

---

**ESTADO NACIONAL E CIDADANIA DIFERENCIADA***Elizabeth Maria Beserra Coelho*<sup>1</sup>

## RESUMO

Análise das estratégias de reafirmação do Estado-nação, configuradas no recente processo de descentralização político-administrativa ocorrido no Estado brasileiro. Procura explorar a tensão que se coloca entre universalismo/particularismo, políticas nacionais e políticas multiculturais, buscando discutir a questão da possibilidade de direitos étnicos no contexto do paradigma monocultural da tradição liberal dos direitos humanos. Ou ainda, dos direitos de cidadania diferenciada no âmbito de um Estado que se afirma nacional. Toma como campo empírico o discurso das novas políticas indigenistas de educação e saúde.

Palavras chave: Cidadania. Nacionalidade. Diversidade.

**1 INTRODUÇÃO**

A denominada Constituição Cidadã assegurou a universalização do atendimento da Educação e Saúde no Brasil. Esta mesma carta constitucional procurou inserir a multiculturalidade, num esforço de pôr em questão a tendência unificadora de “credos, culturas, grupos, etnias e povos” no mesmo território, sob a soberania de um Estado.

Observamos nesta Constituição dois movimentos: um que dá ênfase à universalidade do atendimento aos cidadãos, inspirado no princípio da igualdade; outro que reconhece a diversidade constituinte do Estado, fundada no princípio da diferença, que requer atendimento específico em função dos grupos.

Esses dois movimentos geram uma tensão que se explicita nas políticas públicas que têm sido elaboradas com vistas a efetivar as garantias constitucionais. Por sua vez, o reconhecimento da multiculturalidade dos estados modernos é um processo recente que tem se efetivado em ritmo e forma diferenciada. No âmbito dos organismos internacionais, como a ONU, é de 1992 a Declaração de direitos relacionados à diversidade e as diferenças. Ademais, a possibilidade de um discurso sobre direitos étnicos e “cidadania diferenciada” é recente. As noções clássicas de direitos estão relacionadas com a idéia de promoção dos direitos humanos e da cidadania, remetem a um cidadão universal, sem marcas de identidade, a-histórico.

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Maranhão e dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em Políticas Públicas da UFMA. Rua Uricica 13, Calhau, São Luís/MA. E-mail: betac@elo.com.br

A grande questão que se coloca é Como equacionar a universalidade dessa construção de cidadania, com as especificidades históricas e dos diferentes grupos sociais e suas diversidades? Em que medida o discurso oficial do Estado brasileiro abre espaço à construção de cidadanias adequadas a pluralidade cultural e étnica que caracteriza a sociedade brasileira?

## **2 O PLURAL NO SINGULAR**

O reconhecimento da pluralidade do Estado brasileiro foi formalizado na Constituição Federal de 1988. Mas faz-se necessário refletir sobre esse reconhecimento, analisando-o no conjunto da Carta Magna. Os princípios que fundamentam a Constituição não fazem referência à pluralidade. Remetem à soberania, à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ao pluralismo político. Da mesma forma, entre os objetivos fundamentais da Carta Maior não consta o respeito à diversidade étnico cultural.

O discurso de reconhecimento da pluralidade vai surgir, de forma pontual, no capítulo VIII, dedicado aos índios, especialmente no artigo 231:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo a União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Cabe atentar para o fato de que o reconhecimento do direito às terras está limitado pelo poder do Estado de demarcá-las. O reconhecimento da organização social, dos costumes e da língua, vai ser cerceado pela imposição de uma educação escolar, atrelada ao Sistema Nacional de Educação, que dispõe a realização do ensino fundamental em português, visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Os limites são postos, também, no que se refere ao conteúdo, pois o artigo 210 dispõe que serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Observe-se o objetivo da formação básica comum e a determinação do respeito aos valores nacionais e regionais. Não há referência aos valores étnicos.

O parágrafo segundo deste artigo contém uma ressalva no que se refere a possibilidade do uso das línguas indígenas, que interpreto como sendo no lugar da segunda língua:

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

Pode-se-ia identificar, ainda, o reconhecimento à pluralidade, nos artigos que seguem:

Artigo 215

§ 1.º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”.

§ 2.º - A lei disporá sobre afixação de datas comemorativas de alta significância para os diferentes segmentos étnicos nacionais”.

Artigo 216, caput.

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Contudo, é necessário observar que as diferentes culturas discriminadas no parágrafo primeiro do artigo 215 são percebidas como participantes do processo civilizatório nacional. No parágrafo segundo é que se vislumbra uma vontade de reconhecimento da pluralidade, ao dispor sobre a necessidade de considerar as diferentes datas comemorativas que façam sentido para os diversos grupos étnicos culturais.

O artigo 216, ao fazer referência ao patrimônio dos diferentes grupos, define-os como patrimônio cultural brasileiro.

É interessante apontar para o fato de que, admitir a existência de diferentes usos, costumes e línguas e patrimônios étnicos, constitui um avanço no que se refere ao Ordenamento Jurídico do Estado brasileiro. No entanto, esse avanço ainda é limitado à equação do plural que é singular, ou seja, as diferenças são acomodadas ao contexto da sociedade nacional.

### **3 CIDADANIA NACIONAL VERSUS CIDADANIAS DIFERENCIADAS**

A discussão relativa à possibilidade de conquista de cidadanias diferenciadas está diretamente relacionada às chamadas reivindicações identitárias (SEMPRINI,

1999). Essas reivindicações partem de minorias que pretendem que suas especificidades e identidades sejam reconhecidas e que leis sejam criadas, assegurando direitos ou privilégios especiais, até a conquista da autonomia política e governamental.

A concessão de direitos específicos em função do grupo, para Kyirilicka (1996), é coerente com os princípios básicos da liberdade individual e da justiça social. Esta não é, no entanto, a perspectiva do Liberalismo clássico, que vê nos direitos diferenciados uma ameaça ao sentimento de identidade cívica que manteria unida uma sociedade liberal.

Os liberais temem que os direitos diferenciados em função do grupo debilitem o sentimento de identidade cívica, que representam como sendo o elo de manutenção da sociedade liberal. Os direitos diferenciados funcionariam como fonte de desunião, podendo conduzir a dissolução do país, ou mesmo reduzir as condições de exercício da democracia.

Como situa Souza Filho (2001 p.256), o Estado Liberal ou constitucional percebe a liberdade de cada povo como sujeita a um conjunto de regras de limitações impostas pela lei, isto é, pelo próprio Estado:

A cultura constitucional procurou encerrar o universalismo no estado. Um Estado único, com uma única fonte de direito, emanada diretamente da Constituição, com leis organizadas em códigos, que encerram todas as possibilidades das relações jurídicas em um sistema sem lacunas, Essa organização social, que não admite fissuras nem diferenças, não pode aceitar o índio com uma vida e organização social fundada em outros princípios que não sejam enunciados constitucionais que se efetivam pelo direito civil, Dito em outras palavras, não pode esse sistema sem lacunas aceitar povos que prescindam do Estado e da propriedade privada.

O Brasil vivencia esse dilema entre a possibilidade de reconhecer organizações sociais próprias dos povos indígenas e o atrelamento desses povos aos parâmetros do Estado “nacional”.

Essa tensão está explicitada na Constituição, como foi exposto anteriormente, e também nas políticas elaboradas visando efetivar as garantias constitucionais de respeito à diversidade dos povos indígenas.

O que está em jogo é a construção de uma cidadania nacional em confronto com cidadanias diferenciadas. O termo diferenciação aplica-se exatamente a relação com o Estado, propondo transgressões às limitações por este impostas. Nesse sentido, trata-se de construir cidadanias diferentes, para grupos que são diferentes.

Essa diferenciação compreende o direito à auto-organização social, que implica formas de poder diferenciadas, assim como de representação.

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

O Estado brasileiro vê-se diante do enfrentamento da questão da diferença, do problema do lugar e dos direitos das minorias em relação à maioria. No caso da relação com os povos indígenas, as políticas propostas para dar conta dessa problemática apontam para um deslocamento do princípio da assimilação para o princípio do respeito à diferença. No entanto, uma análise acurada do discurso oficial e do processo de descentralização, desencadeado pós Constituição de 1988, indica a construção de estratégias sutis de reafirmação do Estado nação.

#### 4 POLÍTICAS ESPECÍFICAS E DIFERENCIADAS?

Dois políticas nacionais, dirigidas aos povos indígenas, são ilustrativas dos aspectos que merecem ser destacados nesse movimento em direção ao pluralismo. Uma delas, no âmbito da educação indigenista, foi elaborada em 1993, pelo MEC, e intitula-se Diretrizes Para a Política **Nacional** de Educação Escolar Indígena'. A outra, produzida no âmbito do Ministério da Saúde, em 2000, foi designada Política **Nacional** de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

O reforço na Nacionalidade brasileira está presente, como se pode observar, desde o título. Em ambas o termo nacional está posto como forma de assegurar que se trata de uma política de um Estado "nacional". Outrossim, cabe ressaltar que o reconhecimento da pluralidade presente no Estado é concomitante ao deslocamento da educação e da saúde indigenistas, da FUNAI para o Sistema Nacional de Educação e para o Sistema Nacional de Saúde, respectivamente.

O que esse deslocamento sugere é uma estratégia de controle. Na prática, as ações indigenistas antes executadas por um órgão indigenista, passam a ser

gerenciadas por instituições voltadas ao atendimento dos não índios e reguladas pelos parâmetros do Estado “nacional”.

Essa mudança é mais drástica no que se refere à educação indigenista, pois as escolas indígenas, quando estavam sob a jurisdição da FUNAI, não faziam parte do Sistema Nacional de Educação, não estando formalmente submissas aos seus critérios. Portanto, ao se tentar construir escolas específicas e diferenciadas, soa incoerente atrelá-las ao Sistema Nacional de Educação.

#### **4.1 “Política de Educação Indígena”**

O texto que apresenta as Diretrizes, assinado pelo ministro da Educação, explicita que a Política de Educação Escolar Indígena configura-se como um desdobramento do Plano Decenal de Educação para Todos, que se compromete a colocar em prática uma política de tratamento diferenciado.

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

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

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

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

Posta essa condição, são descritos os princípios da “escola indígena, que deve ter como objetivo a conquista da autonomia sócio-econômico-cultural de cada povo. Os princípios apontam para a especificidade, diferenciação, interculturalidade e bilinguismo. Ademais, no que se refere à especificidade e diferenciação, está posto

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

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

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

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

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

A Matemática coloca-se como atendendo à necessidade de todos os povos de quantificar, comparar, classificar e medir. O texto ressalta a importância de a escola incorporar os modelos ligados à tradição do abano, reconhecendo como válidos seus sistemas de explicação. No entanto, insiste na necessidade do desenvolvimento conjunto e articulado das questões relativas aos números e à geometria, assim como o papel que as medidas desempenham. (p. 16)

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

A Geografia, segundo as Diretrizes (p16), deve ocupar-se da análise da formação das diversas configurações espaciais e integrar-se aos demais ramos do conhecimento, na medida em que se preocupa com localizações, estruturas espaciais e processos espaciais. O que não se coloca é que as noções de tempo e espaço são construções sociais e que no caso dos povos indígenas essas construções não são feitas a partir da lógica racional, que conduz o conhecimento não indígena.

O ensino de Ciências deve levar à compreensão das inter-relações entre o homem, a natureza e a cultura, partindo da realidade do aluno, da sua prática social e cultural, O objetivo elevar à construção de conceitos científicos. (p17)

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

No que se refere à organização da escola, as Diretrizes orientam que esta deve ser feita segundo os padrões culturais da comunidade, mas deve estar organizada de modo a facilitar a transmissão de conhecimentos. (p20). O calendário deve ser adequado de modo a permitir ao aluno participar das atividades cotidianas da comunidade, roça, caça, pesca, jogo, reuniões etc. No entanto, por estar submetida aos critérios do Sistema Nacional, a escola indígena tem limite mínimo de carga horária a cumprir. As atividades referidas são cotidianas e a escola se insere ocupando um espaço diário, excluindo seus alunos de quaisquer outras atividades.

Quanto ao professor, as Diretrizes (p.2 1-22) afirmam que deve ser indígena, havendo uma carreira diferenciada para o magistério indígena, sendo resguardado o direito à equidade na remuneração, ou seja, isonomia salarial com relação ao quadro geral de professores, Aqui, neste particular, esse é um aspecto que deve ser discutido, pois reforça a introdução de uma economia salarial, estimulando a desigualdade interna e tornando a escola um apêndice deslocado da vida da aldeia. Por outro lado, favorece a dependência com relação ao Estado, que contrata ou demite professores.

#### **4.2 “Política de Atenção à saúde dos povos indígenas”**



A Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas é parte da Política Nacional de Saúde, procurando adaptar as determinações legais que reconhecem aos povos indígenas suas especificidades.

Fundamenta-se nos mesmos princípios da <sup>2</sup>Política Nacional de Saúde, ou seja: descentralização, universalidade, equidade, participação comunitária e controle social. Em sua introdução (p156), ressalva que,

Para que esses princípios possam ser efetivados, é necessário que a atenção à saúde se dê de forma diferenciada, levando-se em consideração as especificidades culturais, epidemiológicas e operacionais desses povos.

Nesse sentido, esta posto que o princípio que permeia todas as diretrizes desta Política é o respeito às concepções, valores e práticas relativos ao processo saúde-doença próprios a cada sociedade indígena e a seus diversos especialistas. (p161).

Para efetivar o acesso dos povos indígenas à atenção integral à saúde, a Política propõe a organização dos serviços de atenção à saúde dos povos indígenas, na forma de Distritos Sanitários Especiais e Pólos-Base, no nível local, onde a atenção primária e os serviços de referência se situam.

Os Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEI, constituem um modo de organização de serviços, orientado para um espaço etno-cultural dinâmico, geográfico, populacional e administrativo bem delimitado;

(...) que contempla um conjunto de atividades técnicas, visando medidas racionalizadas e qualificadas de atenção à saúde, promovendo a reordenação da rede de saúde e das práticas sanitárias e desenvolvendo atividades administrativo-gerenciais necessárias à prestação da assistência, com controle social. (p. 157)

É o mesmo modelo proposto para o atendimento em geral, com a inclusão da categoria etno-cultural para caracterizar a especificidade.

A proposição das ações é sempre conduzida a partir de critérios burocráticos / técnicos, da lógica racional do Estado, ficando os critérios étnicos em segundo plano. O uso de medicamentos é designado como uso racional de medicamentos e está assim proposto (p 161).

As ações que envolvem, direta ou indiretamente, a assistência farmacêutica no contexto da atenção à saúde indígena, tais como seleção, programação, aquisição, acondicionamento, estoque, distribuição controle, vigilância, devem partir em primeiro lugar, das necessidades e da realidade epidemiológica de cada Distrito Sanitário

---

<sup>2</sup> Doravante designada Política

e estar orientadas para garantir os medicamentos necessários. Devem também compor essas ações as práticas de saúde tradicionais dos povos indígenas, que envolvem o conhecimento e o uso de plantas medicinais e demais produtos da farmacopeia tradicional no tratamento de doenças e outros agravos à saúde. Essa prática deve ser valorizada e incentivada, articulando-a com as demais ações de saúde dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas.

O mesmo tratamento é dado ao controle social (p165), que representa uma simples transposição do modelo dos demais distritos sanitários que não são indígenas. O Conselho Local de Saúde, por exemplo, deve ser formada pelos representantes das comunidades indígenas da área de abrangência dos Pólos-Base, incluindo lideranças tradicionais, professores indígenas, agentes de saúde indígenas, especialistas tradicionais, parteiras e outros.

Dois problemas se colocam nessa proposta. O primeiro diz respeito ao fato do Conselho Local reunir representantes das diferentes comunidades do Distrito, Esse formato pode ferir profundamente relações políticas entre comunidades, tendo em vista os conflitos interétnicos, O segundo, refere-se a forma de representação, que prevê um representante por comunidade, sistema muito complicado quando se trata de povos indígenas que desconhecem a delegação da representação.

## **5 CONCLUSÃO**

O que se observa no campo indigenista, atualmente, são movimentos que expressam uma ambivalência estrutural do Estado, que, pressionado pelas mobilizações indígenas apoiadas pela sociedade civil, formalizou o reconhecimento da sua multiculturalidade, preso aos princípios da unidade nacional.

O discurso legal e político não se têm efetivado na prática, e a retórica do respeito à diferença tem legitimado práticas de dominação que se exercem de forma simbólica. Procura-se homogeneizar, afirmando o respeito à diferença.

No âmbito da gestão, o deslocamento das ações para o contexto dos sistemas nacionais de Educação e Saúde implica numa postura ambígua na medida em que o reconhecimento das diferenças fica submetido a princípios nacionais, desconhecendo-se os povos indígenas como nações distintas. Trata-se de um discurso de respeito às diferenças submetido aos parâmetros da igualdade nacional.

## NATIONAL STATE AND DIFFERENTIATED CITIZENSHIP

### ABSTRACT

These paper analyses of the state nation's reassertment strategies configured on the recent political and administrative process happened to the Brazilian state. It intends to search the tension between universalism / particularim national policies and multicultural policies aiming to discuss the question of the ethnic rights possibilities among the context of the monocultural paradigm of the human rights' liberal tradition or from the differentiated citizenship rights, on the arnbit of a State that assures to be itself a national one. It takes as empiric carnp the discourse of the new Indian policies of education and Health.

Keywords: Citizenship. Nationality. Diversity.

### REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da **República Federativa do Brasil**. Brasil, DF: Senado, 1988.

KYMLICKA, Will. **Ciudadania multicultural**, Barcelona: Paidôs, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes para a política nacional de educação escolar indígena**. Brasília, DF, MEC/SEF, 1993.

POLÍTICA (nacional de atenção à saúde dos povos indígenas). In: **Legislação Indigenista Brasileira**- Brasília, DF, FUNAI, 2002.

MONSERRAT, Guibernau. **Nacionalismos**. Rio de janeiro: Zahar, 1996.

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

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A universalidade parcial dos direitos humanos. In: Grupioni, L. D et alli. **Povos Indígenas e tolerância**. São Paulo: EDUSP, 2001.