

A FUNÇÃO SOCIAL DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR DIANTE DA SUB-REPRESENTATIVIDADE DOS POVOS ORIGINÁRIOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS (LEI Nº 12.711/2012) E DA RESISTÊNCIA INDÍGENA NO BRASIL¹



Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos Terra

Centro Universitário Franciscano – UNIFRA – Brasil

Thomaz Delgado de David

Universidade Federal de Santa Maria e Centro Universitário Franciscano – UFSM e UNIFRA – Brasil



Resumo

Este artigo foi desenvolvido a partir da análise referente à situação de vulnerabilidade a qual estão submetidos os povos indígenas no Brasil, especialmente em razão da estagnação do processo demarcatório de suas terras historicamente ocupadas e dos obstáculos à manutenção e reprodução de suas culturas, considerando as consequências que decorrem das constantes investidas aculturativas que sofrem. Diante disso, a pesquisa teve como escopo averiguar a (sub)representatividade dos povos originários, para então propiciar a compreensão adequada da função social das vagas no ensino superior destinadas aos indígenas, por intermédio de uma relação estabelecida entre as condições para o exercício da cidadania, possibilitadas por políticas públicas educacionais, e a representatividade na sociedade civil e na esfera política. O aporte metodológico empregado fundamentou-se na utilização do método de abordagem dedutivo, do método de procedimento histórico e comparativo, bem como no auxílio de documentação indireta enquanto técnica de pesquisa.

Palavras-chave: Acesso ao ensino superior; Lei de Cotas; Povos originários; Sub-representatividade.

Introdução

Tendo o panorama presente como contexto e à vista dos acontecimentos históricos, a situação dos povos indígenas no Brasil ainda se demonstra bastante calamitosa em razão das constantes ações perpetradas contra a manutenção e a reprodução de suas culturas, assim como em oposição à preservação de sua etnia, especialmente devido à omissão do Estado, que deveria garantir o multiculturalismo, e em atenção aos interesses do setor privado. Isso se dá em razão das constantes tentativas de imposição de culturas externas – relacionadas aos

¹ O presente artigo foi elaborado a partir de proposta temática da disciplina de Ética e Cidadania, ministrada pela Prof.^a Ms. Anarita Araújo da Silveira e que integra a matriz curricular do Curso de Direito do Centro Universitário Franciscano (UNIFRA).

moldes da expansão imperialista – aos indígenas, ameaçando seus costumes e meios de sobrevivência.

Desde o início do processo de colonização, os povos originários da América vêm sendo historicamente explorados e massacrados. Possivelmente, após a colonização portuguesa do território hoje correspondente ao Brasil, se não fosse pela atividade altamente lucrativa que estava firmada no tráfico marítimo de escravos negros, o trabalho dos indígenas poderia ter sido amplamente explorado em substituição.

Todavia, tal constatação não rejeita a aptidão que os indígenas possuem para desempenhar diferentes trabalhos. Nessa senda, cabe mencionar que sua sobrevivência até a intervenção dos colonizadores dependeu, por obviedade, exclusivamente de sua capacidade.

Ao considerar o processo do qual advém a atual estratificação social, racial e étnica da sociedade brasileira e seus resultados, tem-se que esse é marcado por séculos de segregação e opressão contra minorias representativas. Por conseguinte, na contemporaneidade os indígenas encontram-se em situação de vulnerabilidade social.

Em razão disso, atualmente existem políticas públicas com vistas a efetivar direitos sociais e possibilitar a promoção da igualdade por intermédio de discriminações com caráter positivo, conforme se verifica por meio dos objetivos estabelecidos. Esse é o caso das ações afirmativas, a exemplo da Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas).

Assim, a pesquisa cujos resultados ora expõe-se teve como objetivo averiguar a (sub)representatividade dos povos originários, para então propiciar a compreensão adequada da função social das vagas no ensino superior destinadas aos indígenas. Isso se sucedeu por intermédio de uma relação estabelecida entre as condições para o exercício da cidadania, possibilitadas pela educação, e a representatividade na sociedade civil e na esfera política.

Para tanto, em termos metodológicos, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, eis que a orientação da pesquisa se deu a partir da análise geral do contexto atual de possível (sub)representatividade dos povos indígenas até uma verificação mais específica, a qual envolveu o entendimento da função social da Lei de Cotas, sob um prisma mais específico. Ainda, como métodos de procedimento empregou-se o método histórico e o método comparativo, com o intuito de possibilitar o entendimento adequado de uma temática que não deve ser analisada isoladamente, sob o risco de restarem ignorados aspectos cruciais.

Ademais, a pesquisa contou com o auxílio de documentação indireta, apesar da lacuna bibliográfica existente no que se refere ao direito étnico e aos estudos etnológicos. Isso justifica a utilização de referenciais que tratam de problemáticas raciais em contextos

pertinentes à elucidação dos questionamentos que direcionam esta produção científica, feitas as devidas ressalvas.

Diante do exposto, passou-se a averiguar a possível (sub)representatividade étnica e tratar da resistência indígena, sob uma perspectiva analítica etnológica e, na sequência, buscou-se compreender a função social das vagas de ensino superior destinadas aos povos indígenas a partir da Lei nº 12.711/2012. Por derradeiro, em um terceiro momento, estabeleceu-se a eventual relação entre a potencial ampliação da representatividade dos povos indígenas e seu acesso ao ensino superior a partir da Lei de Cotas.

Estudos etnológicos e considerações para uma análise acerca da representatividade dos povos originários

Preliminarmente, cabe asseverar que para a sobrevivência das comunidades indígenas – a qual está indissociavelmente ligada à preservação da cultura dessas – é imprescindível que se atente às particularidades que envolvem a etnia indígena. Desse modo, compreende-se a demarcação dos seus territórios tradicionalmente ocupados como uma das condições básicas para a sua existência.

Assim, cabe elucidar o conceito de etnia de forma a possibilitar o entendimento da conexão existente entre os povos de etnia indígena e as terras que historicamente ocupam. Nessa senda, tem-se que:

Etnia, uma categoria antropológica, refere-se a um conjunto de dados culturais – língua, religião, costumes alimentares, comportamentos sociais – mantidos por grupos humanos não muito distantes em sua aparência, os quais preservam e reproduzem seus aspectos culturais no interior do próprio grupo, sem que estejam necessariamente vinculados por nacionalidade comum, ainda que compartilhem um território comum e se organizem, em determinados casos, como população geral deste território (SILVA JR, 2012, p. 18).

À vista disso, percebe-se que os povos indígenas, sob um enfoque abrangente, possuem características em comum e relacionam-se de maneira a atender os pressupostos para que sejam considerados a partir da definição étnica. Para além, levando em consideração o multiculturalismo dos povos originários, bem como a sua divisão em comunidades, é possível compreender que internamente à etnia indígena existem grupos com significativas diferenças, inclusive em razão de aspectos religiosos, da língua nativa, de tradições, de conhecimentos medicinais, entre outras.

Em oposição à isso, existem diferentes formas de atentar contra a sobrevivência desses grupos étnicos, porquanto sua existência se fundamenta na própria identidade étnica e

cultural, estando ligada ao desempenho do *ethos*² e ao reconhecimento de suas particularidades. Assim, quando ocorre a permutação do grupo étnico ao qual pertence o sujeito, trata-se de mobilidade social (SCHADEN, 1969).

Tal mobilidade social pode se desenvolver de diferentes modos. A partir da assimilação, que “é o processo geral de incorporação de um grupo étnico por outro através da perda da peculiaridade cultural e da identificação étnica anterior” (SCHADEN, 1969, p. 53) ou em decorrência do fenômeno aculturativo, no qual os costumes de um grupo perdem, gradativamente, significância na diferenciação de seus integrantes em relação aos não-integrantes (SCHADEN, 1969).

Considerando que a existência da supramencionada etnia depende da identidade indígena, na medida em que os indígenas vão sendo privados do exercício de seu conjunto de hábitos culturais pelos não-indígenas o reconhecimento de seu diferencial étnico torna-se menos perceptivo e, conseqüentemente, o fenômeno de aculturação atenta contra a distinção étnica. Conseqüentemente, cabe ressaltar que a privação da prática do *ethos* dos povos indígenas ensejou a pesquisa acerca de sua representatividade, de tal modo que pretendeu-se descrever os meios pelos quais se deu a investigação, associando o contexto de sub-representatividade aos resultados derivados.

Assim, durante os estudos que deram origem ao presente trabalho científico, entendeu-se que, para averiguar a (sub)representatividade dos povos indígenas seria necessário compreender a conexão entre a quantidade de representantes seus na política e no malho social, assim como a relevância desses. Ainda, constatou-se a necessidade de verificar a forma como os direitos dos referidos povos estão sendo tratados pelos poderes Executivo e Legislativo, compostos por representantes políticos democraticamente eleitos.

Introduzindo dados apurados, de acordo com as declarações obtidas pelo IBGE, por intermédio de questionário pré-determinado, na população brasileira “47,7% consideram-se brancos; 7,6%, pretos; 1,1%, amarelos; 43,1%, pardos, e 0,4%, indígenas” (IBGE, 2010), conforme o Censo Demográfico 2010. Nesse sentido, nota-se que os indígenas constituem o menor grupo numérico.

Segundo a doutrina de Séguin (2002, p.12), entende-se que os povos indígenas podem ser considerados como minoria, por encontrarem-se em “posição de não-dominância

² O conceito de *ethos* pode ser resumido enquanto conjunto de valores, hábitos e práticas culturais que correspondem a um grupo e lhe atribuem vinculações. A expressão é trabalhada de forma mais específica na obra *Aculturação indígena*, de Egon Schaden, presente nas referências deste artigo.

no país onde vivem”. No entanto, destaca-se que tal entendimento não decorre apenas do fato de serem quantitativamente inferiores, como será visto posteriormente.

Nesse panorama, a quantidade de indígenas que exercem seus direitos políticos provavelmente é ainda bem menor, considerando que as particularidades do processo eleitoral não-indígena são estranhos às suas tradições históricas. Conseqüentemente também ao referido processo, um número bastante reduzido de candidatos que se identificam como indígenas conseguirão se eleger colocando em pauta as demandas dos povos originários.

Em outra senda, por mais que existam representantes democraticamente eleitos que defendem políticas indigenistas, é necessário frisar a importância do protagonismo na resistência indígena. É esperado o fato de que os políticos não-indígenas sub-representem os interesses dessa etnia, pois ainda possuem seus interesses próprios e partidários e que por vezes conflitam com o dessa minoria, sendo apropriado na sequência expor a pesquisa que conduziu à constatação da sub-representatividade indígena.

A constatação da sub-representatividade indígena

Destarte, pelas razões a seguir expostas, escolheu-se a questão territorial como apoio para ensaiar as análises sobre a atuação dos poderes Executivo e Legislativo em relação à resistência indígena. Em perspectiva abrangente, todas as comunidades indígenas sedentárias possuem semelhanças no que tange à importância da terra para a preservação de sua existência. Para essas, a posse do território no qual desempenham suas atividades é da coletividade, não havendo influência do modelo ocidental, eis que esse é pautado na propriedade privada (RAMOS, 1995).

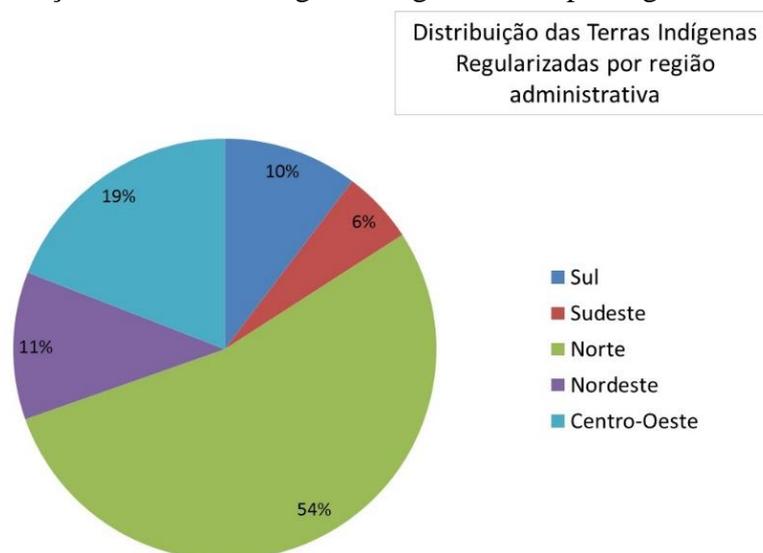
Ademais, alienadas de seu território, comunidades indígenas possuem pouquíssimas chances de preservar sua cultura e subsistir como grupos étnicos autossuficientes (RAMOS, 1995), pois o exercício de seus costumes está intimamente vinculado à territorialidade que ocupam, assim como a relação espiritual que sentem em relação aos seus ancestrais está, por vezes, ligada à área em que originalmente esses se estabeleceram. Nesse sentido, impende ressaltar que “o significado de territorialidade para as sociedades indígenas não é o mesmo que para as populações nacionais que as rodeiam” (RAMOS, 1995, p. 20) e, portanto, não deveria o homem não-indígena – aquele externo à etnia indígena e que vive de acordo com os

constructos sociais capitalistas – interferir na relação metabólica mantida entre os indígenas e a natureza³.

Acerca da demarcação de terras indígenas, a Constituição Federal prevê no *caput* do art. 231 a competência da União, reconhecendo a “organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Por derradeiro, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) exerce as demarcações de forma administrativa das terras historicamente ocupadas, em consonância com o art. 1º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996.

Tal competência é atualmente objeto da PEC nº 215, proposta em 2000 e que segue em tramitação, a qual possui a atribuição, de modo exclusivo, de demarcação de territórios indígenas ao Congresso Nacional. Acerca da distribuição das Terras Indígenas (TIs), faz-se mister a inserção de dados quantitativos providos da FUNAI, pois são capazes de esclarecer com precisão a situação atual.

Gráfico 1 – Distribuição das Terras Indígenas Regularizadas por região administrativa



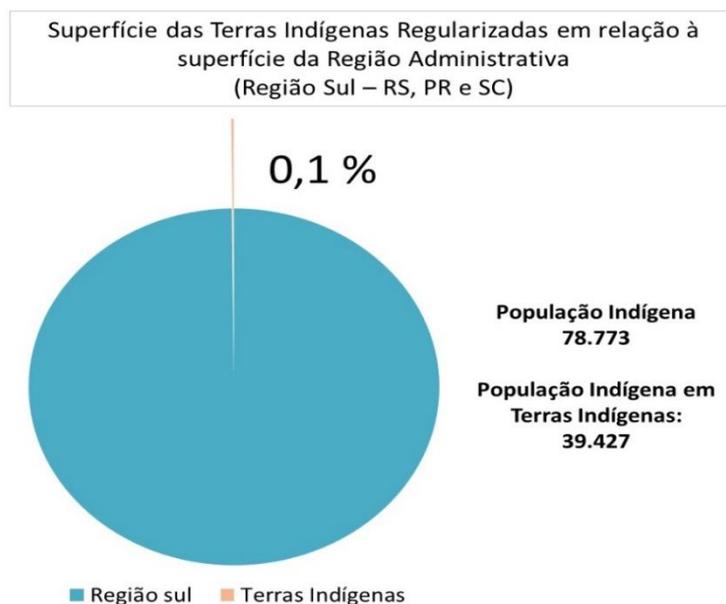
Fonte: “Terras Indígenas: o que é?” no *website* da Fundação Nacional do Índio

Consonante os dados expressos, verifica-se que, excepcionalmente, a região norte possui um índice mediano de distribuição de terras indígenas regularizadas (54%), enquanto que as demais regiões apresentam índices baixíssimos, estando o Centro-Oeste com a segunda maior taxa de distribuição (19%) e o Sudeste com a menor (6%). Assim, em seguida, para aproveitar os referidos dados e contextualizá-los, cabe apontar a associação entre as terras

³ Para uma compreensão mais profunda acerca da relação metabólica entre o homem e a natureza, consultar “A natureza da natureza em Marx” (RAMALHO, 2010).

indígenas em face da superfície total da região Sul – a ser utilizada como exemplo –, bem como da população indígena que se encontra em alguma TI em comparação a que se encontra em terras não-indígenas.

Gráfico 2 – Superfície das Terras Indígenas Regularizadas em relação à superfície da Região Administrativa (Região Sul – RS, PR e SC)



Fonte: “Terras Indígenas: o que é?” no *website* da Fundação Nacional do Índio

Segundo esses dados, aproximadamente metade da população indígena da Região Sul do Brasil encontra-se em terras não-indígenas. Merece destaque também o fato de a outra metade, aquela que está situada nas TI, ocupar apenas um milésimo da porcentagem total de terras da região.

Ainda, o gráfico chama a atenção para a ineficiência do Poder Executivo em face das prementes demandas indígenas, eis que o processo demarcatório das terras historicamente ocupadas pelos povos originários encontra obstáculos no setor público para que possa ser efetivado. Nesse sentido, em observância ao Decreto nº 1775/1996, o qual, em suma, regulamenta o procedimento administrativo de demarcação das TIs, depreende-se que um dos motivos do cenário exposto se encontra na morosidade do processo demarcatório, o qual é revestido de formalidades.

Atualmente, a situação das demarcações de terras é de paralisação, conforme refere a Comissão Pró-Índio de São Paulo (2015), a qual pontuou que, no que tange aos direitos indígenas, há “uma pressão muito forte, partida do agronegócio, no sentido de dificultar a sua efetivação”. O agronegócio, cujos interesses são evidentemente contrários à demarcação de

terras indígenas, é consolidado no Brasil a partir da grande concentração de terras pertencentes à uma pequena parcela da população.

No poder legislativo, o agronegócio é ativamente representado pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a qual reúne mais de 200 parlamentares e considera-se “a mais influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo” (FRENTE..., 2015). Nessa senda, o agronegócio encontra amparo também no poder Executivo, que já vinha condicionando suas atividades aos interesses dos latifundiários, haja vista a já mencionada paralisação das demarcações de TIs.

Tais colocações complementam a anteriormente exposta de que o poder público obstaculiza a demarcação de terras indígenas. Isso pois o setor privado exerce enorme influência na tomada de decisões dos poderes Executivo e Legislativo, eis que têm financiado amplamente os representantes políticos eleitos.

Acerca do exposto, impende mencionar que “grupos [do setor privado] buscam elevar a quantidade de benefícios auferidos da ação estatal e, para isso, podem se engajar nas mais diversas formas de influenciar as decisões governamentais” (SANTOS et al, 2015). Efetivamente, “financiar campanhas é uma forma de investir capital e sua rentabilidade depende muito dos arranjos e da dinâmica política” (MACHADO, 2014, p. 21), o que leva a considerar que o investimento por parte de representantes do agronegócio para a eleição de parlamentares pertencentes à chamada “bancada ruralista”, que corresponde à FPA, está atrelado à espera de benefícios.

Contrariamente a isso, sobre a cooperação e a representação de interesses de indivíduos e grupos não-empresariais com o/pelo poder público, refere Cunha (2004, p. 254) que “a cidadania é a qualidade que alguns populares têm de participação na administração estatal, seja de forma indireta por seus representantes, seja de forma direta”. Assim, em relação ao contexto evidenciado, conduz ao entendimento de que, em função de os indígenas possuírem alguma influência, mesmo que pouco expressiva, não há de se utilizar o termo irrepresentatividade, observando que trata-se de representatividade, mesmo que reduzida.

Por conseguinte, tomando a questão territorial como parâmetro, constata-se a sub-representatividade – termo apropriado para tanto – dos povos originários pelos poderes que são compostos por representantes democraticamente eleitos no Brasil. Sequencialmente, passa-se a discorrer acerca da função social do acesso ao ensino superior no cenário hodierno pautado.

A função social do acesso de indígenas ao ensino superior promovido pela lei nº 12.711/2012

A Lei de Cotas, objeto de estudo para o desenvolvimento deste trabalho, é definida pela doutrina como uma ação afirmativa, conforme introdutoriamente relatado. No sentido de compreender tal definição, cabe referir o pensamento de Kaufman:

Podemos conceituar as ações afirmativas como instrumento temporário de política social, praticado por entidades privadas ou pelo governo, nos diferentes poderes e nos diversos níveis, por meio do qual se visa a integrar certo grupo de pessoas à sociedade, objetivando aumentar a participação desses indivíduos sub-representados em determinadas esferas, nas quais tradicionalmente permaneceriam alijados por razões de raça, sexo, etnia, deficiências física e mental ou classe social (KAUFMAN, 2007, p. 220).

Diante disso, entende-se que a Lei nº 12.711/2012 é uma política social promovida pelo poder público proposta para ampliar a representatividade de minorias (étnicas e raciais) que, conforme abordado, sofrem os resultados de sua sub-representação no âmbito político e social. Em complemento, tem-se que políticas públicas formam um planejamento singular de análise e operação executiva, tendo seu enfoque voltado à concepção do direito, no mote das práticas governamentais, em um contexto democrático (BUCCI, 2007).

Tratando-se da política pública educacional de inclusão no ensino superior a partir do diploma legal supracitado, verifica-se que as disposições legais apresentam caráter regulatório. Acerca das finalidades das políticas regulatórias, essas “podem [...] distribuir custos e benefícios de forma equilibrada entre grupos e setores sociais” (SCHMIDT, 2008, p. 2314), como é o caso da Lei de Cotas, porquanto beneficia segmentos minoritários visando dirimir desigualdades.

A Lei 12.711/2012 prevê a disposição de 50% (cinquenta por cento) das vagas de acesso ao ensino superior para estudantes provindos do ensino público e com renda familiar baixa. Ainda, destina as vagas, aos candidatos “autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção igual à sua distribuição nas unidades da Federação onde estão localizadas as instituições federais de ensino superior, e de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)” (SANTOS, 2013).

À vista disso, para que seja possível elucidar a função social das cotas destinadas ao ingresso de indígenas ao ensino superior, há de se destacar previamente que, embora a Constituição Federal de 1988 esteja solidificada sob o princípio constitucional da igualdade e disponha acerca desse, não se verifica a concretização da igualdade no acesso à educação. Em

face disso, a doutrina divide, por intermédio de concepções variadas, a igualdade a partir de suas acepções distintas: igualdade material e formal.

Nesse sentido, a necessidade das cotas se encontra na promoção da igualdade material, no plano concreto, para além da formalidade presente nos códigos. Em linhas gerais, em um entendimento adequado acerca do princípio da isonomia, sua aplicação tem “o objetivo de colocar todos os membros da sociedade em condições iguais de competição pelos bens da vida considerados essenciais, [por isso] se faz necessário, muitas vezes favorecer uns em detrimento de outros” (SILVA, 2003, p. 61).

Cumprir destacar que, diante dessa perspectiva acerca da Lei de Cotas, o princípio da igualdade aparece positivado na Constituição Federal, de modo a atribuir deveres combativos ao Estado, na forma do art. 3º, inciso III, art. 23, incisos X e VII e art. 170, inciso VII, os quais versam, respectivamente, sobre *erradicação* da marginalização e *redução* das desigualdades sociais, *combate* aos fatores de marginalização e, novamente, *redução* das desigualdades sociais (SILVA JR, 2012, p. 119). Ademais, como previsões constitucionais que direcionam o Estado ao desempenho de prestações positivas, o princípio da igualdade está disposto no inciso IV do art. 3º e na complementação do inciso X do art. 23, que informam, sequencialmente, o dever do Estado na *promoção* do bem de todos, acima de quaisquer formas de discriminação, e na *promoção* da integração social dos setores desfavorecidos (SILVA JR, 2012, p. 119).

Diante disso, o sobredito princípio da igualdade deve ser entendido como fio-condutor da atividade legislativa e da atuação do Estado. Nessa senda, em relação à sua caracterização principiológica:

Os *princípios jurídicos fundamentais* são princípios constitucionais gerais, informadores da ordem jurídica nacional, manifestando-se com desdobramentos (ou princípios derivados) dos princípios fundamentais, fornecendo sempre diretivas materiais de interpretação das normas constitucionais. Mais do que isso, vinculam o legislador no momento de produção da norma, de modo a poder dizer-se ser a liberdade de conformação legislativa positiva e negativamente vinculada a esses princípios jurídicos gerais (SILVA, 2003, p. 61, grifo do autor).

Assim, tanto o princípio da igualdade quanto o princípio da função social, a ser tratado na sequência, devem ser considerados princípios fundamentais do direito. O princípio sobrelevado está associado com o direcionamento durante a elaboração de normas ou de políticas públicas, orientando o ordenamento jurídico e atividades administrativas do setor público.

Enquanto isso, o princípio da função social, aplicado às instituições de ensino superior, comporta a geração de conhecimento e resulta no progresso cultural, científico, dos saberes tecnológicos e do indivíduo em si, situado num contexto social (CASTANHO; FREITAS, 2006). Ainda, conforme Carvalho (2015, p. 55) “o próprio fato de constituir-se como instituição de educação já nos faz inferir, diretamente, que toda IES [instituição de ensino superior] traz, em seu cerne, em sua razão de existir, o compromisso com uma determinada responsabilidade social”.

Utilizando-se de tal lição para compreender a função social do acesso de indígenas ao ensino superior, é possível relacionar essa responsabilidade social com a sua preservação cultural. Em face disso, a educação deve ser considerada, além de emancipatória, instrumento de resistência, devido à consciência étnica que possibilita.

O educador Freire (1997, p. 26) dispõe que “a educação em vista duma libertação, enquanto práxis autêntica, é simultaneamente um ato de conhecimento e um método para a transformação que os homens devem exercer sobre a realidade que procuram conhecer”. Nesse mote, entende-se o papel da educação para além da formação individual, refletindo diretamente na construção social da realidade e alterando paradigmas existentes.

Ademais, “ao assegurar o direito à educação para todos, a Constituição Federal impôs que o ensino deve ser democratizado, sendo inconstitucional a manutenção de seu acesso para uma população privilegiada” (FARIA; MENDES; SANTOS, 2015, p. 91). Nesse ínterim, a função social do acesso ao ensino superior, além de sua referida potencialidade, deve ser compreendida a partir de sua abrangência.

Relacionando a função exposta com a funcionalidade das políticas públicas, tem-se que:

As ações afirmativas não são desenvolvidas a partir do acatamento ao multiculturalismo, já que o legislador é sempre alguém situado numa cultura que seria então a dominante, mas do reconhecimento de comportamentos de valor universal e transcultural como o respeito pela pessoa humana e a exigência da justiça (WERNECK, 2008, p. 419).

Disso, depreendeu-se não apenas o caráter transformador da ação afirmativa quando voltada à universalização do acesso à educação, mas também preservacionista, envolvendo a atenção ao princípio jurídico da dignidade da pessoa humana e contemplando a finalidade declarada do ordenamento jurídico. Essa referida finalidade é de prover justiça, aqui compreendida em seu alcance social.

Diante do exposto, identificou-se que a função da Lei de Cotas no que se refere ao ingresso dos povos originários no ensino superior reside na promoção de condições para que

os indígenas possam protagonizar a luta pela sobrevivência de sua cultura e, portanto, de si mesmos. Nesse ínterim encontram-se os mecanismos de controle que são alheios aos seus costumes, mas que interferem diretamente em sua vida e que serão caros para a análise subsequente em torno da relação entre a sub-representatividade indígena e a função social da Lei nº 12.711/2012.

A relação entre o contexto de sub-representatividade dos povos originários e a função social da Lei de Cotas

Sequencialmente, cumpre retomar neste momento a sub-representatividade indígena na sociedade não-indígena para além do que se refere às causas e consequências, com o intuito de esmiuçar na sequência a relação entre a representatividade indígena e a Lei de Cotas. Fora do âmbito político, a representatividade perpassa também pela própria estruturação do malho social em relação aos indivíduos de determinados grupos e as posições que ocupam dentro da sociedade, de tal modo que sujeitos com maior grau de escolaridade e elevadas condições financeiras possuem maior visibilidade e voz ativa para fazer reivindicações ao Poder Público, logrando maior êxito.

Por conseguinte, cabe utilizar a comparação como meio para exemplificar isso, tendo em vista a lacuna bibliográfica explicitada introdutoriamente e a quantidade mais elevada de estudos que envolvem minorias raciais. Nesse sentido, estabelecendo um paralelo entre as cotas que serão preenchidas por critérios raciais e as cotas étnicas, no que se refere à representatividade, faz-se imperioso distinguir que, enquanto os negros encontram-se inseridos na sociedade não-indígena – dominada pelo homem branco –, ainda que, majoritariamente, ocupando posições sociais inferiores, os indígenas, usualmente, ainda vivem, ou tentam viver, sob seus próprios costumes, apesar das constantes adaptações que sofrem, impostas pela intervenção externa na sua cultura.

Em observância a isso, Séguin (2002, p. 20) utiliza conceitos de autoria de Gabi Wucher para distinguir grupos minoritários da seguinte forma:

Minorities by force que seriam as [minorias] que se encontram numa posição de inferioridade na sociedade em que vivem e que aspiram apenas não serem discriminadas em relação ao restante do grupo, almejam uma adaptação e serem assimilados pela maioria. Estes grupos não almejam preservar sua identidade, apenas querem ser aceitos.

Dessa maneira, percebe-se que os negros, enquanto minoria racial, podem ser classificados a partir de tal expressão, haja vista que encontram-se inseridos, geralmente, em camadas mais pobres e periféricas da sociedade, sendo sua busca conduzida pela luta por

igualdade racial na sociedade não-indígena, adotando uma postura combativa à sua segregação. O outro conceito explanado por Séguin, o qual difere do supramencionado, é apropriado para a classificação dos povos indígenas enquanto minoria étnica, eis que ressalta seu caráter anti-integracionista:

Minorities by will, estas exigem que além da não discriminação e da tolerância, sejam adotadas medidas especiais que permitam a preservação de suas características coletivas (culturais, religiosas ou linguísticas). Estes grupos são mais combativos posto que rejeitam serem assimilados à maioria da população. Ao lutarem por adoção de medidas especiais em seu benefício, sua problemática torna-se consideravelmente mais complexa e difícil do que a das minorias *by force*, cujas aspirações são mais simples, pois, após algumas gerações, haverá assimilação (SÉGUIN, 2002, p. 20)

Distante de menosprezar a problemática envolvendo as minorias raciais, deu-se destaque aqui à questão que envolve as *minorities by will*. Isso em razão do caráter etnológico desta pesquisa e dos objetivos delineados.

Da citação exposta, compreende-se que o indígena faz uso das cotas advindas da Lei nº 12.711/2012 sem necessariamente objetivar sua integração à sociedade não-indígena. Pelo contrário, frequentemente o faz para adquirir influência na sociedade e interceder nas decisões que implicam em alterações às suas comunidades.

Desse modo, a igualdade de condições, tanto em seu aspecto racial quanto étnico, conduz à ampliação da representatividade e defesa dos interesses dessas minorias. No mesmo mote, entende-se que há um liame entre a sociedade civil e o governo, assim como seus entes federados, algo já compreensível neste momento, considerando que as minorias (como os indígenas) o são em virtude de sua sub-representatividade enquanto o contrário ocorre com as majorias (como os não-indígenas), que podem ser quantitativamente inferiores ou superiores.

As majorias se afirmam assim pois ocupam posições privilegiadas na sociedade e, de acordo com a tentativa de manutenção do *status quo*, tendem a lutar contra a mobilidade social em defesa de seus interesses comuns. Em contrapartida, tais formas de dominação encontram obstáculos diante de políticas públicas que promovem a cidadania (como a Lei de Cotas):

A cidadania significa a realização democrática de uma sociedade, por meio da garantia a todos os seus cidadãos, do acesso ao espaço público e de condições para uma existência digna, o que demanda organização e articulação política no sentido de superação de toda e qualquer forma de exclusão (WERMUTH; COLET, 2009, p. 441).

Diante disso, entende-se que o conceito de cidadania está atrelado à superação da sub-representatividade das minorias que ficam à margem da sociedade e das decisões que partem do âmbito político-jurídico e impactam a sociedade. Também, a ampliação do acesso ao ensino superior para *minorities by will* anteriormente não contempladas com tal oportunidade se traduz na tentativa de promover condições de igualdade entre grupos historicamente oprimidos e seus opressores.

Em que pese o sociólogo Marshall (1967, p. 76) tenha afirmado que “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, que confere-lhes direitos e obrigações, acredita-se, a partir dos estudos etnológicos, que o elemento definitivo nessa consideração deve ser a capacidade de desenvolver a prática cidadã em determinada comunidade, não a noção de pertencimento. Nessa perspectiva adequada, ser cidadão conecta-se com a possibilidade de desempenhar papéis associados à atividade representativa no meio social, tanto como representante quanto representado.

A função do acesso ao ensino superior, bem como a sua universalização, fornece mecanismos que ampliam a participação de determinados segmentos da sociedade, incidindo diretamente em uma transformação política e social que contribui para a resistência indígena. Portanto, entendeu-se que a função social da Lei de Cotas interfere diretamente na representatividade indígena, de tal modo que possibilita uma alteração paradigmática diante do contexto de sub-representatividade evidenciado.

Conclusão

Em sede conclusiva, entendeu-se que, tendo sido constatada a sub-representatividade dos povos originários e, posteriormente, compreendidas as consequências da relação entre o acesso ao ensino superior por intermédio da Lei de Cotas e o aumento da expressividade indígena, os objetivos desta pesquisa restaram alcançados. No entanto, apesar de ficar demonstrada a função, e logo a importância, do acesso dos povos indígenas ao ensino superior, há de se apontar alguns aspectos controversos que merecem ser objeto de pesquisas futuras.

O primeiro deles envolve o processo de aculturação dos povos indígenas, o qual se resume à sobreposição da cultura externa sobre a etnia indígena. Tendo em vista que o acesso ao ensino superior possibilita a eles mais mecanismos para a defesa de seus interesses, porém, os insere em instituições junto aos não índios – muitas vezes sem preparo para recebê-los –,

questiona-se a existência de outros meios de ampliar a representatividade indígena sem que seja necessário o acesso ao ensino superior, mas sem negar seu caráter imperioso.

No mesmo sentido, diante da ampliação do acesso ao ensino superior, é relevante atentar para os instrumentos que estão sendo utilizados para possibilitar a permanência dos indígenas junto às instituições de ensino. De mesmo modo, ressalta-se a necessidade de avaliações periódicas aptas a apontar os resultados obtidos pela Lei nº 12.711/2012, constituindo-se como propulsoras do aperfeiçoamento dessa ação afirmativa.

Por fim, considerando a tecedura dos constructos que envolvem a temática, justificou-se a pesquisa devido à contribuição que poderá representar para a área de estudos e pesquisas em políticas públicas e questões étnicas, haja vista a carência de estudos acerca das matérias interligadas, assim como, pelo impacto esperado nas relações interétnicas, resultante da dissipação de um entendimento sociojurídico adequado acerca da função social do acesso de indígenas ao ensino superior. Nesse desiderato, este estudo possui caráter de interesse público na medida em que a Lei de Cotas interfere no sistema universal de acesso ao ensino superior e, portanto, gera polêmica envolvendo a conceituação de igualdade perante cotistas e não cotistas.

THE SOCIAL FUNCTION OF THE ACCESS TO HIGHER EDUCATION IN FRONT OF THE NATIVE PEOPLE SUB-REPRESENTATIVENESS: AN ANALYSIS ABOUT THE PUBLIC POLICY OF QUOTES (LAW N. 12.711/2012) AND THE INDIGENOUS RESISTANCE IN BRAZIL

Abstract

The present article was developed from the analysis concerning the situation of vulnerability to which indigenous people are subjected in Brazil, especially given the stagnation of the demarcation process of their historically occupied lands and the obstacles to the maintenance and reproduction of their cultures, considering the consequences resulting from the constant acculturative invested they suffer. Therefore, the research scope was to ascertain the (sub)representation of indigenous people, and then provide a proper understanding of the social function of vacancies in higher education for the indigenous, through an established relationship between the conditions for the exercise of citizenship, made possible by educational public politics, and representation in civil society and in the political sphere. The methodological approach employed was based on the use of the deductive method, the historical and comparative methods of procedure, as well as the support of indirect documentation as a research technique.

Keywords: Access to higher education; Law of Quotes; Native people; Sub-representativeness

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. **Decreto n. 1775, de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. **Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. **Projeto de Emenda à Constituição n. 2015, de 28 de março de 2000**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Gláucia Melasso Garcia de. Responsabilidade social no ensino superior privado: alguns elementos para reflexão. **Estudos**. n. 34, p. 55-58, abr. 2015.

CASTANHO, D. M; FREITAS, S. N. Inclusão e prática docente no ensino superior. **Educação especial**. n. 27, p. 93-99, 2006.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Cenário nacional é de paralização das demarcações de terras indígenas**. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/indios/upload/editor/files/MateriaOcenariodeparalisacao.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CUNHA. André Luiz Nogueira da. **Direitos políticos, representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

FARIA, I. P. de; MENDES, J. S. R; SANTOS, Georgina Gonçalves dos. Política de cotas para ingresso em instituições federais de ensino superior: um estudo interdisciplinar da Lei n. 12.711/2012. **Diálogo**. Canoas, n. 29, 73-99, ago. 2015

FREIRE, Paulo. O processo de alfabetização política. **Revista da FAEEBA**. Salvador, n. 7, p. 19-32, jan/jun. 1997.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **História da FPA**. Disponível em: <<http://fpagropecuaria.org.br/fpa>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

FUNAI. **Terras indígenas: o que é?** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-32>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. **Terras indígenas: o que é?** Disponível em:
<<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-32?start=1#>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

IBGE. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010:** primeiras considerações com base no quesito cor e raça. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. **Ações afirmativas à brasileira:** necessidade ou mito? uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MACHADO, Marcela. **Doação ou investimento?** A atuação legislativa dos parlamentares da bancada ruralista e a questão do financiamento de campanhas. Disponível em:
<http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8979&Itemid=461>. Acesso em: 10 jul. 2016

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

RAMALHO, Cristiano Wellington Noberto. A natureza da natureza em Marx. **Tomo**, v. 17, p. 153-181, 2010. Disponível em:
<<http://www.seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/512/428>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

RAMOS, Alcida Rita. **Sociedades Indígenas.** 5 ed. São Paulo: Ática, 1995.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. **Direito Indigenista.** Curitiba: Juruá, 2006.

SANTOS, Jocélio Teles dos (Org.). **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012).** Salvador: CEAO, 2013.

SANTOS, Manoel Leonardo; SILVA, Mariana Batista da; FILHO, Dalson Britto Figueiredo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. **Financiamento da campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados.** Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100033&lang=pt>. Acesso: 10 jul. 2016.

SCHADEN, Egon. **Aculturação Indígena.** São Paulo: Pioneira, 1969.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Direitos Sociais e políticas públicas:** desafios contemporâneos. Tomo 8. Org. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis:** uma abordagem jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA JR. Hédio. **Direito de igualdade racial:** aspectos constitucionais, civis e penais: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2012.

SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. **Princípio Constitucional da Igualdade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

WERMUTH, M. Â. D.; COLET, C. P. O difícil processo de consolidação da cidadania no Brasil: notas sobre o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção e a pobreza política. *In*: LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Trabalho, Constituição e Cidadania**: reflexões acerca do papel do constitucionalismo na ordem democrática. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

WERNECK, Vera Rudge. Uma avaliação sobre a relação multiculturalismo e educação. **Ensaio**. Rio de Janeiro, vol. 16, n. 60, jul/set. 2008.]

Sobre os autores:

Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos Terra é Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CAPES e Mestra em Direito pela mesma universidade. Especialista em Pesquisa pelo Centro Universitário Franciscano (UNIFRA). Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Possui formação em Magistério pelo Colégio São José - Vacaria. Atualmente é Professora de Graduação em Direito e Coordenadora de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito do Trabalho e Auditoria e Controladoria na UNIFRA. E-mail: rosanebterra@yahoo.com.br.

Thomaz Delgado De David é Graduando em Direito no Centro Universitário Franciscano (UNIFRA) e em Ciências Sociais (bacharelado) na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atuou como extensionista do Núcleo de Interação Jurídica Comunitária (NIJUC) da UFSM, junto ao eixo Etnicidade, em defesa dos direitos dos povos originários. E-mail: thomaz_delgado@hotmail.com.