

**A agenda das
políticas
educacionais no
Brasil:
a Lei nº
11.645/08**

**Maisa Cristina Torres
Dantas¹**

¹ Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Superior, Capes.
E-mail: maisa.tdantas@gmail.com.



**The educational
policy agenda in
Brazil:
Law 11.645/08**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo entender como a presença da temática indígena nas escolas passa a ser uma ideia relevante, a ponto de se tornar uma pauta de agenda das políticas públicas de educação brasileira. Para realizar esta análise, utilizam-se os conceitos do modelo teórico de Múltiplos Fluxos, elaborado pelo cientista político John W. Kingdon (2003). O autor Kingdon faz apontamentos sobre fatores relevantes no processo de definição da agenda governamental. O modelo teórico citado anteriormente serve de auxílio para o presente artigo, que pretende ser um exercício de análise de formulação de políticas públicas na área de educação.

Palavras-chave: Agenda de políticas públicas, Temática indígena nas escolas, Lei nº 11.645/08, Modelo de Múltiplos Fluxos.

Abstract

This paper aims to understand how ideological relevant is the Brazilian indigenous thematic study in classrooms, to the extend of become part of Brazilian's educational public policy agenda. John W. Kingdon's (2003) Multiple Streams theoretical model is used here to approach the theme. Kingdon's model points to what are the relevant factors on the governmental agenda definition process and in this essay is used to support an analytical exercise about how educational public policy is processed and formulated.

Keywords: Public policy agenda, Brazilian indigenous classroom thematic, Law 11.645/2008, Multiple streams model.

Introdução

A Lei nº 11.645 (BRASIL, 2008) é considerada um marco importante para a luta dos povos indígenas. Ela vem alterar o Art. 26-A da Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), antes regida pela Lei nº 10.639/03, que versava sobre a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira” no currículo oficial do ensino básico, acrescentando a esta a história e a cultura indígenas.

A sanção da Lei nº 11.645/08 é interpretada no presente artigo como o resultado de fatores políticos convergentes e favoráveis para que a temática indígena se tornasse um tópico relevante dentro das políticas nacionais de educação. Essa visão é sustentada a partir da leitura da obra “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*”, de John W. Kingdon (2003), cientista político estadunidense. Kingdon elabora o chamado “modelo teórico de Múltiplos Fluxos”, a fim de fornecer elementos analíticos para entender como uma ideia passa a ser relevante o suficiente para se tornar pauta da agenda de políticas públicas governamentais.

O objetivo aqui é entender quais fatores foram importantes para que a presença da temática indígena nas escolas se configurasse como tema de interesse das políticas públicas de educação brasileira. Para tanto será utilizado o modelo teórico de Múltiplos Fluxos, de autoria de Kingdon — sobre os quais faço uma breve explicação no próximo tópico —, além de alguns dos seus principais conceitos. Os conceitos sistematizados por Kingdon serão abordados com base em sua obra, bem como a partir da leitura do artigo de Cláudia Capella (2005), cujo trabalho apresenta e discute alguns dos modelos teóricos que tratam do processo de formulação das políticas públicas (p. 2).

A seguir, serão identificados os fatores mais relevantes, dentro do modelo de Múltiplos Fluxos, que proporcionaram a concretização da Lei nº 11.645/08. Esse momento será dividido em duas partes: primeiramente serão abordados os fatores que se estabeleceram em longo prazo e, em seguida, os que emergiram quando a Lei nº 11.645/08 começa a ser tramitada dentro do Congresso Nacional.

Este é um exercício de análise de formulação de políticas públicas, proposto como avaliação da disciplina de pós-graduação “Tendências do Pensamento Educacional: Políticas Públicas de Educação”, ofertada no segundo semestre de 2019 pela professora Rosimar de Fátima Oliveira, dentro do Programa de Pós-

Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Universidade Federal de Minas Gerais.

Formulação de políticas públicas: o modelo de Múltiplos Fluxos

As pesquisas que abordam a formulação de políticas públicas procuram entender os processos que levam à institucionalização de questões sociais dentro da agenda governamental. Referenciais analíticos e modelos teóricos são elaborados nessa área a fim de compreender os elementos e as motivações que levam à concretização desse processo. Nesta seção, apresento o modelo de análise de Múltiplos Fluxos, no qual me baseio para analisar como a temática indígena nas escolas não indígenas configurou-se como uma agenda política.

O modelo teórico de Múltiplos Fluxos foi desenvolvido pelo cientista político estadunidense John W. Kingdon. Seu foco dentro dos estudos em políticas públicas está no estabelecimento de uma agenda e na definição de alternativas por meio das quais as escolhas serão feitas. A seguinte questão norteia este estudo: o que faz com que pessoas, dentro do governo e ao seu redor, em um período definido, focalizem um tema e não outros? Ou seja, entre tantas questões, como uma ideia se torna relevante o suficiente nesta ou naquela época para ser pautada como uma agenda governamental? O autor argumenta que as várias ideias dispostas são como sementes que dependem de um solo fértil para germinar. Kingdon procura, portanto, apontar algumas pré-condições que favorecem a transição de ideias em elaboração de políticas públicas.

Antes de detalhar essas pré-condições, é importante ressaltar a definição de “agenda governamental” definida por Kingdon, bem como entender quais atores podem estar presentes nesse processo. A agenda é entendida como um conjunto de assuntos ou problemas que, dentre tantos outros, ganham a atenção de representantes do governo (e de pessoas próximas a esses representantes) em algum momento temporal específico. A fim de entender como a agenda governamental é definida em certo período temporal, e como essa agenda muda de tempos em tempos, o autor elabora o modelo analítico de Múltiplos Fluxos.

Pessoas de diversos setores dentro e fora do governo (incluindo presidente, congressistas, burocratas ou mesmo membros da mídia, grupos de cientistas e a população em geral) podem ser uma fonte de itens da agenda governamental

(KINGDON, 2003, p. 16). Cláudia Capella (2005) descreve bem como a atuação de alguns sujeitos ganha relevâncias diferentes nesse processo:

Central ao modelo de Kingdon é a idéia de que alguns atores são influentes na definição da agenda governamental (*governmental agenda*), enquanto outros exercem maior influência na definição das alternativas (*decision agenda*). O primeiro grupo de participantes é composto por atores visíveis (*visible cluster of participants*), que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no segundo grupo estão os participantes invisíveis (*hidden clusters of participants*), que formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação (*policy communities*). (CAPELLA, 2005, p. 13-14).

O presidente de um país seria o agente mais influente durante a definição da agenda, segundo o autor, devido à sua influência. No entanto suas ações não determinam o desenho final de uma política pública, pois as demandas e as alternativas consideradas na construção dessa política são propostas por demais membros institucionais do governo — incluindo congressistas e a equipe montada pela própria presidência —, por especialistas e por grupos de interesse na área considerada. A relevância desses atores na construção de uma agenda governamental é considerada por Kingdon dentro de cada evento ou fluxo.

Ao analisar o governo federal estadunidense, Kingdon (2003) aponta a existência de três fluxos decisórios que permeiam a esfera política de maneira relativamente independente: problemas (como uma ideia é reconhecida como um problema), soluções ou alternativas (como são vistas as alternativas viáveis ao problema) e políticas (quais aspectos políticos permitiram que essa questão se tornasse uma política pública). A convergência desses três elementos em momentos críticos produz, segundo o autor, mudanças na agenda pública. A seguir, descrevo brevemente os elementos de cada um desses fluxos para posteriormente evidenciar as características mais relevantes no histórico de formulação da Lei nº 11.645/08.

O fluxo dos problemas analisa os elementos que dão destaque a uma entre várias questões ou condições dispostas na sociedade. Uma condição passa a ser encarada como um problema, segundo Kingdon, quando se acredita que é preciso fazer algo a respeito de alguma situação. Esse movimento está condicionado à percepção e à interpretação individual dos formuladores de políticas, tendo em vista que problemas são construções sociais (CAPELLA, 2005). Um problema pode ganhar a atenção da formulação de agenda governamental por meio de três

acontecimentos: alerta de indicadores que monitoram atividades e eventos sociais diversos; eventos, crises e símbolos de grande magnitude; e *feedbacks* ou respostas a programas políticos em andamento, expressos pelo monitoramento destes.

O fluxo de soluções ou alternativas corresponde ao conjunto de ideias e propostas disponíveis que disputam espaço para serem aceitas dentro da agenda pela comunidade política, composta por especialistas de uma área específica. Tal qual o processo biológico de seleção natural, em que moléculas flutuam em um “caldo primordial” antes da origem da vida, muitas ideias estariam flutuando entre as comunidades de especialistas, ganhando proeminência e logo depois desaparecendo, em um processo de confronto e de combinação umas com as outras. As ideias proeminentes que são aceitas atendem a alguns critérios, tais como: condições técnicas e custos viáveis, bem como recepção positiva pelo público e por formuladoras e formuladores de políticas. Se uma ideia é considerada viável, ela é difundida de forma a convencer as comunidades políticas e a população como um todo de que ela é possível de ser colocada em prática. Esse processo de persuasão e de difusão de propostas pode encontrar obstáculos dentro e fora da comunidade de especialistas, como a resistência a novas ideias por comunidades bem estruturadas ou conservadoras.

O fluxo de dimensão política é composto por eventos relativamente independentes dos acontecimentos dos dois fluxos anteriores, seguindo uma dinâmica e regras próprias (CAPELLA, 2005). Seus três principais elementos são: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo.

O clima nacional refere-se ao momento temporal no qual a população como um todo concorda com uma linha comum de pensamento, o que torna o ambiente favorável para algumas ideias em detrimento de outras, ou mesmo para ocultar ideias que não caberiam ao momento. As forças políticas organizadas são exercidas, principalmente, por grupos de pressão que podem apoiar ou se opor a certa questão, sinalizando se, dentro da arena política, uma proposta enfrentará conflitos ou estará de acordo com os ideais desses grupos (CAPELLA, 2005). Por fim, as mudanças governamentais podem ocorrer caso autoridades do governo mudem suas prioridades, evidenciando novos itens de agenda, ou caso haja substituição de pessoal entre essas autoridades. O momento mais propício para

mudanças na agenda é a transição de governos, em especial no seu primeiro ano, quando toda a administração pode ser reformulada. Outro aspecto relevante destacado por Kingdon são as mudanças de jurisdição, ou seja, quando uma questão é assumida por uma distinta área específica do governo. Cláudia Capella (2005) explica essa mudança da seguinte maneira:

Cada setor dentro do governo, sejam agências administrativas ou comitês parlamentares, reivindica seu campo de atividade (jurisdição). Muitas vezes, uma questão envolve áreas distintas, gerando disputas sobre a jurisdição. (...) Parlamentares, por exemplo, podem disputar os créditos por um projeto com impacto popular e, nessa disputa, o assunto pode se tornar proeminente e ganhar espaço na agenda. (CAPELLA, 2005).

A seguir, descrevo o processo de formulação da Lei nº 11.645/08, observando quais fluxos do modelo descrito foram importantes para que a temática indígena nas escolas ganhasse espaço dentro da agenda de políticas públicas do governo.

Condições para a Lei nº 11.645/08 sob a ótica do modelo de análise de Múltiplos Fluxos

John Kingdon (2003) ressalta que para entender como uma ideia, dentre tantas outras disponíveis, se transforma em pauta governamental a ponto de se estabelecer em agenda, é preciso analisar o terreno onde essa ideia irá germinar. Esse terreno deve apresentar condições favoráveis de diferentes naturezas para que uma ideia ganhe destaque. O exercício que proponho a seguir é o de identificar as condições favoráveis para que a obrigatoriedade de se abordar a história e a cultura indígena na escola se materialize enquanto pauta de agenda governamental por meio da Lei nº 11.645/08.

O fluxo que aqui ganha destaque é o fluxo de dimensão política. É possível identificar a influência direta dos três principais elementos que compõem esse fluxo, a saber: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças governamentais, como anteriormente citado.

O exercício proposto é dividido em duas partes. Primeiro, apresento algumas das condições que foram se construindo décadas antes do início das tramitações para a formulação da Lei nº 11.645/08, a fim de demonstrar a relevância das ações das forças políticas organizadas, de fatores do Estado e mesmo fatores internacionais para a construção de um clima nacional favorável para o debate

sobre a presença da temática indígena nas escolas. Em seguida, procuro identificar os elementos presentes durante a tramitação dessa mesma lei, buscando entender quais fatores podem ser considerados relevantes nesse processo.

Fluxos que se estabeleceram antes da tramitação da Lei nº 11.645/08

O primeiro elemento que merece destaque é o das forças políticas organizadas, representado aqui pelas articulações e ações do Movimento Indígena Brasileiro. Gersem Baniwa (2007) define o Movimento Indígena a partir da descrição comumente dada pelas lideranças indígenas brasileiras: “é o conjunto de estratégias e ações que as comunidades, organizações e povos indígenas desenvolvem de forma minimamente articulada em defesa de seus direitos e interesses coletivos.” (p. 128). Em diálogo com Daniel Mundurucu, o autor ressalta que esse movimento possui um caráter plural, pois existem articulações locais de cada etnia, de cada povo indígena e de cada território em defesa dos seus direitos.

O Movimento Indígena também é visto como uma unidade desde os anos 1970, quando reúne os diversos povos indígenas brasileiros na luta pelas garantias comuns a essas populações. A educação é uma entre tantas pautas levantadas por esse Movimento desde seu princípio. Além de reivindicar uma educação escolar nãoassimilacionista para a sua população, que atenda ao caráter específico de cada etnia, respeitando a sua história e a sua cultura, o Movimento Indígena ressalta a necessidade de combater e abolir a discriminação histórica contra a população indígena por meio da educação, com intervenções no currículo escolar e no livro didático. Giovana Fanelli (2018) identificou essa demanda em três documentos que resultaram de reuniões de professores indígenas no Mato Grosso, em Rondônia e nos estados do Amazonas e de Roraima entre 1989 e 1991.

É possível dizer que um clima nacional favorável à inserção de pautas governamentais relacionadas à população indígena começou a ser construído pelas articulações do Movimento Indígena e, dentro da esfera do Estado, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Os povos indígenas se fizeram presentes na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) entre os anos 1985 e 1988, com o auxílio da União das Nações Indígenas (UNI) e de entidades de apoio², e,

²Ao dissertar sobre o protagonismo indígena no processo constituinte dos anos 1980 (p. 120-183), Rosane Lacerda (2007) pontua a presença das seguintes entidades de apoio: Conselho Indigenista

pelo trabalho constante de sensibilização e pressão dos constituintes, conquistaram um espaço relevante e inédito no texto constitucional.

Enquanto as constituições anteriores carregavam um aspecto assimilacionista, referindo-se à população indígena como “silvícolas” que precisavam ser incorporados à sociedade nacional por meio de um “processo civilizatório”, a atual constituição reconhece a população indígena como cidadãos e cidadãs com identidades étnico-culturais próprias e específicas, garantindo o direito à sua manifestação cultural própria. Rosane Lacerda (2007) realiza um levantamento histórico sobre a capacidade civil da população indígena brasileira sob o regime das constituições nacionais, e ressalta as principais mudanças no texto constitucional com relação aos povos indígenas:

Os pontos centrais das preocupações que passam a ser expressos no texto constitucional então promulgado, e que refletem grande parte das reivindicações indígenas na ANC localizam-se: (a) na questão do reconhecimento do direito dos povos indígenas de continuidade enquanto identidades próprias, específicas, diferenciadas entre si e em relação à sociedade envolvente; e (b) no oferecimento das garantias necessárias à efetivação concreta de tal possibilidade, sobretudo e principalmente a proteção aos seus espaços territoriais. (LACERDA, 2007, p. 184).

Gersen Baniwa (2007) ressalta o caráter “teórico-jurídico” dessas conquistas, tendo em vista que no presente a lei não se fez valer por completo na prática quando, por exemplo, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) segue com uma atuação tutelar e ainda não reconhece as organizações indígenas como interlocutoras legítimas dos povos indígenas.

A Constituição Federal de 1988 permitiu que o Estado se organizasse para garantir, entre outros, o direito à educação escolar específica para essa população. Giovana Fanelli (2018) ressalta algumas das ações administrativas articuladas para se adequarem a esse regimento durante a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN):

No decorrer da discussão da nova LDBEN, além do Decreto n. 26 de 4 de fevereiro de 1991, em que a educação escolar indígena passava para o MEC, ainda naquele ano foi lançada a Portaria Interministerial n. 559 de 16 de abril, que regulamentava a competência do MEC para coordenar ações referentes à educação indígena. Tal portaria estava fundamentada tanto no 2º parágrafo do artigo 210 da Constituição, que garantia o uso de línguas e pedagogias próprias, quanto na inclusão de boa parte das reivindicações dos professores indígenas, assegurando a educação

Missionário (Cimi), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Cedi) e Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP).

escolar indígena como diferenciada (FERREIRA, 2001; CIMI, 1992). (FANELLI, 2018, p. 48).

O 1º parágrafo do artigo 242 da Constituição aborda a presença da temática indígena de maneira generalizada, dissolvida no ensino de História do Brasil, levando em conta “as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.” (BRASIL, 1988). A LDBEN de 1996 reafirma essa disposição legal no 4º parágrafo do artigo 26, mencionando especificamente as matrizes indígena, africana e europeia (BRASIL, 1996). Em 1997, a “pluralidade cultural” é incorporada como tema transversal nos Parâmetros Curriculares Nacionais e a cultura indígena também é mencionada ao longo de seu texto. Esses dispositivos abordam a temática indígena de maneira generalista, mas é possível dizer que aqui o Estado toma parte na responsabilidade em estabelecer “políticas públicas educativas para ações de promoção do reconhecimento da diversidade dos povos indígenas, para ampliação do conhecimento sobre suas culturas e o combate a quaisquer formas de discriminação étnica” (FANELLI, 2018, p. 48-49).

Ainda é possível destacar aqui o clima internacional favorável ao debate dos direitos dos povos indígenas. Poliene Bicalho (2010) detalha as principais reuniões e os documentos internacionais produzidos a partir dos anos 1940 que abordam a questão indígena em suas pautas, entre os quais cito alguns para dar uma dimensão desse cenário. Na América Latina, diversas mobilizações indigenistas e indígenas ganham representatividade a partir do Primeiro Congresso Indigenista Interamericano, realizado em 1940 na cidade de Pátzcuaro, no México, que daria impulso para que demais articulações fossem realizadas em prol da questão indígena. Após o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), diversas nações estiveram abertas às pautas relativas aos direitos humanos como um todo, o que se reflete, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na qual se afirmam direitos básicos em respeito às diversidades. Ainda vale destacar a Primeira Conferência Internacional dos Povos indígenas³, que, em 1975, reuniu etnias de 19 países para o debate sobre suas principais demandas.

³De acordo com Manuela Cunha (1987), essa conferência foi promovida pela Irmandade Nacional Índia do Canadá e realizada em PortAlberni, Colúmbia Britânica, localizada no Canadá. A autora ressalta: “Foi a primeira vez, na história do movimento indígena, que se reuniram indígenas de 19 países para colocar e discutir os problemas dos indígenas no mundo.” (p. 181)

Dentro da metáfora de Kingdon (2003) sobre ideias que se transformam em políticas públicas, os fatores descritos até o momento mostram como o terreno começou a se tornar fértil para que a temática indígena nas escolas fosse uma ideia que germinasse, culminando na consolidação da Lei nº 11.645/08. Outros fatores determinantes dentro do fluxo de dimensão política se manifestam quando a proposta dessa lei é encaminhada. A seguir, procuro descrever esse processo e identificar os elementos do Modelo de Múltiplos Fluxos que possam estar presentes.

Fluxos durante a tramitação da Lei nº 11.645/08

O processo de tramitação da Lei nº 11.645/08 no Congresso Nacional ocorreu entre os anos de 2003 e 2008, correspondentes ao primeiro e ao segundo mandato de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Projeto de Lei foi proposto pela então deputada estadual Mariângela de Araújo Gama Duarte.

Mariângela assumiu o cargo de deputada estadual em 1999, de deputada federal em 2003 (quando atuou como suplente de José Dirceu), e em 2007, também como suplente. Em todos os três mandatos representou o estado de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo qual esteve filiada até 2006⁴. Em 2008, Mariângela concorreu como prefeita da cidade de Santos, em São Paulo, mas não foi eleita na ocasião. Ela volta a atuar como deputada estadual de São Paulo em 2010 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) na condição de suplente e, no mesmo cargo, em 2014 pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B).

Fanelli (2018) descreve a trajetória política dessa deputada e destaca que sua atuação como parlamentar focou em questões de educação, saúde, segurança pública e desenvolvimento científico (p. 74). A autora identificou que, desde os anos 2000, a deputada efetua ações relacionadas às questões indígenas em São Paulo:

Em 2000, fez uma Indicação Legislativa (n. 711) em que cobrava do Estado a liberação de verbas para a construção de moradias na aldeia Pin Rio Silveira, localizada entre Bertioga e São Sebastião, litoral Norte de São Paulo. Também expediu requerimento, n. 261/2000, pedindo informações à secretária de educação, a respeito de projetos educativos a serem implementados nas aldeias indígenas de Bertioga, Mongaguá, Peruíbe e Itanhaém. Foi autora de Emenda 2341 ao Projeto de Lei Orçamentário de 2001, que cobrava a inclusão de recursos para a Secretaria de Educação, para que a mesma realizasse curso de ensino bilíngue, português e tupi-

⁴Nas eleições de 2006, Mariângela assumiu como deputada federal e foi registrada representando o PT. A deputada se desfilou deste partido durante seu mandato e, a partir de 2007, esteve vinculada ao PSB.

guarani, o que beneficiaria as comunidades indígenas do litoral de São Paulo. (FANELLI, 2018, p. 73-74).

Diante desses fatos, é possível identificar dois primeiros fatores que são determinantes para a inserção da temática indígena nas escolas como pauta na agenda governamental: o primeiro mandato de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), após os oito anos de governo de sua oposição — o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), na figura do presidente Fernando Henrique Cardoso —, e o trabalho da deputada federal Mariângela Duarte.

O Projeto de Lei foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 19 de março de 2003, correspondente ao ano de início do primeiro mandato do governo Lula. É possível associar esse momento ao fluxo de dimensão política do modelo de Múltiplos Fluxos, especificamente às mudanças governamentais. De acordo com Kingdon (2003, p. 154), o primeiro ano de uma nova administração pública é extremamente propício para mudanças na agenda política, quando existe uma alta preocupação com mudanças diversas por parte dos novos sujeitos da administração do Poder Executivo e dos novos congressistas presentes no Poder Legislativo. Esses sujeitos, segundo o autor, seriam os principais atuantes na arena em que as políticas são feitas. De fato, é possível verificar como, por exemplo, o Ministério da Educação passa a se preocupar com questões de diversidade cultural em âmbito institucional e em ações a partir da nova gestão em 2003 (MOEHLECK, 2009).

A esse fator, podemos somar o clima nacional como favorável à introdução de pautas que atendam às demandas dos Movimentos Sociais associadas à pasta de diversidade. O Governo Lula se projetou como um governo democrático e popular, aberto a atender políticas de diversidade em vários setores, incluindo dentro da pauta educacional (GOMES, 2011a; ROSAR, 2011)⁵. O clima de recepção da temática indígena na pauta governamental, que começa a ganhar seu espaço pelas ações do Movimento Indígena e pelos marcos legais citados no tópico

⁵Ambos os textos citados também traçam críticas à relação do Governo Lula com os movimentos sociais. Nilma Gomes (2011a) ressalta que as iniciativas educacionais voltadas à diversidade foram tomadas de forma lenta diante da opressão social em que são submetidos os grupos sociais brasileiros historicamente oprimidos. Maria Rosar (2011) diz que, mesmo com a definição de um piso nacional para o salário de professoras e professores, não houve mudanças em âmbito estatal e municipal, relatando como o movimento grevista foi criminalizado nesse governo e como demais políticas favoreceram o enriquecimento das classes detentoras de capital.

anterior, vê nos anos de Governo Lula um momento propício para ampliação de suas pautas. A tese de Tereza Ribeiro (2014) mostra que a relação desse governo com os povos indígenas foi conflituosa, havendo momentos em que os direitos básicos desses povos foram violados em nome de parcerias do governo com os principais interessados em ocupar áreas demarcadas, por exemplo.

A apresentação do Projeto de Lei se deu pouco mais de dois meses após a sanção da Lei nº 10.639/03, esta uma importante conquista do Movimento Negro que, segundo Nilma Gomes (2011b), desde o século XIX coloca a educação em sua pauta, tendo em vista seu papel estratégico na sociedade. A autora ressalta que essa lei vem alterar o significado genérico do artigo 26 da LDBEN, o qual além de não contemplar as reivindicações do Movimento Negro, também esvaziava o teor político destas (GOMES, 2011b, p. 113). É possível dizer que a sanção da Lei nº 10.639/03 trouxe o que Kingdon (2003) chama de “janela de oportunidade” para que a história e a cultura indígena também fossem abordadas de maneira mais apropriada pelo currículo nacional. Na apresentação do projeto de lei, a deputada Mariângela ressalta em sua justificativa como a sociedade foi receptiva à aprovação da Lei nº 10.639/03, o que evidencia a relevância dessa lei para que a temática indígena também ganhasse espaço na agenda política de educação.

As mudanças na agenda associadas aos sujeitos integrantes do governo ocorrem dentro do fluxo de dimensão política e podem acontecer por duas vias: caso as pessoas incumbidas em posição de autoridade mudem suas prioridades e coloquem em pauta novos itens de agenda; ou caso novas pessoas assumam essas posições de autoridade, trazendo com elas novas prioridades para a pauta de agenda (KINGDON, 2003, p. 153). Mariângela Duarte pode ser vista dentro do segundo caso, mesmo atuando como parlamentar desde 1998, porque em 2003 assume pela primeira vez o cargo de deputada federal e passa a atuar em uma nova esfera legislativa. O histórico de atuação dessa parlamentar mostra uma preocupação com a área de educação e com questões indígenas, o que demonstra uma disposição para assumir essa jurisdição dentro do Congresso Nacional.

Apesar do histórico da deputada apontar para ações voltadas às questões indígenas, Fanelli (2018) destaca que a justificativa elaborada na proposta de lei não está em consonância com as questões levantadas pelo Movimento Indígena sobre tal tópico:

O que vemos, ao contrário, é uma perspectiva já ultrapassada, que se aproxima de uma abordagem culturalista da formação do povo brasileiro, constituído de três elementos que se miscigenam: o indígena, o negro e o branco de origem europeia. Tal abordagem, que suaviza embates, violências e processos de luta, está presente no pensamento de Darcy Ribeiro (*O povo brasileiro*, 1995), mas, sobretudo no de Gilberto Freyre (*Casa Grande & Senzala*, 1933). (FANELLI, 2018).

Pode-se depreender desse fato que os elementos do fluxo político que favorecem a inserção da temática indígena nas escolas na pauta da agenda política não necessariamente estão presentes em sintonia e diálogo. Como visto, o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças governamentais são elementos presentes que favorecem a emergência dessa ideia. E mesmo que a pressão exercida pelas organizações políticas seja reconhecida pelos integrantes do governo, que têm alta influência na formulação de agenda de políticas públicas, o ponto de vista levantado pelos grupos políticos não necessariamente é contemplado da maneira que estes desejam.

Considerações finais

Identificar os fatores que dão condições para o início do processo de formulação de uma política pública é uma tarefa que exige uma análise histórico-social dos processos que tornam uma ideia relevante para a agenda governamental. O que foi apresentado neste trabalho é uma tentativa de identificar os principais fluxos que convergem entre si para que a temática indígena nas escolas não indígenas pudesse ser considerada uma ideia relevante dentro da agenda de políticas públicas de educação no Brasil.

Dentro do modelo de Múltiplos Fluxos proposto por John Kingdon (2003), identificou-se que o fluxo de maior relevância nesse processo seria o fluxo de dimensão política, em que se manifestaram os três principais elementos que o compõem: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças governamentais. Esse modelo teórico serviu aqui como ferramenta de análise de alguns dos principais fatores para concretização do Projeto de Lei que, posteriormente, se convergiria na Lei nº 11.645/08. Com isso, evidenciaram-se as dinâmicas que podem ser influentes em processos de formulação de agenda. Espera-se que este exercício traga contribuições para o debate dentro da área de formulação de políticas públicas em educação.

Artigo recebido em 13 de maio de 2020.

Aprovado para publicação em 30 de junho de 2020.

Referências

BANIWA, Gersem L. Movimentos e políticas indígenas no Brasil contemporâneo. *Tellus*, Campo Grande, ano 7, n. 12, p. 127-146, abr. 2007. Disponível em: <<https://www.tellus.ucdb.br/tellus/article/view/136>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BICALHO, Poliene Soares dos S. *Protagonismo indígena no Brasil: movimento, cidadania e direitos (1970-2009)*. 2010. 467 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de História. Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/6959>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 11.645 de 10 de março de 2008. Altera a Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Modificada pela Lei 10.639, de 09 de janeiro de 2003, que Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para Incluir no Currículo Oficial da Rede de Ensino a Obrigatoriedade da Temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mar. 2008. p. 1.

CAPELLA, Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. Encontro Anual da ANPOCS, 29, 2005, Caxambu, MG. *Anais [...]*, Caxambu, MG: ANPOCS, 2005. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio: ensaios e documentos*. São Paulo: Brasiliense, 1987. Disponível em: <<http://cpisp.org.br/publicacao/terra-de-quilombo-heranca-e-direito-2/#:~:text=Project%20Description%20Direitos%20do%20%C3%8Dndio%3A%20Ensaios%20e%20Documentos,nova%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20que%20seria%20elaborada.>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

FANELLI, Giovana de C. R. *A lei 11.645/08: história, movimentos sociais e mudança curricular*. 2018. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21368>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

GOMES, Nilma. O Plano Nacional de Educação e a diversidade: dilemas, desafios e perspectivas. Em: Dourado, Luiz Fernandes (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia, GO: Editora UFG; Belo Horizonte, MG: Perspectiva. 2011a.

GOMES, Nilma. Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira: desafios, políticas e práticas. *RBPAAE*, v.27, n.1, p. 109-121, jan./abr. 2011b. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19971>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. ed. New York: Harper Collins, 2003 [1984].

LACERDA, Rosane Freire. *Diferença não é incapacidade: gênese e trajetória histórica da concepção da incapacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988*. 2007. 2 v. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/3545>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MOEHLECK, Sabrina. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 137, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742009000200008&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 30 abr. 2020.

RIBEIRO, Tereza Cristina. *Povos indígenas em negociação e conflito: movimento indígena e governo Lula da Silva (2003-2006)*. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/18819>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ROSAR, Maria de Fátima F. Educação e Movimentos Sociais: avanços e recuos entre o século XX e o século XXI. *Educação em Revista*, Marília, v.12, n.2, p. 145-162, jul.-dez. 2011. Disponível em: <<https://www2.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/view/2492>>. Acesso em: 30 abr. 2020.