como o item 1.4, da "Necessidade Social do Curso"; o item 3, do "Ingresso e Critérios de Inscrição para Seleção"; o item 4, da "Concepção do Curso"; 4.1, da sua "Fundamentação Teórico-Metodológica"; 4.3, dos "Objetivos Geral e Específicos"; 4.4, do "Perfil Desejado dos

[20] UFMS. Câmpus de Aquidauana. Aquidauana/MS, 2012. Disponível em <file:///C:/Users/felipe.oliveira/Downloads/2012_Res%20201%20(Aprova%20PPC)%20(1).pdf>

Egressos"; 4.5 das "Habilidades e Competências"; e por fim o item 6.1, do "Sistema de Avaliação da Aprendizagem".

A necessidade social do curso de licenciatura intercultural indígena foi muito bem justificada pelo fato de Mato Grosso do Sul abrigar a segunda maior população indígena do Brasil. Conforme já adiantado, essa população se aproxima de oitenta mil indígenas, e o curso pretende ser oferecido para professores de sete das nove etnias presentes no estado, provenientes de dez municípios.

E prossegue afirmando que no caso específico da Educação Escolar Indígena e da formação de seus respectivos professores, se exigem políticas integradas de ensino e pesquisa, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que busquem a formulação de princípios pedagógicos, antropológicos, linguísticos, epistemológicos e semióticos, que devem nortear as diferentes realidades curriculares destinadas às respectivas etnias.

Os cursos de formação de professores indígenas necessitam dar ênfase à constituição de competências referenciadas em conhecimentos, valores, habilidades e atitudes, na elaboração, desenvolvimento e avaliação de currículos e programas próprios, na produção de material didático e na utilização de metodologias adequadas de ensino e pesquisa, garantindo-se aos professores indígenas a sua formação em serviço e concomitante com a sua própria escolarização, garantindo a legislação que a formação desses professores indígenas demandará a efetiva participação da comunidade, sendo ele[21]:

> uma ação específica que tem como objetivo habilitar professores das etnias: Atikum, Guató, Kamba, Kadiwéu, Kinikinau, Ofaié e Terena, em graduação/licenciatura, até que seja suprida a demanda imediata destes povos. O curso encerra uma abordagem curricular alternativa e flexível que visa à atenção ao conjunto de necessidades específicas da formação de professores das etnias supracitadas, o que atende aos pressupostos legais com relação à formação de profissionais indígenas em educação escolar, bem como o atendimento às problemáticas locais de suas comunidades. Para tanto, a proposta pedagógica do curso será paulatinamente enriquecida pelo diálogo com os alunos e representantes das lideranças e dos professores, assim como, por meio de pesquisas realizadas, buscando favorecer o diálogo intercultural entre as diversas ciências e os diversos tipos de saberes. O curso prevê, desse modo, procedimentos que criem condições para atingir os objetivos traçados, a partir das expectativas das comunidades e do planejamento participativo; da valorização dos conhecimentos locais e interculturais; e do ensino pela pesquisa, com base na reflexão crítica da realidade.

[21] UFMS. Portal da UFMS Câmpus de Aquidauana/MS. Aquidauana, 2023. Disponível em <https://cpaq.ufms.br/licenciatura-indigena/>.

Ainda quanto à necessidade social da criação da licenciatura intercultural indígena, no ano da formulação do respectivo projeto pedagógico havia 22 escolas indígenas nos municípios atingidos pelo projeto, com um grande contingente de 5.423 alunos matriculados nessas escolas, e aproximadamente 120 professores indígenas sem graduação, sendo 32 leigos e 88 com habilitação em nível médio, que atuavam em sala de aula, além de um número significativo de professores não indígenas em escolas indígenas, inclusive assumindo cargos ou funções de direção e coordenação, verificando-se que o número de professores indígenas ainda era inexpressivo, não atendendo, naquele momento, a necessidade e a expectativa para uma escola específica, diferenciada e de qualidade.

A implementação do Curso de Licenciatura Intercultural Indígena para os "Povos do Pantanal" se deu, nesse contexto, pela necessidade de suprimento da demanda de professores que atuavam em escolas indígenas, possibilitando a oferta de uma formação específica e diferenciada, em consonância com as políticas públicas vigentes para a educação escolar indígena, oportunizando-se a instituição de processos próprios de aprendizagens.

Relativamente ao ingresso e critérios de inscrição para seleção, o projeto pedagógico em análise previu que, inicialmente, seriam beneficiados "professores indígenas Atikum, Guató, Kamba, Kadiwéu, Kinikinau, Ofaié e Terena em exercício de docência ou gestão nas escolas que atendem comunidades indígenas", exatamente em razão de que "a maioria dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental é indígena e possui graduação em Pedagogia, mas são poucos os professores indígenas atuando nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio".

Estabeleceu-se, assim, como critérios para a inscrição para os processos seletivos: "a) ser indígena Atikum, Guató, Kamba, Kadiwéu, Kinikinau, Ofaié e Terena, comprovado por meio de documento de identidade da FUNAI, declaração de etnia emitida pela liderança indígena e comprovante de residência, conforme reivindicação das comunidades indígenas; b) ser professor ou gestor em exercício na escola indígena, comprovado por meio de documento oficial, completando a demanda com indígenas que possuam o Ensino Médio Completo; c) ter ensino médio completo, comprovado por meio de documento oficial; d) ser aprovado em processo seletivo, estabelecido em edital público especifico para atender a clientela supracitada".

O Curso foi concebido como de Licenciatura Plena, e seu currículo se refere à cultura como sendo "constitutiva do processo de desenvolvimento da aprendizagem", constituindo-se em um processo integrado às práticas vivenciadas pelos povos indígenas das respectivas comunidades envolvidas, fundamentadas em quatro temas, pelos quais se articulam os conteúdos e a metodologia do curso: "identidade, cultura, território e língua". A flexibilidade e dinamicidade são suas principais características, levando-se em conta as condições reais em que o processo de aprendizagem se desenvolve.

A formação específica para as diferentes áreas será organizada, nos termos do projeto pedagógico, em quatro licenciaturas, que permitam habilitação especifica para as diferentes áreas de conhecimento, "em especial para aquelas que vinculam disciplinas cujos conteúdos se aplicam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio", sempre respeitando a escolha dos acadêmicos indígenas e a demanda de cada comunidade.

As diretrizes que nortearam a elaboração do projeto pedagógico da Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" basearam-se no princípio da interculturalidade, nos termos da Constituição Federal de 1988, assim como das discussões iniciais realizadas durante o I Seminário de Planejamento de Práticas e Pesquisas Pedagógicas Indígenas, realizado em outubro de 2009, em Aquidauana, Mato Grosso do Sul.

A concepção de currículo adotada priorizou a flexibilidade e dinamicidade que devem ser suas principais características, em razão das condições reais em que o processo se desenvolve, salientando-se a importância da "consciência de que muitos conteúdos eram passados informalmente nas entrelinhas das interações que ocorrem dentro do espaço educativo, sendo conhecido este processo, como currículo oculto".

A metodologia do curso, nos termos do projeto pedagógico, apresenta como instrumento a "interculturalidade e a transversalidade dos conhecimentos e competências antropológicas, pedagógicas e linguísticas, que garantirão novas atitudes epistemológicas frente aos conteúdos trabalhados, permeando cada componente curricular, no núcleo comum e no específico", e contemplou a realização de memoriais e sistematizações, agregando "conhecimentos já produzidos por pesquisadores indígenas e não indígenas sobre as diversas temáticas, bem como a realização de novas pesquisas pelos acadêmicos e a elaboração e execução de projetos alternativos para o contexto Atikum, Guató, Kadiwéu, Kamba, Kinikinau, Ofaié e Terena".

As práticas do estágio obrigatório e da pesquisa pedagógica, de docência e gestão, assim como dos laboratórios de pesquisa e experimentação foram concebidas visando a: “a) produção de materiais didático-pedagógicos, literários e científicos, específicos para o contexto Atikum, Guató, Kadiwéu, Kamba, Kinikinau, Ofaié e Terena; b) produção de projetos de sustentabilidade; c) produção de projetos para melhoria e conservação ambiental; e d) reflexão sobre o modelo de escola das comunidades indígenas Atikum, Guató, Kadiwéu, Kamba, Kinikinau, Ofaié e Terena, para produção de alternativas escolares”.

Destaque-se a ideia da formação de competências pedagógicas, na área das Ciências da Natureza e Educação Intercultural, “a partir de uma abordagem antropológica sobre o estudo da natureza, desenvolvendo capacidades para a produção de conhecimentos em física, química, biologia e ecologia, uma vez que o aproveitamento, conservação e transformação da natureza, inserida no contexto espacial, temporal e cultural dos Povos do Pantanal é conteúdo substancial para esses povos e sua relação com o universo”.

O projeto pedagógico apresenta como objetivo geral da Licenciatura Intercultural Indígena Povos do Pantanal “habilitar os professores Atikum, Guató, Kamba, Kadiwéu, Kinikinau, Ofaié e Terena, em nível superior de licenciatura, proporcionando o ensino intercultural e bilíngue por meio de estudos e vivências dos conhecimentos tradicionais e atuais desta sociedade e do acesso às informações e conhecimentos construídos e sistematizados pela humanidade, tanto de sociedades não-índias como de outras sociedades indígenas, de forma específica e diferenciada, atendendo as demandas das comunidades citadas e, contribuindo para o fortalecimento e autonomia da organização social destas sociedades indígenas”.

Os objetivos específicos, por sua vez, se referem ao estímulo e valorização, por meio do processo escolar, das tradições, crenças, línguas, e modos de ser e de viver; preparação para a vida comunitária, incluindo as habilidades para reflexão crítica coletiva, sobre os impactos socioculturais e econômicos gerados pelo contato com a sociedade nacional; produção de conhecimentos básicos presentes na pedagogia escolar e no seu próprio contexto socioeconômico e cultural, superando as representações existentes que caracterizam a relação entre as sociedades indígenas e não-indígenas; assim como capacitação para a produção de material didático-científico, em línguas indígena e portuguesa.

O perfil do graduado almejado pelo curso, consoante o projeto pedagógico, deverá contemplar “consistente formação teórica, diversidade de conhecimentos e de práticas

interculturais, que se articulam ao longo do curso, garantindo o acesso e o domínio dos conteúdos curriculares que integram as grandes áreas", devendo o egresso:

> Reunir um conjunto de conhecimentos no campo teórico investigativo da educação indígena e intercultural, do ensino, da aprendizagem e do trabalho pedagógico que se realiza na sua comunidade nas áreas supracitadas; Utilizar com eficácia as múltiplas linguagens incluindo as tecnologias da informação e da interação no trabalho docente cotidiano; Usar os conhecimentos adquiridos por meio da prática reflexiva teórico-prática, sobre a educação, ensino, aprendizagem e conhecimento científico-tecnológico para planejar, executar, coordenar, acompanhar e avaliar tarefas, projetos de gestão e de docência, de experiências educativas em suas comunidades; Realizar levantamentos das tematizações/discussões sobre as questões indígenas; Realizar levantamentos étnicos e científicos, provitalizando e registrando lendas e mitos, com o objetivo de desenvolver práticas de biletramento; Reunir, selecionar e organizar o acervo histórico do respectivo povo indígena; Realizar levantamentos sócio-geográficos de sua comunidade; Respeitar as diversidades culturais e as diferenças, aplicando os conhecimentos teórico-práticos, produzidos durante o curso, no trabalho pedagógico com pessoas com necessidades especiais.

Quanto às habilidades e competências, destaque-se que do egresso da Licenciatura Intercultural Indígena espera-se a aptidão para atuação ética e compromissada com a construção de uma educação voltada para uma sociedade intercultural indígena mais justa e igualitária.

Ainda quanto ao projeto pedagógico em estudo, foi instituído sistema de avaliação da aprendizagem, que considera que, de acordo com a filosofia do projeto, deverão ser levadas em conta as práticas pedagógicas e a lógica dos "Povos do Pantanal", que possuem processos culturalmente próprios de avaliação, que se caracterizam sob um prisma de tolerância e paciência.

Referida ação governamental será mais detalhada adiante, a partir de sua análise e recorte, dentro da abordagem "Direito e Políticas Públicas", com o uso da ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas".

Cumpre agora, assim, a análise e o recorte do Curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com ação governamental integrantes de bem-sucedida política pública destinada à concretização do direito fundamental à educação superior dos povos indígenas no Brasil, ainda de acordo com a abordagem DPP, utilizando-se da metodologia do "Quadro de Referência de Políticas Públicas" (BUCCI, 2015), que conforme adiantado, nos serve de guia para a devida identificação de um programa de ação, a partir dos seus doze elementos e respectivas descrições.

ELEMENTO	DESCRIÇÃO
1. Nome oficial	Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
2. Gestão governamental	Atualmente, a Gestão 2020/2024 da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS), além da Direção do Câmpus de Aquidauana (CPAN/UFMS).
3. Base normativa	O projeto foi aprovado no âmbito da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul pela Resolução nº 77/2009. Constituição Federal, artigos 206, 210 e 231. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, artigos 78 e 79, e artigo 61 c/c Resolução nº 03/99, que garantem a "capacitação em serviço" dos professores indígenas. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (artigos 14,15 e 21), que assegura a esses povos o Direito Fundamental à Educação. Declaração dos Estados Americanos sobre o Direito dos Povos Indígenas.
4. Desenho jurídico-institucional	O Projeto de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", atendendo aos ditames constitucionais e aos compromissos firmados pelo Estado brasileiro na ordem internacional, e ao que determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, é destinado aos povos indígenas do estado de Mato Grosso do Sul, com a pretensão de formar e capacitar professores indígenas para as séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, complementando a formação de professores para irem além da Educação Infantil e das séries iniciais do Ensino Fundamental, o que era objeto do Curso de Licenciatura Normal Superior Indígena da mesma Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.
5. Agentes governamentais	A garantia do acesso à Educação é de competência comum da União, Estados e Municípios (CF/88, art. 23, V). A educação superior no Brasil, pelo desenho constitucional, ficou sob responsabilidade da União. Também compete à União legislar sobre povos indígenas, e suas terras são de propriedade da União, de acordo com a CF/88. No âmbito da UFMS, a autoridade máxima competente para a aprovação do projeto é o Reitor. O projeto passa pela aprovação e conta com participação efetiva das Pró-reitorias de Graduação e de Assuntos Estudantis. A Direção do Câmpus da UFMS de Aquidauana está diretamente envolvida na execução do projeto, e o curso conta com Coordenação específica. Também ocorre a participação de agentes da Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e do Ministério da Educação, do Governo Federal.
6. Agentes não governamentais	As lideranças das comunidades indígenas envolvidas no projeto e os próprios acadêmicos matriculados e cursando a licenciatura intercultural indígena.
7. Mecanismos jurídicos de articulação	Em razão da busca histórica de gestores, professores e lideranças indígenas da região envolvida no projeto, por suprir as necessidades de formação de docentes indígenas para atuarem no ensino médio e

	nas séries finais da educação fundamental, inicialmente submeteu-se o projeto a Edital de Seleção dentro do PROLIND, do Ministério da Educação, após o que, consolidado o curso, o mesmo foi submetido às aprovações internas no âmbito da UFMS e do Ministério da Educação para que se tornasse definitivo. Além das resoluções internas e projeto pedagógico, foi necessária a obtenção de recursos e criação de cargos de docentes para o devido provimento.
8. Escala e público-alvo	Comunidades Indígenas da Etnia Terena localizadas no Município de Aquidauana/MS, além de alunos oriundos de outras comunidades mais distantes, e de outras etnias, como os Kadiwéu.
9. Dimensão econômico-financeira do programa	Não há informações disponíveis acerca da dimensão econômico-financeira do programa. É sabido, contudo, que há destinação de recursos específicos do orçamento da universidade para o pagamento de despesas com pessoal, especificamente os docentes que atuam no projeto, assim como de servidores técnico-administrativos. A estruturação do curso e de suas especiais instalações físicas, de acordo com dados informados pela UFMS, tem sido feitas com recursos esporádicos do reduzido orçamento para investimento da instituição, assim como de recursos obtidos com emendas parlamentares e com convênios e/ou acordos de cooperação com outros entes da federação. Não há estimativa real dos valores anuais, mensais ou totais despendidos.
10. Estratégia de implantação	Inicialmente pretendeu-se a criação de uma licenciatura intercultural indígena interinstitucional. Posteriormente, pela via da participação em Edital do PROLIND/MEC. A partir de sua estruturação e início do funcionamento, buscou-se a consolidação tornando-se o projeto definitivo com a criação de curso de graduação no âmbito da UFMS, o qual se encontra em funcionamento e devidamente regulamentado. Foi necessária sua construção em conjunto com as autoridades estaduais e municipais, e com as lideranças indígenas, além dos professores e dos próprios estudantes envolvidos, assim como a participação de antropólogos, para uma estruturação que atendesse à uma concepção multicultural e ocorresse de maneira efetivamente intercultural, atendendo-se às peculiaridades destas políticas públicas em razão de seus destinatários.
11. Funcionamento efetivo do programa	Embora a garantia de acesso à educação superior dos povos indígenas do Brasil ainda esteja em estágios iniciais, demandando inúmeros outros projetos e o aperfeiçoamento das políticas públicas correlatas, esse projeto se encontra em efetivo funcionamento, tendo formado, conforme anteriormente analisado, centenas de docentes indígenas para atuarem especialmente na educação especial indígena no ensino médio e séries finais do ensino fundamental, com sucesso comprovado estatisticamente.
12. Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	A CF/88, e as normas da Convenção nº 169 da OIT (1989), em especial, impõem, do ponto de vista jurídico, um desenho das políticas publicação em matéria de educação para os povos

	indígenas, que observe restrições especiais no que se refere ao respeito à cultura e às tradições dessas comunidades, além do impositivo direito de participação prévia, livre e informada de seus representantes. As especificidades do curso, como a alternância Tempo-Escola e Tempo-Comunidade também demandam adaptação para observância das diretrizes e bases da educação nacional.

Considerado o recorte do projeto "Curso de Licenciatura Intercultural Indígena Povos do Pantanal", e os elementos extraídos do quadro de referências de políticas públicas, do item 1.3 deste estudo, especialmente sua base normativa e seu desenho jurídico-institucional, é possível afirmar que há compatibilidade entre a ação governamental e uma concepção multicultural de direitos humanos, assim como foram observadas, em grande parte, as imposições da Convenção nº 169 da OIT (1989), especificamente no que toca ao "Direito de Participação Livre, Prévia e Informada".

Quanto a esse relevante ponto do atendimento à referida convenção da OIT, previsto na ordem internacional, anteriormente estudado, as comunidades envolvidas, indiretamente por meio de suas lideranças reconhecidas, e também diretamente por meio dos próprios estudantes e professores interessados, não apenas foram consultados, mas participaram da respectiva ação governamental desde a sua concepção até sua efetiva execução, sendo exemplo marcante da concretização do direito fundamental à educação superior dos povos indígenas no Brasil, com respeito ao multiculturalismo, de maneira especialmente intercultural, e que merece ser repetida em todas as regiões do país onde a presença de comunidades indígenas demande uma educação especial.

Por fim, destaque-se que a interculturalidade presente nos programas de licenciatura intercultural indígenas, e que muito bem define o curso de Licenciatura Intercultural "Povos do Pantanal" da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, não somente a partir do seu estratégico projeto pedagógico, mas em toda a configuração da ação governamental, com aulas híbridas e alternadas, realizadas tanto no espaço universitário quanto no interior das comunidades indígenas surge como estratégia fundamental para o próprio respeito ao multiculturalismo na concepção de política de gestão da diversidade e fenômeno político e social baseado na refração de diferentes culturas em interação (MELO, 2016, p. 15).

Não obstante, críticas devem ser feitas no que toca à seleção dos interessados em cursar programas de licenciatura intercultural, apesar de sua destinação específica aos povos indígenas. Os processos seletivos também devem observar as peculiaridades e os especiais modos de ser e de viver nestas comunidades, não se contentando com meras concorrências meritocráticas lineares, merecendo uma profunda revisão para contemplar aqueles que, antes e além dos saberes ocidentais trazidos dos currículos escolares comuns, são detentores dos verdadeiros saberes tradicionais, que já integram os projetos pedagógicos, mas que precisam ser valorizados desde o momento do ingresso nesses programas.

Igual crítica é cabível e oportuna no que se refere às seleções para os docentes dos programas de licenciatura interculturais, que devem seguir a mesma lógica com a especial contemplação de um currículo especialmente ligado aos saberes tradicionais, merecendo protagonismo os pensadores indígenas, com valorização dos títulos e currículos também tradicionais, em uma concepção multicultural de atenção às diferentes formas de se fazer ciência.

4.2.2. O Projeto “Aldeias Conectadas” da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde elevou à pandemia o estado de contaminação pelo “novo coronavírus” em todo o mundo. Naquele mesmo mês, o Congresso Nacional brasileiro decretou, em razão dela, estado de calamidade pública em todo o território nacional, seguindo-se uma série de medidas governamentais, em todas as esferas, visando o controle sanitário, especialmente mediante a imposição de restrições de circulação e de presença em espaços públicos, afetando imediatamente as atividades de educação, em todos os níveis.

Divididos em 305 diferentes etnias, o Brasil possui uma população estimada de mais de um milhão e seiscentos mil autodeclarados indígenas, de acordo com dados de 2022[22]. Para fins de comparação, apenas dezessete dos mais de 5.500 municípios brasileiros contam com uma população superior a 1 milhão de habitantes. Esse número é superior à população total de três estados da federação. No estado de Mato Grosso do Sul, de acordo com a Secretaria de Saúde Indígena, vivem atualmente mais de cem mil autodeclarados indígenas, de oito diferentes

[22] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Dados extraídos da publicação "Os Indígenas no Censo 2022". Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/images/educa/os-indigenas-no-censo-2022-livreto.pdf. Acesso em: 24/07/2023.

etnias, presentes em 29 dos 79 municípios do estado[23]. Se toda essa população formasse um único município, seria o sexto maior da unidade federativa.

No que se refere à educação, em 2018 aproximadamente 60 mil indígenas cursavam o ensino superior no Brasil. Apenas na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em 2022, são cerca de 700 matriculados, a maioria deles no Município de Aquidauana, onde 410 indígenas cursam graduação em Licenciatura Intercultural Indígena.[24]

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, uma das maiores universidades públicas do país, e a maior do estado de Mato Grosso do Sul, contando com cerca de 25 mil alunos, dentre eles os cerca de 700 integrantes de comunidades indígenas, de acordo com dados do Ministério da Educação, foi uma das únicas três universidades públicas que não paralisaram suas atividades acadêmicas, mantendo-se o calendário original daquele ano, com a adoção de medidas imediatas para adequação do modelo tradicional de aulas presenciais, para modelos híbridos ou de educação à distância.[25]

Um dos grandes desafios advindos deste contexto, especialmente no que toca às parcelas da comunidade acadêmica mais vulneráveis, dentre elas, evidentemente, os integrantes de comunidades tradicionais, em sua maioria localizadas na zona rural, afastadas dos centros urbanos, foi a continuidade dos estudos, de forma híbrida ou à distância, quando inexistente acesso à rede mundial de computadores naquelas localidades. Tratava-se, em larga medida, de excluídos digitais, desprovidos ou com baixos níveis de acesso às tecnologias da informação e comunicação, ou aos seus benefícios.

Não bastava o fornecimento de equipamentos de informática para a continuidade dos estudos, o que também havia sido objeto de providências por meio de editais de financiamento ou de empréstimo público dessas máquinas, ou ainda pela instalação de computadores de uso coletivo nas comunidades afetadas. O entrave residia na total ausência de conectividade nessas localidades, onde não havia cobertura de sinal de telecomunicações, provido, no Brasil, por concessionárias de serviço público, algo fora, portanto, da competência das instituições federais de ensino superior, ou mesmo dos governos locais.

---

[23] SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA. Distrito Sanitário Especial Indígena de Mato Grosso do Sul (DSEI-MS). Painel de Informações. Disponível em: http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/secretarias/secretaria-especial-de-saude-indigena-sesai. Acesso em: 07/05/2023.

[24] UFMS. Sistema para avaliação externa. Campo Grande, 2023.

[25] *Idem*

Nesse contexto, de acordo com dados extraídos de processo administrativo interno, de informações publicadas pela imprensa, bem como obtidas após informações prestadas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, iniciou-se um importante projeto visando suprir a ausência de conectividade, ao menos em parte dessas comunidades tradicionais afetadas, onde residia a maior parte dos alunos indígenas então matriculados, no caso as comunidades Cruzeiro, Limão Verde, Buritizinho, Distrito Taunay, Imbirussu, Lagoinha, Água Branca, Bananal, Jaraguá, Ipeguê, Nova Colônia e Esperança, todas da etnia Terena, localizadas no município de Aquidauana, na região central do estado de Mato Grosso do Sul.[26]

O projeto, que posteriormente foi denominado "Aldeias Conectadas", internamente, fora justificado e motivado nos seguintes termos, de acordo com os autos do respectivo processo administrativo[27]:

> A partir de 2017 as vagas reservadas para estudantes indígenas são disputadas entre os mesmos e isso ampliou a inclusão de indígenas em cursos que antes eram disputados também por negros (pretos e pardos). Hoje temos em torno de 500 estudantes indígenas matriculados em diversos cursos. No entanto, grande parte deles, ainda residem nas aldeias indígenas, distribuídas nas regiões destacadas nos mapas abaixo, enviados pela Direção do Campus de Aquidauana.
>
> [...]
>
> No Decreto, dentre as ações, a inclusão digital está prevista e na UFMS, ao longo deste período e, tendo como finalidade a abrangência, foram instalados laboratórios de informática e salas com computadores destinadas ao uso dos estudantes vulneráveis. No entanto, considerando o isolamento social, necessário para conter a rápida transmissão do Coronavírus, a UFMS adotou medidas para dar continuidade às atividades curriculares previstas para 2020 por meio de atividades semipresenciais.
>
> Uma das primeiras medidas adotadas na UFMS foi a constituição de um Comitê Operativo de Emergência (COE) para apoiar a administração superior na gestão da Pandemia do Coronavírus, em março de 2020. A Portaria nº 494, de 9 de abril de 2020 e documentos anteriores, estabeleceram desde 17 de março de 2020 a manutenção de ensino remoto com o uso de ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para a manutenção das atividades acadêmicas.
>
> Considerando a necessidade dos estudantes regularmente matriculados continuarem seus estudos dirigidos na modalidade não presencial;
>
> Considerando que há aproximadamente 480 estudantes indígenas que voltaram para as aldeias no período de isolamento social e se constituem grupo de risco para o Coronavírus - 19 e, neste caso, só retornarão às atividades presenciais com garantia de preservação da sua saúde;

[26] UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Processo administrativo SEI/UFMS nº 23104.019924/2020-79, de 21 de julho de 2020.
[27] *Idem*

> Considerando que na proposta de PDI para 2020-2024, um dos objetivos é promover o desenvolvimento estudantil em ambiente inclusivo para todos;
>
> Solicitamos desta Agência, uma avaliação da região para identificar a melhor forma (rádio, satélite ou outro), para implantação de um mecanismo que leve acesso a internet para os estudantes indígenas da UFMS que estão nas aldeias dos municípios de Aquidauana e Miranda, observando abrangência e custos.

Não cabendo adentrar em aspectos relativos aos procedimentos licitatórios e aos contratos administrativos, é relevante, contudo, identificar precisamente o objeto da solução encontrada para fazer frente à demanda, identificado no termo de referência do respectivo processo administrativo como a "contratação de serviços de acesso à internet por link via rádio com capacidade mínima de "20 mbps para download" e "20 mbps para upload" para acadêmicos indígenas residentes nas aldeias da região de Aquidauana conforme quantidades, coordenadas, condições e exigências estabelecidas neste instrumento, com fornecimento de insumos e dispositivos em regime de comodato pelo período da vigência contratual"[28].

Desta forma, estudantes indígenas matriculados na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, na região do Município de Aquidauana, tiveram sua conectividade à rede mundial estabelecida ou ampliada pela própria universidade, logo após iniciado o ano letivo de 2020, em projeto denominado "Aldeias Conectadas", ainda inédito em todo o Brasil, após demanda iniciada pelos próprios estudantes indígenas afetados.

Ainda de acordo com a universidade, o critério principal de seleção foi o de priorizar comunidades com pelo menos dez alunos regularmente matriculados, e os locais para instalação dos pontos em cada uma delas foram indicados pelas próprias comunidades, após encontros das autoridades e representantes técnicos da instituição, em março daquele ano, com as lideranças indígenas, professores e representantes dos estudantes, para dar encaminhamento à ação.

Exposto, em linhas gerais, esse importante projeto, serão analisados os aspectos jurídicos da ação governamental, a partir da abordagem "Direito e Políticas Públicas", pela metodologia do "Quadro de Referência de Políticas Públicas" aplicada ao projeto, a qual servirá de guia para a devida identificação de um programa de ação, a partir dos seus doze elementos e respectivas descrições.

---

[28]UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Processo administrativo SEI/UFMS nº 23104.019924/2020-79, de 21 de julho de 2020.

Passa-se, adiante, a análise do Projeto "Aldeias Conectadas", também a partir do recorte e enquadramento no "Quadro de Referência de Políticas Públicas".

ELEMENTO	DESCRIÇÃO
1. Nome oficial	Projeto Aldeias Conectadas
2. Gestão governamental	Gestão 2020/2024 da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS).
3. Base normativa	O projeto foi criado dentro do processo administrativo nº 23104.019924/2020-79, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; A Constituição da República Federativa do Brasil, CRFB/88, em seu artigo 6º, reconhece a Educação como Direito Social, o artigo 205, que estabelece o Direito Fundamental à Educação, e artigo 231, base do reconhecimento dos Direitos dos Povos indígenas; Decreto nº 7.234/2010 (Política Nacional de Assistência Estudantil – PNAES), que tem como objetivos a redução das taxas de retenção e de evasão, e a promoção da inclusão social por meio da Educação; Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (1989), que estabelece diretrizes para a formulação de políticas públicas em comunidades tradicionais; Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (artigos 14,15 e 21), que assegura a esses povos o Direito Fundamental à Educação. Declaração dos Estados Americanos sobre o Direito dos Povos Indígenas.
4. Desenho jurídico-institucional	O projeto foi elaborado para conectar comunidades indígenas onde residem centenas de alunos matriculados nos cursos de graduação da UFMS, onde não há cobertura de sinal de telecomunicações pelas vias ordinárias, prejudicando o acesso às plataformas de educação híbrida e à distância, o que ocasionaria enorme evasão ou retenção, especialmente durante as restrições decorrentes dos isolamentos decretados pelo Poder Público por conta da pandemia do novo coronavírus. De modo a suprir essa ausência, a própria universidade pública, visando a garantia de acesso e concretização do Direito Fundamental à educação superior das comunidades indígenas de sua região, providenciou a instalação de antenas na região, por meio da criação de projeto institucional, e do devido processo de licitação e contratação, capitaneado pela pró-reitoria que atua em assuntos estudantis, e da agência responsável pela tecnologia da informação e comunicação no âmbito da universidade.
5. Agentes governamentais	A garantia do acesso à Educação é de competência comum da União, Estados e Municípios (CF/88, art. 23, V). A educação superior no Brasil, pelo desenho constitucional, ficou sob responsabilidade da União. Também compete à União legislar sobre povos indígenas, e suas terras são de propriedade da União, de acordo com a CF/88. No âmbito da UFMS, a autoridade máxima competente para a aprovação do projeto é o Reitor, e a coordenação

	do projeto é do Pró-Reitor de Assuntos Estudantis (PROAES), bem como do Diretor da Agência de Tecnologia da Informação e Comunicação (AGETIC).
6. Agentes não governamentais	As lideranças das comunidades indígenas envolvidas no projeto.
7. Mecanismos jurídicos de articulação	Vislumbrando as dificuldades de conexão, que impediriam a continuidade dos estudos pelos alunos das comunidades indígenas afetadas, a Reitoria da UFMS, baseada em sua competência legal, determinou a instauração de processo administrativo para que a AGETIC, agência interna responsável pelas soluções de tecnologia da informação e comunicação, apresentasse uma solução para a questão, a qual, em conjunto com a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, PROAES, deram início ao projeto, suprindo a ausência de atuação do poder público no que se refere a essa ausência de cobertura. Baseado no direito constitucional à educação dos Povos Indígenas, e se utilizando nas normas regulamentares do PNAES, o Poder Público instaurou licitação para contratação emergencial da solução de tecnologia, com base na Lei nº 8.666/1990, com dispensa de licitação (art. 24).
8. Escala e público-alvo	Comunidades Indígenas da etnia Terena localizadas no Município de Aquidauana/MS, onde residiam pelo menos 10 estudantes regularmente matriculados na UFMS.
9. Dimensão econômico-financeira do programa	De acordo o Contrato nº 186/2020-UFMS, extraído dos autos do processo administrativo nº 23104.019924/2020-79, que se refere ao valor total por 48 (quarenta e oito) meses de fornecimento de acesso à internet às comunidades envolvidas, serão pagos à empresa contratada o montante R$672.000,00 (seiscentos e setenta e dois mil reais), sendo R$14.000,00 (quatorze mil reais) mensais.
10. Estratégia de implantação	Pretende-se, por meio da instalação de antenas de comunicação, a partir de processo licitatório para contratação de empresa fornecedora dessa TIC, no âmbito do projeto, garantir o Direito Fundamental à Educação Superior dos indígenas da região, diante da ausência de conectividade em todo o território nacional brasileiro, mesmo onde existem comunidades tradicionais mais ou menos isoladas. O programa, respeitadas as orientações da Convenção nº 169/OIT (1989), contou com a receptividade e participação da comunidade envolvida. Não se notaram, até o presente momento, antagonistas ao programa.
11. Funcionamento efetivo do programa	Embora a garantia de acesso à educação superior dos povos indígenas do Brasil ainda esteja em estágios iniciais, demandando inúmeros outros projetos e o aperfeiçoamento das políticas públicas correlatas, esse projeto se encontra em efetivo funcionamento, tendo evitado a evasão e retenção escolar, que segundo as autoridades, nesse caso, se mantiveram dentro dos níveis médios históricos.
12. Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	A CF/88, e as normas da Convenção nº 169 da OIT (1989), em especial, impõem, do ponto de vista jurídico, um desenho das políticas publicação em matéria de educação para os povos

	indígenas, que observe restrições especiais no que se refere ao respeito à cultura e às tradições dessas comunidades, além do impositivo direito de participação prévia, livre e informada de seus representantes. Além disso, como se trata de suprimento de serviços públicos concedidos pela União, como o caso de telecomunicações, há a necessidade de autorização especial do órgãos reguladores, no caso, a ANATEL.

Devidamente identificado o projeto, a partir de seus elementos e descrições fundamentais, fornecidos pela ferramenta utilizada, é possível avançarmos na análise jurídica da ação governamental, buscando analisar sua (in)compatibilidade com importantes aspectos das políticas públicas em matéria de direitos indígenas, especialmente se ele atende a uma concepção contra-hegemônica dos direitos humanos, em uma perspectiva multicultural, de respeito à alteridade, não servindo como mais uma forma de dominação, por meio de um discurso universalista, que contribua para a assimilação desses povos tradicionais, de sua cultura, e de seus diferentes modos de ser e de viver, ainda que sob o pretexto de garantia do direito fundamental à educação superior.

Desde a virada ideológica representada pela Convenção nº 169 da OIT (1989), até a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007), a humanidade reconheceu que esses povos "têm direito a todos os níveis e formas de educação do Estado, sem discriminação", de forma que o Poder Público tem o dever de fornecimento à essas comunidades tradicionais, da mesma forma que para o resto da sociedade, de estrutura e equipamentos adequados, pessoal qualificado, e especialmente, no que toca ao presente caso, da devida conexão, sem a qual, no atual momento de desenvolvimento tecnológico da humanidade, não é possível que se garanta de forma efetiva o direito fundamental à educação.

Nesse ponto, o projeto "Aldeias Conectadas" foi instituído para garantir os meios pelos quais esse direito fundamental pudesse ser preservado, e que outras concepções sobre a educação relacionada aos povos indígenas pudessem ser atingidas, como o direito que esses povos têm, de acordo com as Nações Unidas, "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" (ONU, 2007).

O projeto buscou garantir o direito fundamental à educação dos povos indígenas, o que demandou, ao tempo de sua instituição, soluções de tecnologia que "conectassem" as

comunidades envolvidas à rede mundial de computadores, já que o ensino passava a ser ministrado predominantemente à distância. A conexão destas comunidades, com foco no acesso à educação, serviu de instrumento para que o Poder Público alcançasse essas localidades remotas durante o período de restrições sanitárias.

A análise de referido projeto deve se afastar de uma perspectiva evolucionista quanto aos povos tradicionais, que enxerga uma linearidade na história da humanidade, que rumaria à assimilação pelo padrão social dominante. Uma visão multicultural de direitos humanos, na linha do que nos ensina Boaventura de Sousa Santos, vai exatamente ao encontro de processos dialógicos de respeito à alteridade, representados por uma hermenêutica diatópica e uma verdadeira "ecologia dos saberes", admitindo-se a incompletude de todo conhecimento humano, e a interconexão entre diferentes ciências e modos de ser e de viver.

A pesquisa revelou um parcial atendimento das imposições da Convenção nº 169 da OIT (1989), naquilo que se convencionou chamar de "Direito de Participação, Prévia, Livre, e Informada", extraído do artigo 6º da convenção, já que a consulta aos representantes das comunidades indígenas atingidas não aconteceu de forma propriamente prévia, mas no decorrer do processo de contratação das soluções de tecnologia necessárias ao atingimento do fim almejado. Cabe dizer, contudo, que se tratava de demanda apresentada pela própria comunidade envolvida, o que é capaz não de relativizar o direito de consulta, mas de justificar, ao lado da urgência do caso concreto, que processos fossem iniciados antes mesmo das devidas consultas, isso tudo a par de se tratar de uma solução emergencial.

O projeto "Aldeias Conectadas" serviu de instrumento para a concretização do direito fundamental à educação superior dessas comunidades indígenas, possibilitando a continuidade dos estudos aos residentes naquela localidade, os quais, acrescente-se, em sua imensa maioria, cursa graduação dedicada à formação especial de educadores no seio dessas comunidades, denominado "Licenciatura Intercultural Indígena", ação governamental anteriormente analisada em detalhes, protagonizando, no Brasil, uma das mais relevantes ações, em matéria de educação superior, com foco na concretização de direitos fundamentais dentro de um contexto multicultural.

Considerado, assim, o recorte do projeto "Aldeias Conectadas", e os elementos extraídos do quadro de referências de políticas públicas, do item 1.3 deste estudo, especialmente sua base normativa e seu desenho jurídico-institucional, entende-se que há compatibilidade

entre a ação governamental e uma concepção multicultural de direitos humanos, assim como foram observadas, em grande parte, as imposições da Convenção nº 169 da OIT (1989).

Não obstante, é bem verdade se tratar de ação governamental bastante específica e limitada, embora de importância ímpar para as comunidades afetadas, extraída do âmbito das próprias políticas públicas de ensino superior conduzidas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, visando a continuidade de seus processos de educação, ciência e pesquisa, com orçamento e duração limitados.

O Projeto "Aldeias Conectadas" nos últimos anos ganhou destaque internacional, sendo apresentado em todo o Brasil, e também em encontros internacionais, como modelo de referência, e inclusive premiado à nível internacional, merecendo, além de aprimoramentos, ser conduzido como ação governamental institucionalizada à nível nacional pela Ministério da Educação, contemplando outros estados da federação, outros territórios etno-educacionais, e cada vez mais comunidades, para o atendimento aos estudantes indígenas de outras universidades, públicas e privadas, onde a demanda o justifique.

É conveniente que a ação governamental, além de ser contemplada em nível mais amplo e geral, fora dos limites da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e do território etno-educacional "Povos do Pantanal", seja integrada às políticas públicas e respectivas ações governamentais de comunicação, que vão além da educação, de modo a garantir o respeito à dignidade da pessoa humana, à vista do direito fundamental à inclusão digital de todos os brasileiros, sem perder de vista as medidas de proteção, de impositiva observação, de caráter multicultural e intercultural, e às particularidades desses povos originários.

5. CONCLUSÃO

No Brasil, o Legislador Constituinte originário, ainda em 1988, estabeleceu que o ensino em nosso país seria 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 garantiu o direito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como 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.

Essas premissas, extraídas dos artigos 206, 210 e 231, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), conduzem à primeira relevante conclusão de que existe base, ainda que abstrata e programática, mas com densidade e força normativa suficiente para uma educação indígena especial e diferenciada, de caráter multicultural, e cuja implantação não prescinde de um modelo de interculturalidade.

Nesse contexto, ainda que se tratem de princípios ou normas com elevador grau de abstração e generalidade, como o caso de algumas das mencionadas previsões constitucionais, o atual modelo constitucionalista brasileiro, conforme visto, garante força normativa suficiente aos princípios gerais de direito e a devida horizontalidade na aplicação dos direitos fundamentais.

De todo modo, tratando-se de direitos fundamentais, a conclusão é de que a esses direitos se aplica a previsão do parágrafo 1º, do artigo 5º, da Constituição Federal: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988), não cabendo maiores digressões acerca da validade e aplicabilidade imediata de todas as normas constitucionais que condicionam o Estado brasileiro à garantia de uma educação especial, multicultural e intercultural, aos povos indígenas, sem prejuízo, evidentemente, da previsão de eventuais normas de eficácia limitada.

No plano internacional, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007), embora tardia, mas refletindo alguns enunciados da própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, também pode ser considerada verdadeiro marco na história da proteção dos direitos desses povos originários, 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, por meio da referida declaração, reconheceram aos povos indígenas o direito de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições de educação, que ofertem 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.

Mais recentemente, apenas em 2016, os Estados Americanos aprovaram a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016), documento por meio do qual foi a eles expressamente reconhecido o direito a todos os níveis e formas de educação, sem discriminação, devendo ser promovida a redução de suas disparidades, em concordância com o princípio da igualdade de oportunidades. Também foi reconhecido aos Povos Indígenas o direito de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições de educação, em seus próprios idiomas, de acordo com seus métodos culturais de ensino e aprendizagem.

Por força da declaração, os Estados Americanos, em conjunto com os povos indígenas, deverão adotar medidas eficazes para que os indígenas, especialmente as crianças, possam ter acesso à educação em suas próprias línguas e culturas, bem como promoverão relações interculturais harmônicas, assegurando nos sistemas educacionais estatais currículos com conteúdo que reflita a natureza pluricultural e multilíngue de suas sociedades, e que incentivem o respeito e o conhecimento das diversas culturas indígenas (OEA, 2016).

Por fim, estabeleceu-se que os Estados americanos, também em conjunto com os povos indígenas, incentivarão a educação intercultural que reflita as cosmovisões, histórias, línguas, conhecimentos, valores, culturas, práticas e formas de vida desses povos, assim como tomarão as medidas necessárias e eficazes para o exercício e cumprimento desses direitos (OEA, 2016)

Discutiu-se no presente trabalho a natureza jurídica da Declaração Universal sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da Declaração dos Estados Americanos sobre os Direitos dos Povos Indígenas, por se tratarem, ambos os documentos, de declarações aprovadas por resoluções, sem o caráter formal de tratado ou convenção internacionais, que seguissem os protocolos de aprovação e internalização da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados,

assim como as previsões do ordenamento jurídico brasileiro, nos termos dos parágrafos 2º e 3º, do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, assim como de seu artigo 49, inciso I.

Quanto à sua eficácia e natureza jurídica, o Direito Internacional reconhece que, em regra, as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, o que também pode se afirmar quanto às da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, são instrumentos jurídicos desprovidos de força normativa vinculante para os Estados, tratando-se de recomendações, caracterizadas como normas de "soft law".

Contudo, como visto, é possível uma aproximação da interpretação quanto ao conteúdo dessas declarações ao da própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, no que toca à sua eficácia e força vinculante, dada a relevância dos temas ali tratados, havendo balizados entendimentos, extraídos de teorias como a integrativa e da interpretação autêntica, da norma consuetudinária, dos princípios gerais do Direito Internacional, ou ainda da "Doutrina do Estoppel", aptas a atribuírem maior grau de vinculatividade e normatividade às suas previsões.

Desse modo, a conclusão é no sentido de que, muito além da Constituição Federal brasileira de 1988, o direito a uma educação indígena especial, de caráter multicultural e intercultural, é previsão que informa todo o sistema internacional e interamericano de direitos humanos, por força das mencionadas declarações.

O multiculturalismo e a interculturalidade, assim, no plano jurídico-normativo, tem base nos sistemas global e interamericano de direitos humanos, refletidas no ordenamento jurídico interno, cujas normas constitucionais, nesse aspecto, são condizentes com as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro na ordem internacional, sobrevivendo a um juízo de convencionalidade.

E quanto ao panorama normativo infraconstitucional, decorrente das já afirmadas bases multiculturais do direito à educação dos povos indígenas, extraídas da Constituição Federal e dos sistemas interamericano e global de proteção aos direitos humanos, é possível identificar o atendimento às normas programáticas e principiológicas que buscaram, a partir da redemocratização, o respeito às diferentes culturas, saberes e modos de ser e de viver dos povos indígenas.

À título de exemplo, o analisado curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", ação governamental que visou a formação dos docentes indígenas para o ensino médio e séries finais do ensino fundamental, teve como um de seus fundamentos jurídico-

normativos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1997), no ponto em que, regulamentada pela Resolução nº 03/99, garante a "capacitação em serviço" dos professores indígenas, criando ao modelo fortemente baseado em uma perspectiva intercultural, de alternância entre "Tempo-Universidade" e "Tempo-Comunidade".

Nesse contexto, as normas protetivas dos direitos dos povos indígenas a uma educação especial, e que a condicionam ao respeito à alteridade, seus próprios costumes e crenças, e autodeterminação no que concerne à condução de suas instituições, se vinculam aos enunciados das declarações, das Nações Unidas e dos Estados Americanos, sobre os direitos dos povos indígenas, que paralelamente às normas constitucionais, não apenas devem ser consideradas e respeitas nas previsões legais e na formulação e na execução das políticas públicas e respectivas ações governamentais, como sujeitam o Estado brasileiro à responsabilidade nos sistemas global e interamericano de proteção aos direitos humanos, em caso de descumprimento.

Em decorrência disso, destacou-se que qualquer política pública ou ação governamental que envolva povos indígenas, considerada sua especial cosmologia, consistente em construções teóricas próprias sobre o cosmos e as relações que nele ocorrem, que impactam fortemente suas percepções culturais, filosóficas, sociológicas e políticas, necessita estar baseada em uma visão multiculturalista que privilegia o respeito à alteridade.

No que toca à análise específica acerca do multiculturalismo, que informa toda a educação especial indígena, e se apresenta como uma das "pedras de toque" da formulação e execução das políticas públicas e ações governamentais para a concretização do direito à educação superior desses povos no Brasil, o mesmo compreende uma política de gestão da diversidade, apresentando-se como um fenômeno político e social baseado na refração de diferentes culturas em interação, cujo foco na diversidade potencializa uma maior abertura para possibilidades políticas, econômicas e socioculturais (MELO, 2016, p. 15).

Em uma perspectiva mais próxima da realidade dos Direitos Humanos, dada a centralidade desses direitos nas democracias multiculturais, buscam elas, por meio do fenômeno do multiculturalismo, na defesa das minorias, preservar o princípio da igualdade e resguardar a expressão da diferença, cujo cerne reside na luta por mais justiça social, por mais respeito às diferenças e menos desigualdades.

Para José Wilson Rodrigues de Melo (2016, p. 15), em uma perspectiva de compreensão da relação entre multiculturalismo, diversidade e direitos humanos como uma tríade

compositora de uma totalidade, o fenômeno é elemento indispensável para o respeito à diversidade como condição básica do respeito à dignidade humana. Assim, as democracias multiculturais centram-se na busca da preservação do princípio da igualdade, ressalvando a expressão da diferença, e o multiculturalismo está situado justamente em uma política de reconhecimento e afirmação da própria diferença.

Em termos sociais, o multiculturalismo também 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 de Sousa Santos (1997, p. 112) é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, constituindo os dois atributos de uma política contra-hegemônica de direitos humanos nesses tempos, definição que pressupõe uma perspectiva decolonial desses direitos.

Desse modo, foi visto que a compreensão do multiculturalismo demanda sua análise dentro de um contexto decolonial, que de acordo com Gonzaga (2022, p. 119) na esfera semântica, deriva da palavra francesa “décolonial”, caracterizada pelo enfrentamento da colonialidade do poder, que permanece vigente como herança da modernidade, mesmo após a formalização do processo de independência.

Ao serem analisados os fenômenos ou movimentos do Interculturalismo ou Interculturalidade, concluiu-se que os mesmos pretendem 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 interculturalismo, 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.

Uma perspectiva decolonial de ambos os fenômenos, assim, não leva a outra conclusão senão a que impõe que se observe criticamente a existência de discursos e práticas que, mesmo travestidos do reconhecimento, respeito, e interação entre diferentes culturas, acabam por fomentar uma visão eurocêntrica, seja mediante uma visão multiculturalista que esconde um discurso colonial e preconceituoso, subalternizando uma minoria e seus diferentes modos de ser, de pensar e de viver, mantendo-se uma realidade discriminatória e uma perversa condição social, sob falso pretexto de preservação ou proteção, ou seja por fomentar uma interculturalidade que acaba por contribuir exatamente para a assimilação e integração entre diferentes culturas, especialmente quando diante de uma interação falsamente horizontal, também escondendo uma intenção colonialista.

Bem analisados os conceitos de multiculturalismo, interculturalidade e decolonialidade, fundamentais para a compreensão das inicialmente estudadas previsões legais, e da sua efetiva presença nas políticas públicas e ações governamentais, tendo como base a experiência sul-mato-grossensse, especialmente no momento da sua formulação, partiu-se para uma análise da atual compreensão do que seja, atualmente, e dentro de uma perspectiva jurídico-institucional, uma política pública.

O Estado de bem-estar social que se desenvolveu nas economias centrais com o capitalismo e o processo de aceleramento da industrialização do início do século XX, contando com o Estado prestador de serviços públicos e com os movimentos sindicais e partidos políticos se expandiu para as economias periféricas, da América Latina, Ásia e partes da Europa, onde também floresceram políticas de proteção social, influenciadas pelos pensamentos marxistas do pós-segunda revolução industrial.

Para o cumprimento desses mais variados e fundamentais direitos sociais, no contexto do “Welfere State”, no Brasil entendeu-se as políticas públicas como desdobramentos da concepção de Estado social contida na dimensão progressista da Constituição de 1988” (BUCCI, 2019). Seriam essas políticas públicas uma espécie de “braço executivo” dos direitos expressos na Constituição, decorrentes do instrumentalismo próprio de uma Lei Fundamental dirigente e ideologicamente democrática, como a nova constituição cidadã de 1988.

E foi esta a concepção de políticas públicas à qual se filiou o presente estudo, compatível com a abordagem "Direito e Políticas Públicas" (BUCCI, 2019), que vislumbra essas políticas como "expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, Municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais".

Como ferramenta didática para uma melhor identificação e análise de uma política pública, adotou-se no presente estudo o "Quadro de Referência de Políticas Públicas" (BUCCI, 2015), para servir de guia para o recorte de um programa de ação, baseado nos seguintes elementos: a) nome oficial do programa de ação; b) gestão governamental; c) base normativa; d) desenho jurídico-institucional; e) agentes governamentais; f) agentes não governamentais; g) mecanismos jurídicos de articulação; h) escala e público-alvo; i) dimensão econômico-financeira; j) estratégia de implantação; k) funcionamento efetivo; l) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Esse quadro de referência permitiu o recorte do objeto de estudo, no caso as ações governamentais estudadas, a Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" e o Projeto "Aldeias Conectadas", ambos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, por meio de uma leitura sistemática das normas que integram e constituem determinada política pública, permitindo ao pesquisador o destaque do objeto de análise do conjunto de atos normativos, das decisões executivas e medidas operacionais que o conformaram, pela identificação de elementos que lhe são específicos, servindo de base metodológica para a sua análise, como base ou referencial para as importantes considerações sobre as especificidades dessas políticas públicas.

Limitou-se a presente pesquisa, temporalmente, nos últimos vinte anos, após referido processo de consolidação normativa de uma educação superior diferenciada, de caráter multicultural e intercultural, destinada aos povos indígenas, extraída da ordem jurídica internacional e regional, e especialmente da Constituição Federal, a partir do que surgiram importantes ações governamentais com esse propósito, e se iniciou o efetivo acesso dos povos indígenas à educação superior.

E como limite geográfico, estabeleceu-se o território etno-educacional "Povos do Pantanal", criado, nos termos do Decreto nº 6.861/2009 (BRASIL, 2009), que abrange as comunidades indígenas da etnia Terena, especialmente impactadas pelas referidas ações

governamentais, com relevante protagonismo e pioneirismo no acesso à educação superior em Mato Grosso do Sul.

Assim, para a análise e "testagem" mais concreta da efetividade das previsões legais analisadas no que se refere ao direito fundamental à educação superior dos povos indígenas, em uma concepção necessariamente multicultural e intercultural, oriunda também dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro na ordem internacional, foram estudadas com profundidade as duas referidas ações governamentais, no âmbito de referido território etno-educacional, à cargo da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

O Curso de "Licenciatura Intercultural Indígena Povos do Pantanal" foi instituído com a pretensão de formar e capacitar professores indígenas para as séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, complementando a formação de professores para irem além da Educação Infantil e das séries iniciais do Ensino Fundamental.

Referida ação governamental pode ser considerada como verdadeiro marco de superação do contexto de inadequada observância do direito fundamental à educação indígena, também observado em Mato Grosso do Sul, a partir dos relatos de Santos e Terena (2016), cujas práticas e processos pedagógicos ainda se encontravam atrelados aos conceitos e formatos da educação no campo e de seus programas específicos.

Seu projeto pedagógico, estudado de maneira detalhada, revelou se tratar de ação governamental cuja interculturalidade, além de informar toda sua atuação, estando presente em cada detalhe, é a própria essência e razão de sua existência, criando e fomentando um ambiente de sinergia horizontal na universidade, cujos resultados apresentados comprovam seu sucesso, com um crescimento exponencial da presença dos indígenas na universidade, e que poderá ser, no futuro, também analisado no aspecto, coincidente com sua verdadeira finalidade, de aprimoramento da educação indígena formal, em todos os seus níveis, onde também deverão ser refletidos os seus princípios.

Não obstante, o acesso dos indígenas à universidade, inclusive na perspectiva de uma licenciatura intercultural, destinada exclusivamente a esses povos, também demanda aprimoramento em seus processos seletivos, seja dos alunos, seja dos docentes, que devem ser concebidos multiculturalmente, observando-se as diferentes necessidades de seus destinatários, e privilegiando seus saberes tradicionais e um conhecimento científico diferenciado, de acordo com suas especiais cosmologias.

O Projeto “Aldeias Conectadas”, por sua vez, foi criado para garantir a permanência na universidade pública e a continuidade dos estudos dos integrantes das comunidades indígenas da etnia Terena, localizadas na região central do estado de Mato Grosso do Sul, no mencionado território etno-educacional, logo após o estabelecimento das inúmeras restrições decorrentes do estado de pandemia da covid-19, no ano de 2020, com a adoção do modelo de educação híbrido ou “à distância”, já que essas localidades não contavam com cobertura de sinal de telecomunicações.

O projeto ganhou destaque à nível nacional e internacional, mas permanece, quase quatro anos após sua instituição, limitado às mesmas comunidades indígenas, e restrito ao âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob sua responsabilidade, dentro de um único território etno-educacional, merecendo ser urgentemente expandido, e encampado, à nível nacional, pelo próprio Ministério da Educação, à vista do curso irreversível da sociedade brasileira, inclusive quanto ao formato e ferramentas de educação, a uma ainda mais profunda virtualização, naquilo que se convencionou chamar de “sociedade da informação”.

Devidamente identificados os projetos, a partir de seus elementos e descrições fundamentais, fornecidos pela ferramenta utilizada, foi possível avançar na análise jurídica das ações governamentais, buscando-se analisar sua (in)compatibilidade com importantes aspectos das políticas públicas em matéria de direitos indígenas, especialmente se eles atendem a uma concepção contra-hegemônica dos direitos humanos, em uma perspectiva multicultural, de respeito à alteridade, não servindo como mais uma forma de dominação, por meio de um discurso universalista, que contribua para a assimilação desses povos tradicionais, de sua cultura, e de seus diferentes modos de ser e de viver, ainda que sob o pretexto de garantia do direito fundamental à educação superior.

Nesse contexto, a estudada Convenção nº 169 da OIT (1989), veio reformular toda a ideologia de matriz evolucionista e utilitarista da anterior Convenção nº 107 (1957), reforçando a liberdade de expressão desses povos tradicionais, invisibilizados política e normativamente até então, sem qualquer presença na esfera pública e com reduzido aporte de suas especificidades nos debates nacionais. Caracteriza-se a convenção como um dos mais importantes referenciais para as políticas públicas e toda ação governamental, administrativa ou legislativa, em matéria de direitos indígenas, à qual atribuímos força normativa e vinculante.

O Direito de Consulta Prévia, Livre e Informada, extraído do artigo 6º, da referida convenção, passou a ser um importante fator de respeito aos povos indígenas, em sua perspectiva multicultural, caracterizando-se como elemento central, e não apenas periférico desse direito de participação.

No que toca ainda à participação livre, prévia e informada, diferenciou-se consulta de consentimento, filiando-se o presente estudo à conclusão de que a decisão do grupo consultado é definitiva quanto às medidas que lhes digam respeito com exclusividade. Vale dizer, a implementação de determinada ação governamental ou obra dentro de seu território dependerá de sua anuência. O veto, que decorre da autodeterminação desses povos, bem como da autonomia na estipulação e gerência de seus projetos de desenvolvimento, nesse caso é absoluto.

Assim, o direito de vetar o seguimento de uma ação do Poder Público que diga respeito com exclusividade aos povos tradicionais impactados pela respectiva intervenção decorre do próprio princípio da autodeterminação dos povos, na perspectiva de preservação, promoção e prática de sua própria cultura, idioma, religião e tradições, bem como do controle de seus recursos naturais e econômicos, o que não pode ser vulnerado pelo Estado, sob pena de violação não apenas do direito de participação livre, prévia e informada, mas de compromisso de proteção assumido na ordem internacional.

A análise de ambos os projetos, especialmente por meio da ferramenta metodológica do "Quadro de Referência de Políticas Públicas", e confrontada com os estudos mais específicos sobre o panorama jurídico-normativo brasileiro da atualidade, no contexto dos fenômenos do multiculturalismo e da interculturalidade, em uma perspectiva decolonial, e tendo em vista as importantes condicionantes da Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho, revelou não apenas o atendimento a essa última convenção, no que se refere ao direito de participação livre, prévia e informada, mas um forte apelo multicultural e intercultural.

Tem-se da análise dos casos concretos que por mais inovadoras que sejam as ações e que visem um direito considerado universal, como a educação e a inclusão digital, quando a comunidade a ser afetada pela ação governamental é indígena, há a necessidade de se partir sempre da perspectiva multicultural e garantir a consulta prévia, livre e informada da comunidade antes da ação governamental e/ou política pública ser executada.

A partir dos relatos de Santos e Amado (2016) sobre o histórico e o panorama da educação indígena em Mato Grosso do Sul, que envolve especialmente os povos Terena da região central do estado, foi possível vislumbrar um presente bastante diferente do contexto observado há duas ou três décadas, que vem superando os modelos de educação no campo ou meramente integracionista para um modelo de educação indígena, levando a um momento de crescente valorização cultural desses povos, que passa pela instituição e fortalecimento de políticas públicas e ações governamentais específicas, como a conectividade nas comunidades e a criação de cursos de graduação para a formação de professores indígenas em todas fases do ensino.

O panorama presente e futuro da educação indígena em Mato Grosso do Sul, que justificou a necessidade de instituição das mais variadas ações governamentais, e que ao mesmo revela o seu sucesso, foi apresentado por meio de dados estatísticos, que revelaram um crescimento exponencial na presença dos indígenas nas universidades, a redução da evasão escolar, e melhores condições para que esses alunos permaneçam na universidade, em um modelo fortemente intercultural, como o verificado na Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", complementada com ações governamentais que garantiram a conectividade em suas comunidades, já que, mesmo em um contexto diferenciado de educação formal indígena, não se prescinde de ferramentas educacionais de tecnologia a todos disponíveis.

A bem-sucedida e pioneira experiência dos Terena no acesso ao ensino superior, iniciada a partir da luta unilateral dos próprios indígenas, e que contava com o auxílio de então pequenos, mas relevantes projetos, como o Rede de Saberes, a partir da criação das licenciaturas interculturais indígenas, concebendo o ensino superior com base em um projeto pedagógico intercultural, demonstra a existência de um único caminho para a concretização do direito fundamental à educação superior dos povos indígenas no Brasil, o da interculturalidade.

Podemos concluir, nesse contexto, pela existência de um destacado quarto momento no que se refere à busca pela concretização do ensino superior aos povos indígenas em Mato Grosso do Sul, que após as criações dos cursos específicos de graduação intercultural indígenas, à exemplo da Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal", e da instituição do Programa Rede de Saberes, se caracteriza pelo pós-pandemia, onde está sendo garantida a necessária conectividade nas comunidades indígenas, ao menos no contexto deste território etno-educacional, por meio do pioneiro Projeto "Aldeias Conectadas", não apenas singelamente

para a manutenção dos estudantes indígenas na universidade, mas para que eles possam acompanhar a verdadeira "revolução digital" por que passa o Brasil e os seus sistemas de educação.

Nesse contexto, o Brasil, como um país multicultural, cujas origens e formação histórico-social revelaram a contribuição de múltiplas culturas, especialmente no que se relaciona a uma educação especial para os povos indígenas, não pode prescindir da interculturalidade em todas as políticas públicas e ações governamentais que busquem a concretização do direito fundamental à educação, que emerge também como estratégia fundamental para o próprio respeito ao multiculturalismo na concepção de política de gestão da diversidade e fenômeno político e social baseado na refração de diferentes culturas em interação.

No atual estágio de desenvolvimento das ciências humanas, especialmente da Antropologia, mas do próprio Direito, dentro dos estudos de direitos humanos, não cabe mais contrapormos, ou tentarmos definir ou alinhar ações governamentais em meras concepções integracionistas ou preservacionistas. E nisso também não podem se basear políticas públicas em matéria de educação para os povos indígenas.

A presente pesquisa se propôs, por meio de seu objetivo geral e dos seus objetivos específicos, a responder ao seguinte questionamento: as políticas públicas em matéria de educação superior dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul respeitam o multiculturalismo e a interculturalidade?

A conclusão final do presente estudo, assim, parte da metodologia "Direito e Políticas Públicas" e do seu "Quadro de Referência de Políticas Públicas", à luz dos conceitos de multiculturalismo e interculturalidade, em uma perspectiva decolonial, de sua conformação jurídico-normativa, presente e informada pelos sistemas global e interamericano de direitos humanos, base do direito fundamental à educação indígena em nosso país, nos termos da Constituição Federal, e considera as ações governamentais relativas à Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal" e o Projeto "Aldeias Conectadas", ambos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, no recorte dos últimos vinte anos e nos limites do território etno-educacional "Povos do Pantanal", e por fim, se vincula os resultados apresentados, e a observância do "Direito de Participação Livre, Prévia e Informada", da Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho.

As políticas públicas em matéria de educação superior dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul, assim, no contexto dos últimos vinte anos, e do território etno-educacional "Povos do Pantanal", a partir das referidas ações governamentais à cargo da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e que certamente refletem o panorama geral da busca pela concretização do direito fundamental à educação superior por esses povos em todo o estado, apesar das críticas tecidas neste estudo, observam adequadamente e se conformam com o fenômeno do multiculturalismo, e estão sendo implementadas de forma intercultural, se compatibilizando com o atual ordenamento jurídico brasileiro, e dos compromissos assumidos na ordem internacional.

REFERÊNCIAS

1. 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, v. 02, p. 48-70, 2017.

2. ALMEIDA, M.H.T. Prefácio. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

3. AMADO, L. H. E. **Movimento e Resistência Indígena no Contexto Pandêmico Brasileiro.** Revista Trabalho Necessário, v. 20, n. 41, p. 01-25, 29 mar. 2022. Disponível em: https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/52886. Acesso em: 10 mar. 2024.

4. AMADO, L. H. E.; SANTOS, A. V. **Os Terena e o Ensino Superior para Indígenas no Mato Grosso do Sul.** In: CUNHA, M. C.; CESARINO, P. N. (Orgs). Políticas Culturais e Povos Indígenas. 1ª Ed. São Paulo: Editora Vunesp. 2016. p. 485-507.

5. ARRETCHE, M. **Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2018, v. 33, n. 96, p. 1-23.

6. ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios.** 16.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 43.

7. BALTAZAR, P.; FIALHO, C. F. MONTARDO, M. **Etnogeografia terena, terra e território.** v. 14, n. 27, 2023, p. 191-207. Revista Entrelugar. Universidade Federal da Grande Dourados. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/entre-lugar/article/view/16320/9655. Acesso em: 23 dez. 2023.

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

9. BARROSO, L. R. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil).** Revista De Direito Administrativo, 240, 1–42, 2005.

10. BENITES, T. **A escola na ótica dos Ava Kaiowá: Impactos e interpretações indígenas.** 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional - PPGAS. Rio de Janeiro, 2009.

11. BINENBOJM, G. **Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

12. BITENCOURT NETO, E. **Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, 2017.

13. BITTENCOURT, C. M.; LADEIRA, M. E. **A História do Povo Terena.** 1º Ed. Brasilia: MEC, 2000. p. 25.

14. BONAVIDES, P. **Do país constitucional ao país neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional.** 4a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

15. BORGES, M. C. A.; MAIA, L. M.; NUNES DA COSTA FILHO, A. E. **O Princípio do Pluralismo de Ideias e de Concepções Pedagógicas e o Direito à Educação Intercultural Indígena no Brasil.** Revista Jurídica UNICURITIBA. Vol. 2. Nº 55. Curitiba, p. 372-389, 2019. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3400. Acesso em: 01 jul. 2022.

16. 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.

17. 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: 01 jul. 2022.

18. BRASIL. **Decreto nº 6.177, de 01 de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

19. BRASIL. FUNAI - FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. **Povos Indígenas no Brasil: Terena**. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Terena. Acesso em: 07 mai. 2023.

20. BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de1996. 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.

21. 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), v. 12, p. 171-195, 2020.

22. BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. Cap. I e IV.

23. BUCCI, M. P. D. et alli. **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo, Pólis, 2001. In: Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos, p. 5-16.

24. BUCCI, M. P. D. **Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP).** REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019.

25. BUCCI, M. P. D.; RUIZ, I. **Quadro de Problemas de Políticas Públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional.** REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS. v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019.

26. CANÇADO TRINDADE, A. A. **Princípios do Direito Internacional Contemporâneo.** 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

27. CIDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso "Povo Saramaka vs. Suriname",** 2007.

28. DUPRAT, D. **A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e Informada.** RCJ - Revista Culturas Jurídicas, Vol. 1, Núm. 1, 2014.

29. FREITAS, R. A. S.; PEREIRA, L. M. **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.

30. GADOTTI, M. **A questão da educação formal/não-formal.** Sion (Suisse), 2005, p. 1-11. Disponível em: https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/305950/mod_resource/content/1/Educacao_Formal_Nao_Formal_2005.pdf. Acesso em: 30 mai. 2023.

31. GALLOIS, D. T. In: RICARDO, F. (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza. O desafio das sobreposições territoriais**. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3321022/mod_resource/content/1/Terras%20Indígenas%20-%20Gallois.pdf. Acesso em: 21 dez. 2023.

32. GOHN, M. G. **A educação não-formal e a relação escola-comunidade.** EccoS, São Paulo, v. 6, nº 2, p. 39-65, 2014.

33. HESSE, K. **A força normativa da constituição.** Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1991.

34. KERSTENETZKY, C. L. **Políticas públicas sociais.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento-CEDE. Texto para discussão n. 92, fev. 2014.

35. KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2020.

36. MARQUES, E.; FARIA, C. A. **A política pública como campo multidisciplinar (coletânea).** São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

37. MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional Público.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

38. MEIRA, M. R. M. **Multiculturalismo, Diversidade e Direitos Humanos na Contemporaneidade.** Ed. Matrioska. São Paulo, 2023.

39. MELO, J. W. R. **Multiculturalismo, Diversidade e Direitos Humanos: Teorias, Vivências e Práticas**. Editora CRV. Curitiba, 2016.

40. MILL, J. S. **Utilitarism, Liberty and Representative Government.** Londres: ed. popular, 1910, p. 363-364.

41. OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. 27 de junho de 1989.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencaon169-pl.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

42. OLIVEIRA, F. A. R. **O Projeto "Aldeias Conectadas" e as Políticas Públicas em Matéria de Direitos Indígenas.** In: Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra, 2022, Coimbra/Portugal.

43. OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** 15 de junho de 2016. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

44. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **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.

45. PONTES DE MIRANDA, F. **Direito à educação**. Rio de Janeiro: Alba, 1933. p. 33.

46. QUIJANO, A. **Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina**. In Lander, E. (Ed.), La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas (pp. 227-280).

47. REZEK, F. **Direito Internacional Público: Curso Elementar.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

48. RUIZ, I.; BUCCI, M. P. D. **Quadro de Problemas de Políticas Públicas: Uma Ferramenta Para Análise Jurídico-Institucional.** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 1142-1167, dez. 2019.

49. SANTOS, B. S. **Ecologia de Saberes.** Revista PUCRS. Disponível em: https://www.pucrs.br/revista/ecologia-de-saberes. Acesso em 10. jun. 2022.

50. SANTOS, B. S. **Introdução a uma Ciência Pós-Moderna.** 6ª ed. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

51. SANTOS, B. S. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos.** São Paulo: Revista Lua Nova. Vol. 39, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/gVYtTs3QQ33f63sjRR8ZDgp#. Acesso em: 10. jun 2023.

52. SANTOS, I. B. **Direito à educação indígena: vozes da Amazônia.** Curitiba: Editora Juruá, 2023.

53. SILVA, L. A. A. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir.** 2017. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 27 mar. 2017.

54. SILVEIRA, E. D.; SILVEIRA, S. A. D. **Direito fundamental à educação indígena.** Curitiba: Juruá, 2012.

55. UFMS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Processo administrativo SEI/UFMS nº 23104.019924/2020-79**, de 21 de julho de 2020.

56. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Projeto Pedagógico do Curso de Licenciatura Intercultural Indígena "Povos do Pantanal".** 2012. Disponível em: http://www.ufms.br/cpaq. Acesso em: 21 set. 2023.

57. VIVEIROS DE CASTRO, E. **No Brasil, todo mundo é índio, exceto quem não é.** Entrevista. In: RICARDO, B.; RICARDO, F. (Eds.). Povos Indígenas no Brasil: 2001-2005. São Paulo: ISA, 2006, p. 41-49.

58. WALSH, C.; LINERA, A. G.; MIGNOLO, W. **"Interculturalidad, descolonización del estado y del conocimiento"**. Ediciones del signo, 2006. p. 21-70.

59. WOLKMER, A. C. **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.