

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP

Rayanne de Sales Lima

CRIANÇAS INDÍGENAS VISÍVEIS SÃO CRIANÇAS COM DIREITOS: As
Crianças Indígenas na Agenda Política da Proteção da Infância no Brasil

Belo Horizonte/MG

2021

Rayanne de Sales Lima

**CRIANÇAS INDÍGENAS VISÍVEIS SÃO CRIANÇAS COM DIREITOS: As
Crianças Indígenas na Agenda Política da Proteção da Infância no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Eduardo Moreira da Silva

Belo Horizonte/MG

2021

L732c Lima, Rayanne de Sales
Crianças indígenas visíveis são crianças com direitos: as crianças indígenas na agenda política da proteção da infância no Brasil / Rayanne de Sales Lima. – Belo Horizonte - MG, 2021.
xiii, 140 f. : il. ; 29 cm.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Belo Horizonte-MG, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva.

Inclui referências.

1. Criança indígena. 2. Lei Nacional de Adoção. 3. Infanticídio. I. Título. II. Silva, Eduardo Moreira. III. Universidade Federal de Minas Gerais.

CDU 347.6+572.95(=017):323.1

FOLHA DE APROVAÇÃO/ATA DE DEFESA

29/11/2021 14:40

SEI/UFMG - 1110729 - Ata



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FOLHA DE APROVAÇÃO - RAYANNE DE SALES LIMA

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração CIÊNCIA POLÍTICA, linha de pesquisa Participação, Movimentos Sociais e Inovações Democráticas. Aprovada em 12 de fevereiro de 2021, pela banca constituída pelos membros: Prof. Eduardo Moreira da Silva - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Juarez Rocha Guimarães (DCP/UFMG), Prof. Leonado Barros Soares (UFPA). Belo Horizonte, 26 de novembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Telma Maria Goncalves Menicucci, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 26/11/2021, às 16:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1110729** e o código CRC **45A5216B**.

Ao J. Kaiowá e a todas as crianças
indígenas que ainda não voltaram para
casa.

AGRADECIMENTOS

Os primeiros agradecimentos desta dissertação certamente são destinados ao meu orientador, o professor Eduardo Moreira. Muito obrigada pela construção conjunta deste trabalho e, principalmente, pela paciência e apoio nos momentos finais deste mestrado. Agradeço, também, à professora Natália Sátyro e aos professores Juarez Guimarães e Ricardo Fabrino pela compreensão e pelos ajustes que viabilizaram a minha permanência no programa de pós-graduação em ciência política.

À Bárbara Salatiel e à Beatriz Ribas agradeço a amizade e a parceria incondicional durante esses três anos de mestrado desenvolvidos na ponte aérea BSB-CNF. Agradeço por poder contar com as duas desde antes de ingressar no programa, pelo apoio, suporte e assistência nesta trajetória e, especialmente, pelos conselhos preciosos da vida em Belo Horizonte. De igual modo, agradeço à Camila Montevechi, com quem pude contar com o acolhimento e generosidade em BH. Muito obrigada por me receber de forma tão hospitaleira. Sabemos que, por mais que não admita, BH é uma cidade hostil aos que não são seus. De forma carinhosa, agradeço profundamente à Ana Luísa, à Carla, ao Gabriel, à Grécia, ao Jéser e à Pollyana. Com essas amigas tão especiais tive o prazer de compartilhar as angústias e as alegrias do dia a dia acadêmico. Essa parceria divergente foi imprescindível para que eu me integrasse à UFMG e me sentisse parte do programa. Agradeço, ainda, à Lara Viana, à Lizie Câmara e à Ana Virgínia, que me forneceram ajudas estratégicas nessa reta final do mestrado.

Particularmente, no processo de elaboração desta dissertação, agradeço à Izabel Gobbi, Margarida Nicoletti, Aloysio Guapindaia, Silvania Nascimento, e Assis Oliveira pelas conversas da história não registrada da atuação da sociedade civil e da Funai na defesa dos direitos das crianças indígenas. Com grande reverência, agradeço ao Martinho Andrade, que além de fornecer valiosas orientações para onde eu deveria focar minhas atenções nesta pesquisa, ainda me agraciou com inestimáveis conselhos na vida indigenista. À minha irmã Laryssa agradeço por ter me ajudado na catalogação dos dados e elaboração das planilhas, mesmo sem entender muito bem do que se tratava. Agradeço, à Manuela Bezamat pelas traduções e

conversas repletas de incentivos. O mundo acadêmico ficou mais amplo e cheio de oportunidades depois que eu passei a vê-lo por meio dos seus olhos. Agradeço ao Rafael Fávaro por ter me prestigiado com sua criatividade e talentos artísticos, sem os quais não seria possível resolver a confusão do tempo. À Andrea Prado, ao Cleuber Inácio, à Maria Helena Fialho, à Maria Helena Gutenberg e ao Rodrigo Arthuso agradeço a contribuição com contatos e informações importantes para a construção deste texto. À Andrea Borghi, à Leia Rodrigues, ao Hércio Rizzi, à Janilze Chaves e ao Lucas Zelesco agradeço a compreensão e por oportunizar a conciliação do trabalho com a vida acadêmica.

Agradeço a minha mãe, Dona Francisca, e ao meu pai, Seu Edísio, que sempre estiveram ao meu lado, apoiando e patrocinando meus estudos e me encorajando a alcançar voos maiores na vida acadêmica, profissional e pessoal. Com saudades, agradeço a minha mais querida professora Sônia Ranincheski, que nos deixou em 2019. Agradeço por poder contar com a sua atenção, carinho e sabedoria inestimável desde os primeiros anos na faculdade de ciência política na UnB. Com o mesmo carinho agradeço à Adriana de Mariz, à Ana Flávia Fernandes, à Andrea Borghi, à Isadora Dourado, à Lídia Lacerda e ao Hermes Brito que acompanharam o processo de redação desta dissertação e foram apoio importante nos momentos de descobertas, angústias e alegrias da escrita.

Por fim, agradeço à Funai por ter me possibilitado atuar na proteção e na promoção dos direitos das crianças indígenas com tamanha liberdade. Agradeço o apoio e o incentivo de tantas indigenistas comprometidas com a visibilidade destas crianças dentro e fora da Fundação, em especial aos meus companheiros de jornada Andrea Borghi, Mary Kawauchi, Paula Mafra, Rafael Pereira e Ruth Pacheco, com quem tive experiências no mínimo curiosas durante todo esse trajeto. Agradeço a todas as crianças indígenas que conheci, pessoalmente ou por meio dos intermináveis processos. Espero que este trabalho contribua com a visibilidade indígena nas políticas públicas para as infâncias brasileiras. Crianças indígenas visíveis são crianças indígenas com direitos.

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a analisar a formação da agenda política em torno da temática da infância indígena. Detalhamos os procedimentos que estabeleceram como alternativa, dentre várias soluções, a inclusão de parágrafo exclusivo sobre a colocação de criança indígena em família substituta no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Essa alteração realizou-se por meio da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC. Empregamos o modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por Kingdon (2016) como lente analítica para identificar os fatores considerados determinantes pela teoria para as transformações da agenda. Verificamos que o processo de ascensão das crianças indígenas à agenda política se deu por meio caótico e não linear, e inverteu a lógica clássica de formulação de políticas públicas. A ascensão de garantias específicas para as crianças indígenas à agenda política nacional da infância compreendeu encadeamentos não sequenciais de problemas, de alternativas, e eventos no fluxo das políticas, que se desenvolveram de forma correlacionada e não sequencial. As ONGs Atini e a Jocum atuaram como empreendedoras de políticas da pauta “infanticídio” e forma determinantes para a abertura da janela de oportunidades, na qual foram apresentadas alternativas em reação a própria proposta dessas ONGs, que culminaram na inclusão das crianças indígenas na proposta da LNCFC. Identificamos disputas entre a Atini/Jocum e a Funai pelo controle da narrativa predominante relacionada aos encaminhamentos sobre o problema. Destacam-se, no processo, os elevados índices de mortalidade infantil na região centro-oeste, que conferiram visibilidade ao tema das crianças indígenas. Ademais, a existência de alternativa que priorizasse o direito das crianças indígenas em permanecer junto ao seu povo, justamente após o fim da CPI da desnutrição foi fundamental para o estabelecimento de uma regra mais rígida para a colocação de crianças em família substituta como a única alternativa oficializada no texto final da LNCFC.

Palavras-chave: criança indígena. Indígena. Lei Nacional de Adoção. Convivência Familiar. Infanticídio. Guarani. Kaiowá.

ABSTRACT

This research has the goal of analyzing the formation of the political agenda concerning indigenous childhood. Furthermore, it details the procedures that have established the inclusion of a dedicated paragraph about the placement of the indigenous child in a substitute family in the Children and Adolescent Statute (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) as one of the several alternatives of action. This amendment was carried out through the Federal Law of Family and Community Coexistence (Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – LNCFC). The multiple streams model developed by Kingdon (2016) has been utilized as the analytical lens to identify the factors considered to be determinant in the transformations of the agenda, according to the theory. It has been ascertained that the process of ascension of the indigenous children to the political agenda has happened in a chaotic and non-linear fashion, inverting the traditional logic of the formulation of public policies. The ascension of specific safeguards for indigenous children to the national political agenda for childhood has comprised non-sequential chaining of problems, of alternatives and events in the policies' flow, that have developed in a correlated and non-sequential fashion. The NGOs Atini and Jocum played a central part in the creation of the window of opportunities, in which alternatives were presented that led to the inclusion of the indigenous children in LNCFC's proposal. However, disputes between Atini/Jocum and Funai for the control of the predominant narrative regarding the solution of the problem have been identified. The high rates of infant mortality in the center-west region, that have vested the theme of indigenous children with visibility, stand out in the process. Additionally, the risk of death of indigenous children associated with cultural practices was fundamental for the establishment of a stricter rule for the placement of children in a substitute family as the only alternative officialized in the final text of the LNCFC.

Key words: indigenous child. Indigenous person. Federal Adoption Law. Family Coexistence. Infanticide. Guarani. Kaiowá.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Emenda Criança e Constituinte é recebida no Congresso Nacional -	20
Figura 2 - Marcha das crianças por direitos -----	22
Figura 3 - Cartaz da campanha Povos indígenas e a Constituinte -----	25
Figura 4 - Índio lendo minuta do projeto de Constituição -----	29
Figura 5 - Ciclo de políticas públicas -----	41
Figura 6 - Modelo de Múltiplos Fluxos -----	45
Quadro 1: Lista de Instituições e atores -----	56
Figura 7: Linha do tempo -----	72
Gráfico 1: Tendência de Coeficiente de mortalidade infantil -----	77
Figura 8: Sequenciamento de eventos - MS -----	81
Quadro 2: Lista de Instituições e atores - violações ao DCFC -----	85
Figura 9: Sequenciamento de eventos – alternativa MS -----	93
Figura 10: Banner Hakani Fonte: Atini.com -----	98
Gráfico 2: Interesse Infanticídio (vermelho) x Infanticídio Indígena (azul) – 2004 a 2009 -----	99
Figura 11: Sequenciamento de eventos - Atini/Jocum -----	101
Figura 12: Fluxos Atini Jocum -----	107
Figura 13: Sequenciamento de eventos LNCFC -----	109
Figura 14: Sequenciamento de eventos – LNCFC 2 -----	112
Quadro 3: Lista de Instituições e atores – LNCFC -----	116

LISTA DE ABREVIATURAS

ABA - Associação Brasileira de Antropologia

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

Anaí - Associação Nacional de Ação Indigenista

CDC - Convenção sobre os Direitos da Criança

CIMI - Conselho Indigenista Missionário

CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação

CNAS - Conselho Nacional da Assistência Social

CNBB - Confederação Nacional do Bispos do Brasil

CNCC - Comissão Nacional Criança e Constituinte

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNP - Conselho Nacional de Propaganda

CONAGE - Coordenação Nacional dos Geólogos

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CR DOU - Coordenação Regional da Funai em Dourados, Mato Grosso do Sul

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DCFC - Direito à Convivência Familiar e Comunitária

DSI - Doutrina da Situação Irregular

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

Fórum DCA - Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Funai - Fundação Nacional do Índio

Funabem - Fundação Nacional Bem Estar do Menor

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

ISA - Instituto Socioambiental

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LNA - Lei Nacional de Adoção

LNCFC - Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

ONU - Organização Nações Unidas

ONG - Organização Não Governamental

PL - Projeto de Lei da Câmara dos Deputados

PLS - Projeto de Lei do Senado

PDCFC - Plano Nacional de Promoção e Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PPTAL - Proteção às Populações e Terras Indígenas

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

UNI - União das Nações Indígenas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 - CRIANÇAS INDÍGENAS FORA DA AGENDA DA AÇÃO PÚBLICA	20
1.1 - A Criança da Constituição não é indígena	21
1.2 - O Índio da Constituição não é Criança	27
1.3 - A Criança do Estatuto da Criança e do Adolescente não é indígena	35
1.4 - A Criança da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária é Indígena	38
1.5 - Conclusão	41
CAPÍTULO 2 - FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS	45
2.1 - Modelo de Múltiplos Fluxos (<i>multiple Streams framework</i>)	49
2.1.1 - Fluxo dos Problemas	51
2.1.2 - Fluxo das Alternativas	55
2.1.3 - Fluxo da Política	64
2.1.4 - Janela de oportunidade política	70
2.2 - Conclusão	74
CAPÍTULO 3 - A LUTA DAS CRIANÇAS INDÍGENAS POR ESPAÇO DA LEI NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	77
3.1 - Delimitação do Problema e Construção de alternativas	80
3.1.1 - Direito à Convivência Familiar e Comunitária e a agenda nacional da ação pública.	92
3.1.2 - Um novo problema, um novo grupo da comunidade de políticas, uma nova solução para as crianças indígenas.	96
3.2 - O Fluxo da Política e a Janela de Oportunidades da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária	102
3.3 - Conclusão	110
CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128

INTRODUÇÃO

As crianças brasileiras conquistaram espaços importantes nas últimas três décadas. A luta pela proteção integral, da qual foram protagonistas, resultou na constitucionalização de suas garantias e no comprometimento do Estado, da sociedade e da família na defesa e observância primacial de suas prerrogativas. O Estatuto da Criança e Adolescente - ECA é um dos mais importantes resultados desse comprometimento. Esse instrumento consolida as principais diretrizes e procedimentos referentes à proteção e promoção ampla e irrestrita dos direitos desse público, que é significativamente heterogêneo.

Nascido nos primeiros anos da redemocratização, o ECA regulamenta o art. 227 da Constituição Federal de 1988 e reforça o direito das crianças de viverem em um ambiente saudável, seguro e que garanta o pleno desenvolvimento de suas potencialidades, respeitadas a liberdade e a dignidade da pessoa humana. Este instrumento legal é o carro-chefe de uma agenda política nacional voltada à proteção das crianças e adolescentes, que se propunha a englobar toda a diversidade de crianças brasileiras. Todavia, nem em sua origem e nem pelos 19 anos que se seguiram, esse Estatuto abarcou explicitamente as especificidades das crianças indígenas.

A ausência de menção às crianças indígenas no ECA sinalizou que, no âmbito federal, as especificidades indígenas não estavam entre os problemas socialmente relevantes para os tomadores de decisão. Esta invisibilidade implicou que seus direitos não fossem adequadamente protegidos (OLIVEIRA, 2012, p.132) e resultou em cenários no qual a própria aplicação da norma geral promovia a vulnerabilidade das crianças indígenas e de suas famílias (NASCIMENTO, 2014, p.266).

A pauta da proteção social das crianças indígenas ficou relegada à filantropia de instituições missionárias evangélicas. Não havia espaço para elas na agenda das políticas indigenistas e, tampouco, na agenda das políticas públicas destinadas às crianças. As atuações dessas instituições, tanto no enfrentamento à crise de desnutrição, quanto na defesa da pauta do infanticídio foram determinantes para a elaboração da imagem das crianças indígenas e de suas famílias na narrativa de que famílias indígenas são negligentes e colocam suas crianças sob risco de vida.

Essa conjuntura tem se transformado aos poucos. Iniciou-se por meio dos aprimoramentos dos mecanismos de consolidação e proteção do Direito à

Convivência Familiar e Comunitária, com a Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009. Destacamos que a introdução das crianças indígenas na LNCFC não é um processo intuitivo. O percurso promovido pelas crianças indígenas durante o longo período fora da agenda política da proteção social da infância e juventude não está esclarecido. Desta forma, as perguntas desta dissertação são:

Como a pauta das crianças indígenas inseriu-se na agenda política da proteção social infanto-juvenil?

Por que o enrijecimento das regras para a colocação de crianças indígenas em família substituta foi a alternativa introduzida no Estatuto da Criança e Adolescente - ECA?

O objetivo desta dissertação é descrever e analisar a formação da agenda política em torno da temática das crianças indígenas, por meio da análise dos elementos relevantes para a introdução desta pauta no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, em 2009. Visamos, também, investigar os processos que definiram como alternativa, na Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LCFC, dentre um amplo espectro de possibilidades, a inserção de parágrafo específico que estabelece regras mais rígidas para a colocação de criança indígena em família substituta.

Os argumentos desta pesquisa podem ser apresentados em três etapas, que se consolidaram nos seguintes termos:

1. Os problemas socialmente relevantes em torno das crianças indígenas e as alternativas pensadas para solucioná-los foram compreendidos e elaborados de forma caótica e não linear.
2. A atuação das ONGs Jocum e Atini, na Câmara dos Deputados, enquanto empreendedoras de políticas, foi fundamental para consolidação da alternativa do afastamento de crianças do convívio familiar, em caso de suposto risco à vida da criança. Propiciou, ainda, a abertura da janela de oportunidades para a inserção de alternativas relacionadas às crianças indígenas ao pleitear o assentamento de sua solução no substitutivo da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC;
3. As articulações da Funai no Senado Federal, durante o fluxo da política, resultaram no fechamento da janela de oportunidades para a alternativa

patrocinada pela Jocum e Atini. Essas pleiteavam procedimentos mais céleres para a retirada de crianças indígenas de suas famílias, em caso de suspeita de risco à vida associado a práticas tradicionais. Consolidou-se, assim, a proposta sugerida pelas técnicas da Funai para solucionar violações ao direito à convivência familiar e comunitária das crianças indígenas no Mato Grosso do Sul, como a alternativa mais adequada no texto final da LNCFC.

A ideia de pesquisar a luta das crianças indígenas por espaço na agenda pública da infância e juventude vem da inquietude desta mestrandia em minha área profissional. Sou servidora de carreira da Fundação Nacional do Índio - Funai, e ocupo o cargo de indigenista especializada. Atuei por 3 anos na Coordenação de Promoção à Cidadania - CGPC na qualificação de políticas públicas relacionadas à promoção e proteção dos direitos das crianças. Durante esse período, observei uma significativa dificuldade dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos - SGD em fornecer serviços culturalmente adequados às crianças indígenas e às suas famílias, em especial, os órgãos do sistema de justiça. Muitas das barreiras identificadas perpassam pelo desconhecimento do art. 28 do ECA, bem como pela ausência de outros dispositivos normativos que explicitem as crianças indígenas como sujeitos de direitos. Desta forma, debruicei-me em identificar como se deu a inscrição das crianças indígenas no ECA no âmbito da destituição do poder familiar e colocação em família substituta, com intuito de entender esse processo, e avançar na qualificação de outras políticas públicas.

O Modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por Kingdon (1994) será o marco teórico deste estudo e funcionará como lente analítica para a identificação e interpretação dos fatores relevantes para a construção da *agenda política* em torno da pauta das crianças indígenas. O Modelo de Múltiplos fluxos sugere que a agenda da ação pública seja concebida por meio da confluência arbitrária e autônoma dos fluxos dos *problemas*, das *alternativas* e da *política*. Ele indica que os canais de delimitação de problemas; de formulação de alternativas pelas comunidades de políticas; e do estabelecimento de um cenário político propício conformam-se aliados às configurações de governo e ao clima nacional.

Embora sejam processos independentes, ao unirem-se no momento oportuno, propiciado pela *janela de oportunidades*, são impulsionados pela atuação dos empreendedores políticos, atores responsáveis pela introdução de um tema na

agenda decisional. Essa abordagem auxilia a compreensão dos processos relevantes, durante o processo de estabelecimento da pauta da colocação de crianças indígenas, como situação socialmente relevante, para os tomadores de decisão. Facilita, ainda, a identificação dos atores-chaves para o processo, bem como para verificar a influência do *humor nacional* e dos processos de mudança de governo no estabelecimento de um cenário político propício. Por fim, busca auxiliar na identificação da janela política e no acoplamento desses fluxos.

Também será ferramenta analítica deste estudo o Modelo de Equilíbrio Pontuado, que foca nas atenções dos processos de mudanças das políticas, suas rápidas transformações e nas alterações lentas e incrementais. Deste modelo, o conceito de imagem política será operacionalizado nesta investigação, a fim de contribuir para a compreensão do estabelecimento do texto final na legislação. Nessa se consolidaram procedimentos mais rígidos para a colocação de crianças indígenas em família substituta como a alternativa mais qualificada para o problema. O referido modelo permite, também, entender: (1) as disputas por trás desta alternativa; (2) os embates associados às narrativas vinculadas à colocação de crianças indígenas em família substituta como uma questão socialmente relevante e, por fim, (3) as relações de poder implicadas nos processos de agendamento da pauta.

Por oportuno, cabe mencionar que a infância tem sido tema frequente na literatura sobre políticas públicas. As pesquisas referentes à essa matéria consolidaram-se como um campo de estudos relevante para o entendimento do agendamento e formulação de instrumentos legais voltadas a esse público (Almeida, 2000; Alves, 2001; Couto e Delgado, 2015; Faleiros, 1995; Gonzáles, 2015; Libardi, 2016; Rizzini, 1995). Os processos de estabelecimento da agenda pública em prol da infância, em especial, da implementação de um modelo que considera a criança como cidadã, tem obtido atenção das pesquisas com enfoque para a atuação dos movimentos sociais enquanto grupos de pressão (Paula, 2012; García Méndez, 1991; Andrade, 2010; Rizzini, 1997; Pilotti e Rizzini, 1995; Faleiros, 1995; Rizzini, 2000; Perez e Passone, 2010; Torres, 1998, Paula, 2013).

Os estudos mais relevantes concentram-se nas estratégias de mobilização da sociedade civil para introdução da temática da infância, nos debates da constituinte que resultou na Carta Magna de 1988 e, ainda, na formulação do ECA (Carvalho e Pereira, 1993; Castro, 2019; Faleiros, 1995; Fuziwara, 2013; Paula, 2009; Rizzini, 1997; Santos, 2009; Vogel, 1995; Torres, 1998). Chamam atenção, também, as análises

sobre as políticas, equipamentos e serviços voltados para as crianças em períodos de tempo distintos, em especial, àqueles previstos no ECA, como o acolhimento institucional (Miranda, 2017; Perez e Passone, 2010; Rizzini, 2010; Torres, Tatagiba e Pereira, 2009; Torres, 1998).

Aliada a essa questão, vislumbra-se a problemática da ausência de estudos que abordam a especificidade indígena. Embora a temática indígena esteja conquistando espaço na ciência política nos últimos anos, as pesquisas têm voltado atenção para os assuntos fundiários (Soares, 2019 e 2020; Baratto, 2014), e políticas de saúde (Santos, 2020), sendo inexistentes investigações no âmbito da infância. Investigações sobre crianças indígenas, também, são escassas em outras áreas da pesquisa científica e os poucos estudos desenvolvidos sobre o tema estão em outras áreas. Na antropologia destacam-se as análises sobre as concepções de criança indígena e suas configurações diferenciadas (Lopes, Nunes e Macedo, 2002; Libardi e Silva, 2018; Cohn, 2013). Na educação, observam-se pesquisas sobre a educação indígena diferenciada (Scanduzzi, 2009; Cohn, 2005; Luciano, 2011; Bergamaschi, 2007). No direito, o tema mais pautado é relativo a ausência de um arcabouço legal destinado à infância indígena (Oliveira, 2014a, 2014b, 2017) e sobre a mobilização da juventude indígena (Rangel, 2015; Oliveira, 2017).

Nesse contexto, esse projeto contribui para aprofundar um espaço de investigação sobre a formação de agenda para políticas destinadas à infância indígena. Para tanto, propõe-se colaborar para o entendimento da definição dos problemas, da formulação de alternativas e dos processos que envolvem a inserção da temática indígena na agenda pública de políticas para a criança e adolescente. Essa pesquisa mostra-se relevante, também, por inserir o debate indígena no rol de pesquisas desenvolvidas na Ciência Política e conferir viabilidade à análise crítica da matéria e sua relevância social.

Além desta introdução, essa dissertação será dividida em mais três capítulos. No primeiro capítulo demonstraremos como a Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC se configura como uma mudança relevante para a inserção expressa das crianças indígenas no rol de sujeitos de direitos. Apresentaremos elementos que indicam como a LNCFC representou uma transformação significativa para as crianças indígenas por meio da trajetória da construção dos instrumentos legais de proteção da infância e dos direitos indígenas. Tal processo se deu por meio

da identificação da ausência de previsão legal, que abarcasse as especificidades das crianças indígenas, na Constituição Federal e no ECA.

No capítulo seguinte, faremos uma breve revisão da literatura pertinente ao marco teórico desta pesquisa - a formulação de políticas públicas com ênfase nos processos de agendamento. Será dado destaque aos múltiplos fluxos, na busca de orientações para identificar mecanismos que contribuíram para a introdução das crianças indígenas na Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Abordaremos os principais conceitos apresentados pelo Modelo de Múltiplos Fluxos, bem como a identificação dos limites da teoria, no que se refere a sua aplicabilidade para analisar a ascensão das crianças indígenas na agenda decisional nacional da infância.

No terceiro capítulo, faremos a análise dos dados coletados à luz dos modelos de formulação de políticas públicas, abordando os principais conceitos relacionados aos eventos relevantes para a formação da agenda em torno da proteção dos direitos das crianças indígenas. Serão descritos os processos e elementos que promoveram a introdução das crianças indígenas na pauta da proteção infanto-juvenil e, ainda, como se conformou a norma sobre a colocação de crianças indígenas em família substituta no ECA.

CAPÍTULO 1 - CRIANÇAS INDÍGENAS FORA DA AGENDA DA AÇÃO PÚBLICA

Políticas públicas voltadas à proteção e à garantia de direitos das crianças e das adolescentes são recentes no Brasil. Embora existissem ações filantrópicas e legislações destinadas às crianças em situação de risco desde o Brasil-colônia, foi a partir dos movimentos pela redemocratização que se instaurou um cenário normativo mais favorável. Isto é, aquele no qual as crianças brasileiras passam a ser compreendidas como sujeitos de direitos, membros da comunidade política e portadoras do rol de direitos da cidadania. A nova constituição determinou que deveriam ser pensadas políticas públicas destinadas, especificamente, à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes (PEREZ e PASSONE, 2010, p.663; ANDRADE, 2010, p.79).

Crianças em diversos contextos possuem diversas necessidades e diversas garantias a serem asseguradas. A criança não é um dado universal e genérico. Na última década do século XX, os sociólogos britânicos Alan Prout e Allison James (1997, p. 3-5) argumentaram por uma mudança paradigmática na noção de infância e das crianças, na qual entendem: 1) a infância como construção social; 2) a infância como variável de análise social relacional: não pode ser completamente desvinculada das variáveis classe, gênero, raça e etnia; 3) infância como perspectiva independente de outras fases geracionais; e, por fim; 4) as crianças como agentes: sujeitos ativos, para além das determinações estruturais. “Isso significa que as crianças devem ser vistas como ativamente envolvidas na construção de suas próprias vidas sociais, na vida das pessoas ao seu redor e nas sociedades em que vivem” (PROUT e JAMES, 1997, p. 4).

Em 1991, o IBGE registrou que a população indígena no Brasil era de 294 mil pessoas. No ano 2000¹, essa população já contabilizava 734 mil pessoas. Em 2010, havia no país, 896,9 mil indígenas, divididos em 305 povos, falantes de 274 idiomas diferentes e, muitos deles, dominantes exclusivamente da língua nativa, presentes em todas as regiões, inclusive no nordeste e no sul do Brasil. Tamanha diversidade se manifesta, também, em diferentes formas de vida, organização social, cosmologias, concepções sobre os ciclos de vida. Esse contexto implica, igualmente, numa

¹ O IBGE informou que o crescimento expressivo identificado pelo Censo 2000 da população indígena - de 294 mil para 734 mil pessoas em nove anos - para além do efeito demográfico, pode estar relacionado com um movimento de etnogênese.

multiplicidade das próprias crianças e das infâncias indígenas (COHN, 2009, p.16; TASSINARI, 2007, p.12).

Nos contextos indígenas, o papel que as crianças assumem em suas sociedades é fundamental para entender como cada povo determina o que é a infância, quais são os parâmetros de desenvolvimento, cuidado e agência, e como os direitos dessas pessoas que devem ser protegidos (COHN, 2009, p.17; TASSINARI, 2007, p.13; ZOIA PERIPOLLI, 2007, p.23). Embora cada povo tenha sua especificidade, Tassinari (2007, p.13-22) identifica cinco dimensões recorrentes sobre as crianças na literatura especializada: 1) o reconhecimento da autonomia da criança e de sua capacidade de decisão; 2) o reconhecimento de suas diferentes habilidades frente aos adultos; 3) a educação como produção de corpos saudáveis, 4) o papel da criança como mediadora de diversas entidades cósmicas e 5) o papel da criança como mediadora dos diversos grupos sociais.

Evidencia-se que para possibilitar a garantia plena à proteção e à promoção dos direitos das crianças indígenas por meio de políticas públicas, elas devem observar as especificidades dessas crianças. Entretanto, na Constituição da República Federativa do Brasil (doravante CF/88), as crianças indígenas não tiveram espaço no rol de direitos destinados nem às crianças e nem aos povos indígenas. Consequentemente, durante quase 20 anos, as crianças indígenas também não tiveram suas prerrogativas plenamente contempladas na principal legislação de proteção social infanto-juvenil, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

1.1 - A Criança da Constituição não é indígena

Os processos que culminaram na inserção da pauta infanto-juvenil na agenda política constitucional contaram com a intensa participação da sociedade civil organizada. Destacam-se, nesse processo, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR e a Pastoral do Menor, ligada à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. Esses atores problematizaram a Doutrina da Situação Irregular, que considerava as crianças como objetos de intervenção do Estado - e não como sujeitos de direitos, e pressionavam o Estado brasileiro em prol de uma legislação atualizada, que reconhecesse a dignidade da infância, em meio aos “anseios nacionais de resgate pleno da cidadania” (BRASIL, 1986, §A; ROMÃO, 2016, p.51; e PEREZ e PASSONE, 2010, p.665).

Na Assembleia Nacional Constituinte - ANC, o tema da infância e juventude foi designado à “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e da Comunicação”. Entre as três subcomissões que integravam essa estrutura estava a “da Família, do Menor e do Idoso”. A infância não era um assunto de interesse espontâneo do parlamento, essa pauta tinha um caráter secundário. Os assuntos relacionados à criança e ao adolescente não estavam entre os temas de grande reverberação nas discussões constituintes - menos de 10% dos parlamentares havia mencionado o assunto em seus pronunciamentos em plenário durante a ANC (PINHEIRO, 2004, p.347-348).

A atuação da sociedade civil organizada foi fundamental para atrair os olhares dos Congressistas para o tópico da infância e reafirmar a necessidade de assentar, na Constituição, garantias para as crianças brasileiras. Contudo, nesse movimento, não houve espaço para abordar a diversidade das crianças brasileiras, principalmente, a indígena. No mesmo período, os povos indígenas também estavam na luta pela superação do paradigma integracionista e pela garantia de direitos de cidadania. Mas, na agenda política dos movimentos indígenas e indigenistas não se encontrava a pauta da criança. Essa ausência é inferida da inexistência de menções às crianças indígenas nas propostas sobre a pauta indígena apresentadas durante a Constituinte, e nos documentos de apoio ao movimento indígena produzidos entre os anos de 1986 a 1988²

Quatro representações da criança foram as mais recorrentes durante a elaboração do anteprojeto da Constituição. A representação da criança como *sujeito de direitos* foi a predominante nos debates constituintes, fortemente mediados pela sociedade civil organizada. Os movimentos sociais foram exitosos em centrar as atenções do parlamento na superação da Doutrina da Situação Irregular. Havia uma preocupação com a universalização dos direitos das crianças. O foco era a ampliação do rol de direitos de cidadania para as crianças que não estavam, necessariamente, em situação de risco. Foi recorrente, também, a preocupação em incluir às crianças na primeira infância como sujeitos de direitos, pois, até então, somente aquelas a partir de sete anos de idade seriam potencialmente beneficiárias da proteção estatal (PINHEIRO, 2014, p.351).

² Ver CEDI. Centro Ecumênico de Documentação e Informação, São Paulo. Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90. São Paulo, CEDI, 1991. (Série Aconteceu Especial, 18) 592p.

A segunda imagem foi a criança enquanto *objeto de proteção social*. Os discursos que abordavam essa representação entendiam a proteção da infância como obstáculo para ingresso da criança na criminalidade. A proteção também era vista como guia para a construção de uma pessoa adulta que contribuísse no fortalecimento da nação brasileira. Essa visão associava fortemente a criminalidade com a pobreza. A terceira imagem era a das crianças como *objeto de controle e de disciplinamento*. As falas relacionadas a esse tópico referiam-se à necessidade de inserção da infância e juventude no mercado de trabalho para evitar a delinquência. Esta representação também associava os atos infracionais com a carência de recursos financeiros (PINHEIRO, 2014, p.350).

A quarta representação foi a da criança como *objeto de repressão social*. Os discursos que pautavam esse entendimento ressaltavam os prejuízos do confinamento como punição às crianças por delitos cometidos. Destacamos que não houve a apresentação de propostas que abertamente apoiassem diligências coercitivas para a infância e a juventude.

As pressões da sociedade civil que objetivavam pautar a infância na agenda política constituinte materializaram-se na criação da Comissão Nacional Criança e Constituinte - CNCC. Conforme a [Portaria Interministerial nº 449, de setembro de 1986](#), a CNCC foi uma força-tarefa composta pelos Ministérios da Assistência Social, Educação, Justiça, Previdência, Saúde, Trabalho e Planejamento e contou com o apoio de mais de 600 entidades, entre representantes do governo e da sociedade civil organizada. A CNCC foi responsável pela apresentação da Emenda Criança e Constituinte ([PE00001-6/1P07265-4](#)³), subscrita por um milhão e duzentas mil pessoas, o maior número de assinaturas entre todas as emendas apresentadas na Constituinte.⁴

³Capítulo VII - Da Família, do Menor e do Idoso - “Art. Toda criança tem direito à vida, a um nome, a uma família, à educação, à saúde, ao lazer, à moradia, à alimentação, à segurança social e afetiva”.

⁴ Assinaturas para a Proposta de Emenda Popular sobre crianças. Foto: Marcos Henrique.



Para além da CNCC, ressaltamos, ainda, um amplo conjunto de ações responsáveis pela inclusão da temática da infância na relação de assuntos relevantes aos olhos dos tomadores de decisão e por eles deliberados (AVELINO, 2020, p.10). Destacamos as seguintes: 1) as mobilizações pela revogação do Código de Menores de 1927, alterado em 1979, que contaram com a participação do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, do MNMMR e da Pastoral do Menor/CNBB; 2) as pressões internacionais advindas dos debates sobre a infância no âmbito das Organização Nações Unidas - ONU, que resultaram na Convenção sobre os Direitos da Criança - CDC, ratificada pelo Brasil em 1990; 3) a mobilização em torno da Campanha Criança Cidadã, de 1987/88, que apresentou a proposta de Emenda Popular “Criança, Prioridade Nacional” ([PE 00096-2/1P20735-5](#)⁵) - que, em conjunto com a emenda Criança e Constituinte, foi responsável pelos art. 227⁶ e 228⁷ da

⁵ Essa emenda propôs a inclusão de dez artigos ao Capítulo VII - Da Família, do Menor e do Idoso. O seu conteúdo era muito mais ambicioso que o apresentado pela CNCC. Abordou questões envolvendo saúde, educação, proteção social e sistema socioeducativo.

⁶ Art. 227(caput - Texto original). É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

⁷ Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

[Constituição Federal de 1988](#). Essa Campanha contou com a participação de cerca de 20 mil crianças na Ciranda da Constituinte e teve o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA como um dos principais empreendedores políticos.

Chamamos atenção para o fato de que, embora o movimento pelas crianças na constituinte fosse forte, as imagens das crianças frequentemente invocadas nos discursos proferidos em plenário não refletiam a diversidade étnica-racial brasileira e focavam na vulnerabilidade social. A criança que povoava o imaginário constituinte era a vítima dos flagelos da pobreza. Tanto no plenário quanto nas subcomissões, as figuras do “menor abandonado”, dos “órfãos”, das “crianças vítimas de desnutrição/mortalidade infantil”, das “crianças pobres” e “com fome” eram utilizadas nas falas dos parlamentares para demonstrar a necessidade de garantias à infância - para todas as crianças.

Nesse contexto, houve um pequeno espaço, no plenário e nas subcomissões da ANC, para as meninas e os meninos negros nos pronunciamentos da Bancada Negra da Constituinte, composta por Paulo Paim (PT/RS), Benedita da Silva (PT/RJ), Edmilson Valentim (PT/RJ) e Carlos Alberto Caó (PDT/RJ). Durante os pronunciamentos dos parlamentares, observamos que a imagem da criança negra era acompanhada das críticas à pobreza, à criminalidade e aos estereótipos raciais reproduzidos nas escolas e nas mídias. A inserção desses sujeitos nos debates da ANC, também, foi o resultado de importantes mobilizações dos movimentos negros, que já vinham pautando seus temas de interesse em eventos de grande repercussão nacional, antes mesmo do início dos trabalhos constituintes, e em razão de haver no parlamento pessoas negras como protagonistas na defesa dos direitos das crianças negras (SANTOS, 2015).

Observamos na figura abaixo uma foto do protesto de crianças negras pela inserção do direito das crianças na constituinte, em que a questão racial foi prontamente levantada. Destacamos as frases “Ser da rua é fogo, sendo negro é pior ainda” e “As crianças negras na luta por seus direitos”.

Figura 2 - Marcha das crianças por direitos.

A figura da criança com deficiência também teve significativa presença nos espaços deliberativos constituintes. Verificamos que ela foi tema tanto na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso quando na Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Durante as audiências,



Fonte: Rede Peteca

especialmente nas falas dos movimentos de direitos das pessoas com deficiência - com destaque para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, a criança com deficiência se afastava das representações recorrentes associadas à pobreza e à criminalidade. Identificamos que os debates, em torno delas, privilegiaram temas como a capacidade civil e a sua plena inserção na sociedade.

Já as crianças indígenas não faziam parte do imaginário constituinte. Observamos que nos debates da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, os termos “índio” e “indígena” foram mencionados apenas cinco vezes. Essas palavras não caracterizavam uma criança, foram utilizadas para fazer alusão a uma categoria de pessoas adultas, que também estaria em situação de subalternidade. Sinalizamos que nessa subcomissão, em uma das menções ao termo indígena, enfatizou-se a necessidade de adequação dos currículos escolares para abranger as culturas indígenas. Contudo, não partiram de lá propostas referentes à educação escolar para crianças de povos originários.

Outra referência interessante ao termo indígena associado à criança foi proferida pela Constituinte Moema São Thiago (PDT/CE), na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Ao criticar os preconceitos que vitimaram as diversas crianças brasileiras não brancas, a parlamentar fez menção a crianças “com cara de índio”. Provavelmente, seriam aquelas com cabelos lisos, rosto oval, traços mongóis. Nota-se que nem mesmo aquela criança com “cara de índio” era indígena - ela só parecia ser indígena. A ideia de que os povos indígenas eram um passado superado estava fortemente assentada no imaginário social da época (CUNHA, 2018). Embora a menção tenha a pretensão de denunciar discriminações, ela mesma se revela discriminatória. Essa imagem não

mais condizia, já naquela época, com a realidade de um número significativo de povos indígenas, no Brasil, submetidos a políticas de extermínio e assimilação desde 1500. Desta forma, a “criança indígena que não tinha cara de índio” estava, mesmo entre os seus defensores, apartada da proteção.

A proposta de concessão ampla e irrestrita dos direitos de cidadania a todas as crianças teve forte apoio popular e foi consolidada na nova constituição, conforme declarado nos art. 227⁸ e 228⁹ CF/88. A atuação da sociedade civil e do próprio governo, durante a constituinte e nos espaços deliberativos internacionais ao longo da elaboração da CDC, foram articulações importantes, não apenas para a inserção da pauta da infância na agenda pública constitucional. Essas mobilizações podem ser vistas como propulsoras da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O ECA exige do Estado e da sociedade a manutenção dos empenhos para a formulação, monitoramento e implementação de políticas públicas destinadas aos cidadãos-crianças.

Mesmo em meio ao cenário de superação das desigualdades e ampliação do acesso aos direitos de cidadania às crianças brasileiras, a questão indígena não foi identificada como problema político relevante, no campo de políticas para as crianças. Salientamos que, durante a constituinte, os debates em torno da pauta indígena também não mencionaram as crianças e suas garantias foram igualmente desconsideradas enquanto problema político importante. Consequentemente, não foi prevista norma especial ou proteção diferenciada às crianças indígenas na CF/88 e, tampouco, no ECA.

1.2 - O Índio da Constituição não é Criança

Anseios pela obtenção de garantias constitucionais, similares aos que mobilizaram a introdução dos direitos das crianças na CRFB/88 e a criação do ECA, também foram importantes propulsores para assentar na Carta Magna um capítulo

⁸ Art. 227(caput - Texto original). É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

⁹ Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

específico¹⁰ destinado aos povos indígenas. No período pré-constituinte, crescia o movimento que reclamava a admissão da cidadania e todos os direitos a ela inerentes à pessoa e à coletividade indígena. Reações contrárias aos projetos expansionistas econômicos na Amazônia, em especial, aqueles relativos ao Projeto Calha Norte; e a rejeição ao Decreto de Emancipação¹¹ proposto, em 1978, pelo então Ministro do Interior, Rangel Reis, durante o governo Geisel, inflaram as primeiras grandes manifestações por direitos de cidadania a essas populações (DALLARI, 1987, p.54; SANTILLI, 1991, p.11).

Logo em seguida, a constituinte despontava no cenário nacional como uma janela de oportunidades óbvia para a construção de uma nova política de relacionamento do Estado brasileiro com os povos indígenas. Nesse contexto propício, foi lançada a Coordenação Nacional – Povos Indígenas e a Constituinte, que objetivava intervir em todos os processos da constituinte, a fim de assentar na Carta Magna a maior quantidade de garantias possíveis aos povos indígenas. Essa campanha foi encabeçada pela União das Nações Indígenas - UNI, organização indígena que contava com representantes de um número significativo de povos de todas as regiões do país e foi uma das principais articuladoras das pautas indígenas durante a constituinte. A Coordenação Nacional contou, também, com a participação do Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI, o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC e a Comissão Pró-Índio de São Paulo - CPI/SP. Essa articulação teve apoio de outras 30 organizações, entre elas a Associação Brasileira de Antropologia - ABA, o Conselho Indigenista Missionário - CIMI e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC (SANTILLI, 1991, p.12).

O “Programa Mínimo dos direitos indígenas na Constituinte” foi composto pelas diretrizes de atuação da Coordenação Nacional e funcionou como o guia de garantias básicas a serem conquistadas no parlamento. Nestes documentos reclamava-se os seguintes interesses: 1) o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas aos seus territórios e a garantia de demarcação; 2) o usufruto exclusivo das riquezas naturais;

¹⁰ Capítulo VIII - Dos Índios

¹¹ Ver reportagens: O golpe da emancipação dos índios. Cinco de Maio - Goiânia/GO. 6 de novembro de 1978. Disponível em <

https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/36439_20160621_103301.pdf> e

Falta pouco para a emancipação dos índios. O Estado de São Paulo. 21 de março de 1978.

Disponível em

<https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/36066_20160602_120809.pdf>

3) o assentamento dos posseiros pobres; 4) a admissão e observância dos modos próprios de organização e o respeito à diversidade cultural (CEDI, 1991, p.15). Observa-se que as crianças indígenas e suas prerrogativas não faziam parte das demandas essenciais reivindicadas.

A campanha Povos Indígenas e a Constituinte pleiteou, ainda, por meio do Partido dos Trabalhadores - PT, a candidatura de Davi Yanomami (PT-RR); Gilberto Pedroso Lima Macuxi (PT-RR); Karaí Mirin Guarani (PT/SP), Álvaro Tukano (PT/AM) e Biraci Brasil Iauanauá (PT/AC) ao cargo de deputados constituintes sem obter êxito. Destacamos, que também concorreram no pleito de 1986 os candidatos Nicolau

Figura 3 - Cartaz da campanha Povos indígenas e a Constituinte.



Tsereiowe Xavante (PDT/MT); Marcos Terena (PDT/DF), Mário Juruna Xavante (PDT/RJ) e Idjahúri Karajá (PMDB/GO). Nenhuma pessoa indígena foi eleita.

A tentativa de inserção de representantes indígenas no parlamento era uma das táticas de mobilização da opinião pública em favor dos povos indígenas. Essa atuação visava garantir também o protagonismo indígena na luta por seus direitos. A pactuação de coalizões com outros movimentos e organizações da sociedade civil, e a divulgação de suas demandas nos meios de comunicação de ampla circulação, foram ferramentas igualmente utilizadas “para que nós [*indígenas*] possamos realmente conseguir colocar dentro da Constituição os nossos direitos, o direito da nossa cidadania” (SILVA, 1987, p.8; PACHECO DE OLIVEIRA e FREIRE, 2006, p.197).

A pauta dos direitos indígenas, independente do campo, foi designada à Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias, que integrava a Comissão da Ordem Social. No decorrer dos trabalhos, os debates desenvolvidos pelos parlamentares concentraram-se na questão fundiária e no reconhecimento da capacidade civil. O livro de ensaios e documentos “Os Direitos do Índio” (1987), organizado pela antropóloga Manuela Carneiro da Cunha e entregue

aos parlamentares na ANC, ilustra o índice das reivindicações da época sobre a pauta indígena e o pano de fundo das deliberações desenvolvidas na Constituinte. Dentre os temas abordados, destacamos: 1) a superação do regime de tutela orfanológica¹², que classificava a pessoa indígena como relativamente incapaz para a realização dos atos da vida civil; 2) a superação do paradigma assimilacionista e integracionista, que entendia indígena como uma condição transitória da evolução humana e determinava a sua integração “progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional”¹³; 3) o reconhecimento do princípio do indigenato, no qual o direito dos povos originários aos territórios que ocupam é entendido como anterior à criação do Estado brasileiro e, por fim, (4) a demarcação dos territórios originários.

Pautando a questão indígena, foi apresentada na constituinte a emenda [PE00039-3/1P20714-2](#) de autoria do CIMI, em parceria com a Associação de Apoio ao Índio - ANAÍ/RS, Movimento Justiça e Direitos Humanos, e a Operação Anchieta - OPAN. Essa emenda reconhecia os povos indígenas como nações, com nacionalidade própria distinta da brasileira, e designava o Brasil como “República Federativa e Plurinacional”. O texto abordou, também, garantias territoriais, representação política, cultura, educação, organização social e política indigenista. Dentre as propostas, destacamos a previsão de educação escolar bilíngue - tanto no português quanto na língua da nação. Essa ambiciosa proposição foi subscrita por mais 44.171 pessoas (SANTANA e CARDOSO, 2019, p.101; CUNHA, 2019, p.321).

Embalados pelo ideal de garantias do programa mínimo, uma das principais conquistas da Coordenação Povos Indígenas e a Constituinte foi a emenda [PE00040-7/IP20715-1](#). A proposta foi apresentada oficialmente à Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias pela ABA, pela Coordenação Nacional dos Geólogos - CONAGE e pela SBPC. Essa proposição foca as atenções para as demandas territoriais e é a emenda que mais se aproxima ao texto que se conformou na CF/88. A justificativa da proposta informa que:

- Aos Índios devem ser reconhecidos:
- o direito, enquanto brasileiros culturalmente diferenciados, a suas formas de organização social;
 - o direito, enquanto primeiros habitantes do Brasil, às terras que ocupam e a suas riquezas naturais, do solo e do subsolo; e

¹² Estatuto do Índio - Lei 6001/73 - Art. 7º Os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeitos ao regime tutelar estabelecido nesta Lei.

¹³ Estatuto do Índio - Lei 6001/73 - Art. 1º Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.

- o direito, enquanto vulneráveis sobreviventes de um extermínio e de uma espoliação seculares, a uma proteção especial da união.

Nesta proposta não há previsão de garantias específicas às crianças. A emenda foi subscrita por 41.114 pessoas e contou o apoio de outras 12 instituições não governamentais, com destaque para a UNI e CEDI (CEDI, 1991, p.19).

No mesmo período em que estava acontecendo os trabalhos de elaboração da nova constituição brasileira, no cenário internacional, estava em curso as discussões finais da redação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Esse documento propunha mudanças significativas quanto à relação dos Estados signatários com os povos indígenas e tribais. Dentre essas alterações destacamos: 1) o reconhecimento da autonomia dos povos originários para o controle de suas próprias instituições, modos de vida e desenvolvimento socioeconômico; 2) o direito à consulta livre prévia e informada aos povos interessados sempre que forem apresentados projetos legislativos ou executivos, que os impactem; 3) além da inclusão dessas comunidades nos debates mais amplos da sociedade, que de alguma forma se apliquem a eles (BANIWA, 2015, p.117). Essa convenção previa garantias especiais para as crianças no âmbito da educação. Foi pactuado que os Estados deveriam possibilitar o ensino na língua própria de cada povo e, ainda, incluir no currículo escolar conhecimentos e aptidões que permitissem às crianças desfrutar da vida em comunidade¹⁴.

Os debates em torno deste instrumento influenciaram significativamente as discussões da construção do CAPÍTULO VIII - DOS ÍNDIOS da CF/88, dedicado especificamente aos povos indígenas no Brasil. Um ponto polêmico assentado na Convenção 169 da OIT foi justamente o entendimento de que a auto-identificação¹⁵ seria o critério fundamental para o estabelecimento de uma comunidade enquanto indígena. Quem é índio? Ou seja, para quem aqueles direitos seriam disponibilizados? Estes questionamentos foram pressupostos na elaboração do capítulo “dos índios” na nova constituição de 1988. Estas perguntas assentavam-se na concepção de transitoriedade da condição de indígena e objetivava “suprimir direitos territoriais, eximir o Estado de alguns tutelados e livrar-se de lideranças indígenas incômodas”

¹⁴ Convenção nº 169 OIT - Art. 28 e art. 29.

¹⁵ O texto original do item 1 do art. 1º da Convenção nº 169 OIT utiliza o termo “Self-identification”. A tradução em português utiliza “consciência de sua identidade”.

(CARNEIRO DA CUNHA, 1987, p.27). O Estatuto do índio previa que a função do Estado brasileiro era a de promover a integração das pessoas indígenas à comunhão nacional e, conseqüentemente, viabilizar o seu desaparecimento¹⁶.

Considerando esse pressuposto legal, durante a ANC, pautou-se a dualidade “indígena não aculturado” versus o “indígena aculturado”. Esse dualismo era uma reformulação da classificação do próprio Estatuto do índio - integrado e não integrado¹⁷ - e servia para limitar o acesso de grande parte do contingente populacional a direitos constitucionais. O índio não aculturado seria aquele estereótipo, que vive no imaginário nacional, construído desde a colonização: pessoa que não fala português, vive na floresta, tem rosto com traços mongóis, usa cocar e faz pajelança - índio de verdade. Em outra mão, o aculturado é aquele que já não é mais indígena, fala português, usa calça *jeans*, dirige um automóvel e não deveria usufruir de direitos específicos - índio de mentira. Quanto a esse ponto, destacamos a fala do ex-Deputado Constituinte Fábio Feldmann, em entrevista para o Instituto Socioambiental - ISA, em janeiro de 2017:

ISA - Houve alguma intenção dos constituintes em estabelecer um limite à vigência dos direitos territoriais indígenas?

Feldmann - Acho que não. **A grande discussão era aculturados ou não aculturados, porque isso resolveria essa questão.** O que eles diziam é o seguinte: **o índio, no momento em que ele fica aculturado, que é alguma coisa absolutamente gelatinosa, ele perderia seus direitos enquanto indígena. Isso foi muito forte, foi defendido pelos militares.** Era posição dos militares. **É maluco você dizer o que é um índio aculturado. O índio que usa a roupa de branco é aculturado? O índio que usa computador? É uma forma muito maliciosa. Isso era para permitir constitucionalmente a retirada dos direitos indígenas.** (FELDMANN, 2017, s/p - grifo nosso).

Mesmo nas falas dos defensores pela superação desta classificação restritiva de direitos, era recorrente que a imagem indígena invocada nos discursos, na ANC, fosse a da pessoa que vivia na floresta, defensor da natureza e dos animais. Com cultura marcadamente diferenciada da dos não indígenas, esse indivíduo exótico não dominava os códigos e linguagens da sociedade contemporânea. Primitivos, no aspecto técnico. Trajado com “os ornamentos mais bonitos que carrega, com toda a sua cultura, com todo o seu ritual” (SABÓIA, 1987, p.14), tinha que ter a sua identidade

¹⁶Estatuto do Índio - Lei 6001/1973 - Art.1º.

¹⁷ Estatuto do Índio - Lei 6001/1973 - Art.4º.

preservada. Nas palavras de Florestan Fernandes (1987, p.23) “Fomos criados na mentalidade de que o indígena é uma pessoa *in natura*”. Destacamos que ainda que o Guarani de José de Alencar tenha sido baseado em características presentes em alguns membros de povos indígenas, no Brasil, em um passado distante, essa figura não reflete a diversidade e multiplicidade desses povos na realidade brasileira, mesmo em 1986-1988.

Chamamos atenção para o fato de que, nos debates constituintes, o indígena - aculturado ou não, não era uma criança, era uma pessoa adulta e do sexo masculino. Não obstante, em algumas situações, os termos criança e índio eram associados para identificar sujeitos vítimas de preconceitos similares, refletidos nas leis que os classificavam como civilmente incapazes e os mantinham na condição de marginalizados. O pronunciamento do constituinte Carlos Sabóia (BRASIL, 1987, p.21) ilustra essa menção: “**Os destituídos, os simplesmente históricos e culturalmente deserdados** são quase a totalidade do Globo:(...) **crianças, adolescentes, (...), índios (...)**. A legião dos diferentes se iguala pela força da fraqueza e, dialeticamente, ameaça a herdar a cultura”.

Em outros momentos, a criança servia como imagem pejorativa que traduzia para o universo não indígena a opressão na qual o indígena adulto - ressalta-se, estava submetido. Essa associação pode ser exemplificada, também, pela fala do Parlamentar Constituinte Carlos Sabóia (BRASIL, 1987, p.8) em outro pronunciamento, na Subcomissão que tratou dos direitos indígenas: “O que significa você ter uma nacionalidade, ter uma etnia diferente da etnia da maioria da população brasileira, como é o caso dos índios, e você ser considerado um cidadão inferior, não é um cidadão, **você é uma criança tutelada**”. Ou, ainda, na fala de Florestan Fernandes (BRASIL, 1987, p.23): “Na medida em que os antropólogos deste século **comparavam os indígenas, a criança** e o louco, por aí já vemos a tendência do branco, mesmo do branco que é cientista, **a discriminar a capacidade** perceptiva, cognitiva de explicação do mundo **do indígena**, do primitivo.

Na redação final da Constituição, foi assentada a maior parte das demandas do programa mínimo patrocinado pela Coordenação Nacional - Índio e a Constituição. O texto publicado rejeitou a distinção entre indígena aculturado e não aculturado, garantiu direitos sobre os territórios tradicionalmente ocupados e o respeito aos usos

e costumes de cada povo. Os arts. 231¹⁸ e 232¹⁹ da CF/88 inauguraram um novo paradigma legal ao reconhecer a existência e autonomia dos povos indígenas enquanto parte integrante da nação brasileira (VIVEIROS DE CASTRO, 2006, p. 49; DALLARI, 1991, p.317). Ressaltamos, também, dentre os artigos que versam sobre indígenas, o art. 210, §2º, que assegurou a utilização das línguas maternas e os modos próprios de aprendizagem como prerrogativa dos povos indígenas em seus processos educativos. Essa redação reflete a determinação especial destinada às crianças prevista na Convenção 169 da OIT. Constituiu-se, assim, conjuntura inédita de interação do Estado brasileiro com os povos indígenas.

As mobilizações da sociedade civil, principalmente das organizações indígenas, e as pressões internacionais advindas da elaboração da Convenção 169 da OIT não impulsionaram somente a mudança no texto constitucional. Elas propiciaram, logo nos primeiros 10 anos, o desenvolvimento de políticas públicas destinadas especificamente às populações indígenas em arenas importantes do Estado brasileiro. Destacamos as seguintes: 1) saúde ([Lei nº 9.836/99](#)); 2) educação ([LDB²⁰ nº 9394/96](#)); 3) gestão ambiental ([Decreto nº 95733/88](#); [PPTAL/PPG7²¹](#)), e 4) proteção territorial ([Decreto nº 1775/96](#)) .

Contudo, no âmbito da proteção social da infância e juventude o mesmo não aconteceu. A questão das crianças não foi entendida como problema socialmente relevante para a política indigenista, permanecendo em *estado de coisa*²² (RUAS, 1998b). As crianças indígenas ficaram de fora não só da constituição, como também da principal legislação destinada exclusivamente ao público infanto-juvenil, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (OLIVEIRA, 2012, p.131).

¹⁸ Art. 231 CF (caput). São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens;

¹⁹ Art. 232 CF - Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

²⁰ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

²¹ O Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas - PPTAL foi o componente indígena do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 em cooperação com os sete países mais industrializados à época: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália Japão e Reino Unido.

²² O conceito de *estado de coisa* será apresentado detalhadamente no capítulo 2.

1.3 - A Criança do Estatuto da Criança e do Adolescente não é indígena

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA é uma legislação inovadora. A norma reafirmou o compromisso da nova ordem constitucional do Estado brasileiro com a proteção e promoção dos direitos da infância e juventude e, ainda, alicerçou a Doutrina da Proteção Integral como horizonte para a garantia da dignidade das crianças e dos adolescentes enquanto cidadãos. O nascimento deste Estatuto foi impulsionado pelo cenário de importantes conquistas sociais para a infância no plano constitucional, especialmente quanto aos art. 227 e 228, que reconhecem as crianças como sujeitos de direitos. Os debates internacionais em torno da Convenção dos Direitos da Criança - CDC igualmente embalsamaram a construção do ECA. O Brasil ratificou a CDC, em 21 de novembro de 1990, por meio do [Decreto nº 99.710](#) e participou ativamente de sua elaboração, com destaque para os art. 17-d, 29-d e 30²³, que versam sobre crianças indígenas (ANDRADE, 2010 p.85; UNICEF, 2019, p.10).

A CDC determina aos Estados signatários o desenvolvimento de normas próprias que expressem as garantias orientadoras do documento internacional. O ECA adiantou-se a essa obrigação e reflete boa parte dos princípios ali estabelecidos (UNICEF, 2019, p.11). Porém, embora a garantia de direitos específicos voltados às crianças de povos indígenas tenha sido justamente uma das principais conquistas da delegação brasileira durante a elaboração da CDC, esse tópico não foi reproduzido no ECA (UNICEF, 2019, p.10; OLIVEIRA, 2012, p.121). Apesar de o cenário pós-constituente também ter se mostrado propício à formulação de políticas públicas que acolheram a diversidade dos povos originários, a vitória indígena em assentar prerrogativas específicas na CF/88 não foi capaz de impulsionar a inclusão das especificidades das crianças indígenas do ECA durante a sua concepção.

Logo após a promulgação da CF/88, iniciaram-se os trabalhos para a regulamentação dos artigos constitucionais dedicados às crianças. O Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e

²³ Art. 17-d - Os Estados(...) incentivarão os meios de comunicação no sentido de, particularmente, considerar as necessidades lingüísticas da criança que pertença a um grupo minoritário ou que seja indígena;

Art. 29-d - Os Estados devem(...) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena;

Art. 30 - Nos Estados Partes onde existam minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, ou pessoas de origem indígena, não será negado a uma criança que pertença a tais minorias ou que seja indígena o direito de, em comunidade com os demais membros de seu grupo, ter sua própria cultura, professar e praticar sua própria religião ou utilizar seu próprio idioma.

do Adolescente - Fórum DCA, que teve importante atuação durante a constituinte; a Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo; e a Fundação Nacional Bem-Estar do Menor - Funabem iniciaram os trabalhos para a criação do ECA. Esses atores formaram o Grupo de Redação do Estatuto, que contou também com a participação de múltiplos atores do governo e da sociedade civil organizada, com destaque para o UNICEF, e visou sistematizar as propostas de redação para o ECA. Na época, muitas proposições relativas à infância e juventude foram apresentadas ao Congresso Nacional. Uma das primeiras foi o projeto de lei sobre *Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude*, de fevereiro de 1989 (SANTOS Etal. 2009, p. 41).

Ainda em junho de 1989, o Grupo de Redação do Estatuto apresentou ao Parlamento a versão final da proposta com todas as contribuições que viria a se tornar o Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse grupo também foi responsável por uma série de estratégias que visou angariar apoio à proposição. Destacamos: 1) a realização do II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que culminou na votação simbólica de mais de 700 crianças pela aprovação do ECA no plenário do Congresso Nacional; 2) a realização de debates e conferências por todo o Brasil, com a participação de representantes da sociedade civil, membros do judiciário, do poder legislativo e do poder executivo, com o protagonismo de crianças e adolescentes, e 3) as Campanhas pela aprovação do ECA na televisão e nos jornais de grande circulação apoiadas pelo Conselho Nacional de Propaganda - CNP (SANTOS Etal. 2009, p. 42).

Em 13 de julho de 1990, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa legislação promoveu uma alteração profunda nas relações do Estado com os novíssimos sujeitos ativos de direitos - as crianças e aos adolescentes. Reafirmou-se, neste instrumento, a proteção integral a todas as crianças, não somente aquelas em situação de risco, e conferiu a elas o reconhecimento como pessoas em situação especial de desenvolvimento. Além disso, foram previstas instâncias de participação nos três níveis da federação²⁴: o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, os Conselhos estaduais e municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Criaram-se, ainda, os Conselhos Tutelares, órgãos autônomos

²⁴ ECA - Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

II - Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

responsáveis pela proteção e garantia dos direitos infanto-juvenis (MIRAGLIA, 2005, p. 84; ROSA e TASSARA, 2012, p.273).

Entretanto, neste primeiro momento, não houve espaço para as crianças indígenas. sequer houve menção à raça ou etnia no ECA. Esta ausência gerou dúvidas sobre a aplicabilidade do ECA às crianças indígenas - elas estariam abarcadas pelos direitos garantidos nesta norma? Tanto foi assim que, em 2003, o Conanda publicou a [Resolução nº 91, de 23 de junho de 2003](#), para afirmar simplesmente que o ECA se aplicava “à família, à comunidade, à sociedade, e especialmente à criança e ao adolescente indígenas” reconhecidas e observadas as suas especificidades. Destacamos que o parágrafo único do art. 3 do ECA²⁵, que explicita que o Estatuto se aplica a todas as crianças, sem discriminações, foi inserido somente em 2016, por meio da Lei nº 13.257.

Embora guardem interseccionalidade, a pauta indígena e a pauta da infância foram tratadas separadamente tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional - indigenista ou não, inclusive no Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, a publicação da Lei Nacional de Convivência Familiar Comunitária - LCFC, em 2009, alterou essa situação e propiciou o início do ingresso das crianças indígenas na agenda política da infância e juventude nacional. Em novembro de 2009, após a publicação da LCFC, o então Secretário Executivo do Conanda, Benedito dos Santos, que havia participado do grupo de trabalho responsável pela elaboração do ECA, em entrevista à Agência de Notícias do Direito da Infância - ANDI, ensaiou uma explicação sobre o que poderia ter obstaculizado a introdução da temática indígena em 1990, e aponta caminhos para o que aconteceu em 2009:

(...) O fato de declarar que a criança tinha direito a ter direito já era uma novidade muito grande. Além disso, enfrentávamos a resistência de muitos setores. **Nessa perspectiva de ter que encarar uma luta coletiva do direito da criança, algumas nuances se perderam e somente agora estão voltando à tona.** (...) por muito tempo se debateu sobre qual seria o melhor caminho: inserir questões relativas ao direito da infância no Estatuto do Índio ou levar os aspectos específicos da criança indígena para dentro do ECA. Parece que estamos caminhando nessa direção, de que devemos ter políticas

²⁵ ECA - Art. 13, Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

para crianças e adolescentes no País, incluindo a criança indígena. (SANTOS, 2009, s/p. Grifo nosso).

Não obstante ao fato do ECA ter nascido sem a previsão de proteção especial às crianças indígenas, atualmente o Estatuto conta com dispositivos voltados prioritariamente para as garantias dos direitos específicos das crianças de povos originários. Essas determinações estão assentadas no capítulo sobre colocação de crianças em família substituta e no tópico sobre destituição de poder familiar. O cenário de invisibilidade das crianças indígenas começou a ser sanado por meio da [Lei nº 12.010 de 2009](#), a Lei Nacional de Convivência Familiar Comunitária - LCFC.

1.4 - A Criança da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária é Indígena

Embora os movimentos indígena e indigenista tenham conseguido assentar um rol significativo de garantias no texto constitucional, as temáticas relacionadas à proteção social das crianças indígenas não fizeram parte dos assuntos de interesse da comunidade de políticas indigenistas. Desta feita, as políticas públicas voltadas à proteção e à garantia dos direitos indígenas que se seguiram não abordavam a especificidade das crianças em contexto indígena. De igual modo, temos que as crianças indígenas também ficaram de fora das reivindicações das comunidades de políticas para crianças.

A comunidade de políticas para crianças²⁶ conseguiu inserir no texto constitucional importantes garantias, com destaque para a responsabilização do Estado, da família e da sociedade na proteção e promoção das prerrogativas das crianças, dentre elas o direito à convivência familiar e comunitária. Todavia, mostramos que as especificidades das crianças indígenas não foram expressamente abarcadas também nas conquistas constitucionais para as crianças. Esse cenário de invisibilidade reverberou no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que embora tenha contado com ampla participação popular em sua elaboração, não fazia menção a crianças indígenas até agosto de 2009.

²⁶ Os atores e atrizes que compõem a comunidade de políticas serão nomeadas em quadro no próximo capítulo.

Ainda que resultado de uma intensa mobilização nacional e internacional pela superação da doutrina da situação irregular e pela concessão de direitos de cidadania a todas as crianças, originalmente, o ECA não reconheceu explicitamente a sua aplicabilidade às crianças indígenas. Tão pouco, possuía artigos que propusessem abordar os aspectos diferenciados das múltiplas infâncias brasileiras. Este instrumento não reservou espaço para as especificidades das pessoas indígenas nos moldes da CF/88 e, também, não deu continuidade aos debates internacionais quanto à previsão de garantias às crianças de grupos minoritários ou indígenas, que resultaram na recomendação expressa sobre a questão no texto final da CDC²⁷ e também na Convenção 169 da OIT (OLIVEIRA, 2012, p.132). Entretanto, 19 anos depois, esse cenário transformou-se, e o ECA contempla as crianças indígenas, ainda que parcialmente.

Em 3 de agosto de 2009, foi publicada a Lei nº 12.010, conhecida como a Lei Nacional de Convivência Familiar Comunitária - LCFC, a mais significativa alteração do ECA desde a sua criação, em 1990. A LCFC foi responsável por um salto ambicioso rumo à visibilidade, proteção e garantia do direito à convivência familiar e comunitária das crianças de povos indígenas. Isto porque estabelece, no capítulo sobre a colocação de crianças em família substituta, previsão expressa de observância e salvaguarda das identidades, especificidades, usos e costumes em processos de adoção, guarda ou tutela que envolvam crianças indígenas. É determinado, também, a observância dos mesmos procedimentos em processos de destituição de poder familiar.

Graças à LNCFC o ECA possui regras específicas para as crianças indígenas nos procedimentos de colocação em família substituta. Essa lei estabeleceu a necessidade da intervenção da Funai na equipe multidisciplinar ou interprofissional do juízo, que atua na aplicação de medida protetiva, destituição de poder familiar ou colocação de crianças em família substituta, que deveria contar, também, com a participação obrigatória de antropóloga(o), conforme art. 28, §6º, III do ECA. Esse normativo introduziu a intervenção dessas duas atrizes até então estranhas às políticas de infância e juventude, acompanhando todos esses casos em todas as suas

²⁷ Art. 17; 29; 30 da CDC.

etapas, a fim de contribuir para a identificação do interesse²⁸ superior da criança indígena.

A proposta da LCFC, originalmente apresentada no Senado, o Projeto de Lei do Senado - PLS 314 de 2004, de autoria da Senadora Patrícia Saboya Gomes (PSB/CE), abordava somente a questão da adoção internacional, não mencionava indígenas. Entretanto, em 2008, a Câmara dos Deputados apresentou a Emenda Substitutiva de Plenário nº 1, pautando o tema da criança indígena nesse projeto de lei. No ano seguinte, o substitutivo foi revisado no Senado Federal, e o relator, o Senador Aloizio Mercadante (PT/SP), alterou novamente o texto referente às questões indígenas. Após 1 ano de tramitação do Substitutivo, foi publicada a LCFC. Essa norma configura-se como a primeira política pública regulatória federal, que contempla às crianças e jovens indígenas como sujeitos de direitos no campo da proteção social. E, preenche parte de um hiato legal de proteção dos direitos das crianças indígenas no ECA.

Entretanto, a introdução de proteção especial às crianças indígenas no texto final da LCFC ainda não está plenamente esclarecida. Como já mencionado, as crianças indígenas não foram um tema relevante na legislação - indigenista ou não - por um período significativamente grande de tempo. No campo da proteção social, tanto as normas federais voltadas para a assistência e a vigilância de “menores em situação irregular” quanto aquelas desenvolvidas já na era do Princípio da Proteção Integral versavam sobre uma criança genérica. Nenhuma lei abordou as especificidades das crianças indígenas, embora o debate sobre a diversidade de realidades socioculturais no país já estivesse amplamente difundido, tanto que se materializou na CF/88.

A LNCFC apresenta-se como um marco para as crianças indígenas ao se tornar a primeira legislação a prever procedimentos específicos para a proteção e promoção dos direitos indígenas no âmbito da proteção social para a infância. Destacamos, contudo, que a introdução desta pauta na agenda política da proteção social infanto-juvenil não está plenamente esclarecida. Não estão evidentes as causas que influenciaram a mudança na legislação e propiciaram a inserção das crianças indígenas no Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio da Lei Nacional de

²⁸ art. 28, §6º e art. 161, §2º do ECA

Convivência Familiar e Comunitária. E, é justamente sobre este ponto que se assenta o problema de investigação desta pesquisa:

- Como a pauta das crianças indígenas inseriu-se na agenda política da proteção social infanto-juvenil?
- Por que o enrijecimento das regras para a colocação de crianças indígenas em família substituta foi a alternativa introduzida no Estatuto da Criança e Adolescente - ECA?

1.5 - Conclusão

Neste capítulo, identificamos que a publicação da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC, com a previsão de procedimentos especiais para a destituição de poder familiar e para a colocação de crianças indígenas em família substituta, foi uma mudança significativa para as crianças indígenas. Essa mudança interrompeu o hiato de 19 anos da ausência expressa de indígenas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Essa legislação foi primordial para dar início ao processo de reconhecimento da necessidade de políticas públicas culturalmente adequadas às crianças indígenas, observados os usos e costumes e a autodeterminação dos povos. Também foi fundamental para dar início ao processo de consolidação das crianças indígenas como sujeitos de direitos específicos.

Afirmamos que, embora os movimentos indígena e indigenista tenham conseguido assentar um rol significativo de garantias no texto constitucional, as temáticas relacionadas à proteção social das crianças indígenas não fizeram parte dos assuntos de interesse da comunidade de políticas indigenistas. Desta feita, as políticas públicas voltadas à proteção e à garantia dos direitos indígenas que se seguiram não abordavam a especificidade das crianças em contexto indígena. De igual modo, temos que as crianças indígenas também ficaram de fora das reivindicações das comunidades de políticas para crianças.

A comunidade de políticas para crianças²⁹ conseguiu inserir no texto constitucional importantes garantias, com destaque para a responsabilização do Estado, da família e da sociedade na proteção e promoção das prerrogativas das crianças, dentre elas o direito à convivência familiar e comunitária. Todavia,

²⁹ Os atores e atrizes que compõem a comunidade de políticas serão nomeadas em quadro no próximo capítulo.

mostramos que as especificidades das crianças indígenas não foram expressamente abarcadas também nas conquistas constitucionais para as crianças. Esse cenário de invisibilidade reverberou no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que embora tenha contado com ampla participação popular em sua elaboração, não fazia menção a crianças indígenas até agosto de 2009.

O período compreendido entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 foi importantíssimo para a consolidação dos direitos das crianças e dos povos originários no ordenamento jurídico nacional. A promulgação da CF/88, com artigos que explicitamente protegiam as prerrogativas indígenas e *infanto-juvenis*, foi resultado das expressivas mobilizações da sociedade civil na luta pela redemocratização e pela concessão ampla dos direitos de cidadania. O ECA é igualmente fruto desse cenário propício e reafirma a condição das crianças enquanto sujeitos de direitos. Pontuamos que essas garantias, da mesma forma, foram consequências dos expressivos debates sobre os temas das crianças e dos povos indígenas desenvolvidos no cenário internacional à época, com destaque para a Convenção sobre os Direitos da Criança e para a Convenção nº 169 da OIT.

No cenário internacional, em 1989, foi publicada a Convenção dos Direitos da Criança, que contou com a participação protagonista da delegação brasileira pela defesa dos direitos culturais, sociais e econômicos das crianças (UNICEF, 2019, p.10). A CDC, ratificada por 196 países, inclusive o Brasil, pactuou uma série de inovações na relação dos Estados nacionais com as crianças, ofertando a elas e as suas famílias os direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento; à proteção contra a violência, e a participação e a opinião (UNICEF, 2019, p.7).

Foi justamente o esforço do Brasil que possibilitou que constasse na CDC a determinação de os Estados considerarem as necessidades linguísticas de povos e grupos minoritários junto aos meios de comunicação. Os debates finais deste instrumento internacional contribuíram significativamente para que os art. 227 e 228 da CRFB/88 e o ECA refletissem a Doutrina da Proteção Integral da Criança. O UNICEF foi um dos principais empreendedores entre a sociedade civil organizada a encampar a adoção das diretrizes pactuadas na CDC nos instrumentos nacionais, em especial no ECA, que reforçou no cenário nacional a adoção da Doutrina da Proteção integral.

Também em 1989 foi publicada a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, outro importante instrumento na defesa das crianças

indígenas. Essa legislação vem ao encontro da Constituição Federal e determina que é incumbência dos governos desenvolver, com a plena participação dos povos interessados, políticas com objetivo de proteger e garantir os direitos dos povos indígenas, bem como de suas crianças, assegurando o respeito à sua integridade.

Embora tenha sido ratificado pelo Brasil somente em 2004, por meio do Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004³⁰, os debates referentes à autodeterminação, ao direito à consulta e ao respeito aos usos e costumes de cada povo reverberaram fortemente na redação do texto da CF/88. Destacamos o art. 210, §2º da CF/88, que espelha o art. 28 da Convenção 169 OIT, que assegura às comunidades indígenas o direito à educação escolar em sua língua materna e a aplicação de seus métodos próprios de educação. Esse documento influenciou, ainda, no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, ao considerar que as crianças e os jovens indígenas e de comunidades tradicionais devem ser compreendidas de forma relacional e indissociavelmente ao seu contexto comunitário e familiar.

Contudo, evidenciamos a ausência das crianças indígenas nos debates durante a elaboração da Constituição e do próprio ECA. Ambos os instrumentos não previram garantias específicas voltadas para as crianças indígenas no campo da proteção social. O Estatuto da Criança e do Adolescente foi publicado, em 1990, sem menção aos povos indígenas. As crianças indígenas não estavam explicitamente reportadas neste documento.

Oliveira (2012, p.131) explica que, naquele momento, as preocupações estavam voltadas inteiramente para a superação da Doutrina da Situação Irregular, que entendia as crianças como objetos da intervenção estatal. Desta forma, durante a elaboração do ECA, não houve espaço para pensar as especificidades das diversas crianças brasileiras, mesmo que a intenção da mobilização social da comunidade de política da infância e juventude fosse pela inclusão de todas elas.

A publicação da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC, com a previsão de procedimentos especiais para a destituição de poder familiar e para a colocação de crianças indígenas em família substituta, foi uma mudança significativa para as crianças indígenas. Essa mudança interrompeu o hiato de 19 anos da ausência expressa de indígenas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Essa legislação foi primordial para dar início ao processo de reconhecimento da

³⁰ Em 2019, a norma foi revogada e atualmente a Convenção 169 da OIT consta no [Anexo LXXII do Decreto Nº 10.088, de 5 de Novembro de 2019](#)

necessidade de políticas públicas culturalmente adequadas às crianças indígenas, observados os usos e costumes e a autodeterminação dos povos. Também foi fundamental para dar início ao processo de consolidação das crianças indígenas como sujeitos de direitos específicos.

No próximo capítulo, faremos uma breve revisão da literatura sobre o Modelo de Múltiplos Fluxos e do conceito de imagem do Modelo do Equilíbrio Pontuado, a fim de buscar elementos que auxiliem na identificação de elementos que possibilitem explicar como se deu a ascensão das crianças indígenas à agenda política das crianças. Para tanto, será feita uma análise da aplicabilidade do modelo, os seus limites, bem como os ajustes necessários para que o modelo de múltiplos fluxos seja considerado como a lente analítica adequada para orientar os processos que concorreram para a publicação da LNCFC, com artigo que versa sobre direitos das crianças indígenas.

CAPÍTULO 2 - FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

As políticas públicas têm se consolidado como uma disciplina importante na agenda de investigação da ciência política. Para compreender o ingresso das crianças indígenas no ECA, 19 anos depois de sua criação, é necessário apreender a lógica por trás da ação pública, a natureza da política e mapear os caminhos que levaram os agentes políticos a tomarem essa decisão. Ou seja, devemos analisar o processo de formulação da política pública. Embora existam múltiplas definições do que seria política pública, todas elas convergem no sentido de entender esse conceito como ação ou omissão do governo em relação às demandas da sociedade.

Thomas Dye (2013, p.3) definiu política pública como tudo aquilo que o governo decide fazer e também aquilo que ele decide não fazer. Partindo desse pressuposto, William Jenkins (1978, p.8) conceitua política pública como um conjunto de decisões conectadas, relativas à escolha das metas e os caminhos necessários para atingi-las, em um cenário em que essas decisões estejam ao alcance das atrizes e dos atores políticos. Pensando em políticas públicas para a juventude no Brasil, Ruas (1998.a, p. 732) define políticas públicas como a resposta dada às reivindicações, que ingressaram na agenda governamental como problemas políticos. Esta é a conceituação que guiará essa dissertação.

Na década de 1930, nos Estados Unidos, as políticas públicas surgem como campo relevante de investigação para a ciência política. O ponto de partida foi a expressão *policy analysis* cunhada por Harold Laswell, em 1936, para designar os estudos com enfoque na produção governamental e nas suas implicações para a sociedade. Essas análises distanciam-se das teorias sobre o Estado, e se contrapõem à tradição europeia, na qual as políticas públicas são estudadas como consequência das análises sobre o papel das instituições e do governo.

Os estudos relacionados às políticas públicas envolvem a elucidação de complexos processos intrincados por conflitos e disputas que perpassam pela delimitação do problema até a escolha da alternativa. Essas análises incluem, ainda, o acompanhamento do assunto após o ingresso da pauta na agenda política e auxiliam na compreensão dos mecanismos que estão por trás da ação pública. E, por fim, abordam a implementação da alternativa escolhida e a avaliação dos impactos e

consequências da política pública (HOWLETT e RAMESH, 2003, p.10; SOUZA, 2007, p.60-62).

A partir dos anos de 1970, os estudos de políticas públicas dedicaram-se a analisar os processos de tomada de decisão e a compreender as etapas pelas quais uma proposta passa até a concretização da política pública. Nesse contexto, dentre as várias abordagens e modelos analíticos existentes nesse vasto campo destacou-se aquele nomeado como o *ciclo das políticas*. De acordo com essa perspectiva analítica, as políticas públicas são simplificadas e entendidas como um circuito de estágios em andamento, constituído por cinco etapas.

A primeira delas é o agendamento (*agenda-setting*), que está relacionado à delimitação dos assuntos politicamente relevantes e é responsável pela justificação da atuação autorizada dos governos. A segunda etapa é a definição de alternativas, que é o desenvolvimento de propostas de atuação para mitigação do problema politicamente relevante. A terceira etapa é a decisão, que consiste no processo de escolha e formalização da alternativa mais adequada para solucionar o problema. A quarta é a implementação da política, que implica em operacionalizar a alternativa escolhida. Por fim, tem a etapa de avaliação de políticas públicas, que consiste no

monitoramento dos resultados da política (HOWLETT e RAMESH, 2003, p.13; RIPLEY, 1985, p.158-162).

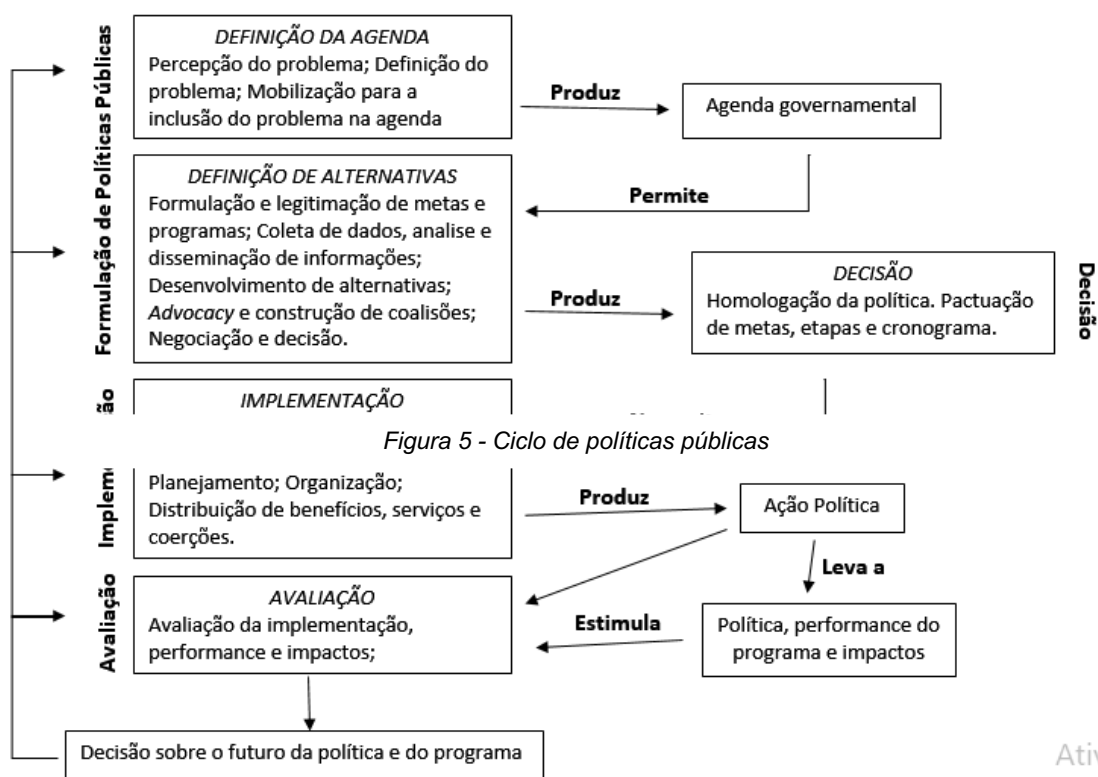


Figura 5 - Ciclo de políticas públicas

Fonte: Fig.3-4- The Flow of Policy Stages, Functional Activities, and Products - (RIPLEY, 2015, p. 158 - Tradução e adaptação da autora).

Geralmente, a formulação de políticas públicas é enquadrada como a primeira fase do ciclo de políticas, composta pelas etapas de agendamento e pela definição de alternativas. Essa fase é identificada como etapa pré-decisória, aquela que se desenvolve antes do estabelecimento da política pública (CAPELLA, 2018, p. 9). A partir do estudo desses dois processos é possível compreender a seleção, priorização e o ingresso de um tema específico no circuito das atenções dos tomadores de decisão, bem como o percurso para a definição de um problema, de suas alternativas e o acesso à agenda (CAPELLA, 2018, p.:2).

Por oportuno, quando se trata de agendas, Kingdon (2014, p.20) faz uma distinção entre agenda governamental (*governmental agenda*) e agenda decisional (*decision agenda*). A primeira é aquela que é desenvolvida no fluxo dos problemas e da política, em que as pautas relevantes para as comunidades políticas são inseridas nas listas de prioridades do governo, mas não necessariamente se convertem em uma ação real. A segunda é aquela na qual efetivamente são incluídas as pautas que têm

chances reais de se transformarem em ações por meio da decisão governamental ativa. Secchi (2010, p.36) divide a agenda entre formal (ou institucional) e a política. A agenda formal seria aquela na qual estão reunidas as temáticas que o governo já decidiu que deve intervir. Essa definição se aproxima da agenda decisional de Kingdon. A agenda política seria, então, aquela que compreende os temas que devem ter a ação dos atores políticos, mas não necessariamente contarão com a sua intervenção.

Fonseca e Pompeu (2020, p.10) não fazem diferenciação entre agendas. Há uma única agenda - a política. Para esses autores, nos estudos sobre conselhos de direitos no Brasil, a agenda política é definida como aquela que reúne os temas socialmente relevantes, que capturaram as atenções dos decisores públicos e constituem pauta de deliberação e decisão. Essa definição reúne aspectos da agenda pública, com temas que chamaram a atenção da sociedade e da mídia; e da agenda formal, que contém os assuntos que os decisores políticos entendem que devem deliberar, conforme estabelecido por Cobb, Ross e Ross (1976). Nesta dissertação, adotaremos o conceito de agenda política nos moldes trazidos por Fonseca e Pompeu (2020), isto é, sem a diferenciação entre agendas.

Ademais, a proposta de ciclo dá destaque às etapas da política pública e entende que os seus estágios são tão relevantes quanto o seu conteúdo. Esse modelo enfatiza o agendamento e preocupa-se, principalmente, em entender o acesso de alguns temas à agenda em detrimento de outros. O ciclo de políticas públicas está inserido no período clássico das análises no campo (SOUZA, 2016, p.62; SOUZA, 2006, p.10). Nos anos seguintes, os pesquisadores passaram a se preocupar, também, com outros elementos e fatores que poderiam ser relevantes para o desenvolvimento das políticas.

A partir dos anos 1980, estudos que abordam a construção das alternativas, a atuação dos atores políticos, dos grupos de pressão, o papel das instituições, o humor nacional, por exemplo, ganhou centralidade no campo (JOHN, 2003, p.482; BARCELOS, 2013, p.150). Destarte, partindo dessa perspectiva, foram desenvolvidos modelos teóricos que contribuem significativamente para a ampliação e aprimoramento dos campos de pesquisa em políticas públicas, principalmente, pela escola norte-americana. Dentre eles, destacamos dois modelos que se dedicam a elucidar a formulação de políticas públicas - etapa vinculada à concepção das agendas e a definição de alternativas.

O primeiro é o modelo da Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), pensado por Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). O modelo se propõe a analisar os períodos de estabilidade da agenda e os momentos nos quais ocorrem rápidas transformações. Esse modelo argumenta que um só processo é capaz de explicar os elementos necessários para justificar os momentos de estabilidade e, também, das rápidas mudanças da agenda.

O segundo é o modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams*), de John Kingdon (1984), que se destaca por abordar a articulação entre a atuação conjunta e individual de atores e atrizes políticos, a importância das ideias e dos interesses, dos cenários sociais e da organização do governo para a construção da agenda política. Esse modelo propõe que a agenda decisional é construída a partir da confluência dos fluxos do problema, das alternativas e da política durante uma janela de oportunidades política.

No Brasil, as abordagens analíticas do campo das políticas públicas têm concentrado atenções na formulação das políticas públicas e na atuação dos atores políticos nesse processo (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017). Este estágio consiste em compreender como determinados temas acessam as agendas políticas e como os decisores políticos selecionam as soluções para problemas que conseguiram captar os seus olhares.

Investigar a inserção das crianças indígenas na agenda política da proteção social infanto-juvenil é justamente estudar a etapa de formulação da política pública. No próximo tópico, apresentaremos mais detalhadamente o Modelo de Múltiplos Fluxos, escolhido como o enquadramento teórico desta dissertação por priorizar os diversos processos de formação de agenda. Por meio de uma leitura crítica, explicaremos como esse modelo contribuirá na compreensão da formação da agenda política das crianças indígenas e na identificação e delimitação dos mecanismos causais que propiciaram o ingresso de regras mais rígidas para a colocação de crianças indígenas em família substituta no ECA.

2.1 - Modelo de Múltiplos Fluxos (*multiple Streams framework*)

O Modelo de Múltiplos Fluxos baseia-se no Modelo da Lata de Lixo pensado por Cohen, March e Olsen (1972, p. 1), no qual se entende que as instituições são anarquias organizadas e as decisões são tomadas a partir de ideias, problemas e

soluções misturadas dentro de uma lata de lixo. Nesta, as preferências são problemáticas, a tecnologia da organização não é bem compreendida por seus membros e o envolvimento dos participantes no processo de tomada de decisão é fluído. Destaca-se, no modelo, sobretudo, uma inversão na lógica de compreensão das políticas públicas. Isto porque os autores destacam a anterioridade das soluções em relação aos problemas. As soluções previamente formuladas e não implementadas foram destinadas para a lata de lixo. Posteriormente, podem ser retomadas para se adequar a outros problemas.

Esse modelo propõe que a agenda da ação pública é construída por meio do desenvolvimento não deliberado de processos que envolvem três fluxos, cada um com a sua dinâmica própria. O primeiro, o fluxo dos problemas (*problems stream*), momento em que uma questão é identificada e delimitada como problema a ser enfrentado pelos atores do sistema político. O segundo, o fluxo das alternativas (*policy stream*), em que são propostas ideias para a superação ou mitigação daquele problema. O terceiro é o fluxo da política (*Political Stream*), que envolve o clima nacional e as mudanças no interior do governo. Sabatier e Schlager (2000, p.225) destacam que os fluxos do problema, da alternativa e da política não são completamente independentes como propõe Kingdon (2014), e, sim, correlacionados, sendo que o desenvolvimento de cada um deles impacta marcadamente o desenvolvimento dos outros.

O modelo de múltiplos fluxos trabalha com três conceitos fundamentais. O primeiro é o das *comunidades de políticas*, que são as atrizes e atores que compartilham interesse sobre a temática e atuam para que ela seja difundida em diferentes espaços. O segundo é o dos *empreendedores políticos*, que são aqueles que promovem a articulação dos procedimentos de agendamento. Por fim, o terceiro

conceito é o de *janela de oportunidade* política, que ocorre quando os fluxos do problema, das alternativas e do momento políticos confluem (Kingdon, 2014, p.19).

2.1.1 - Fluxo dos Problemas

No fluxo dos problemas são delimitados os temas que os atores e atrizes políticas entendem que devem ser objeto de atuação dos decisores políticos. Os

Figura 6 - Modelo de Múltiplos Fluxos.



Fonte: Elaboração da autora

problemas são definidos como concepções sociais que surgem a partir da intervenção das comunidades políticas sobre um fato ou uma situação social específica que se busca solucionar em contraposição a outras questões que não serão consideradas. Valores dos atores sobre um determinado tema; comparações de uma situação em relação à outra e a constatação de uma desvantagem relativa; a categorização de uma situação em uma classe ou arena, por exemplo, constituem fatores que contribuem para a definição dos problemas. Mas, nem todas as questões se tornarão um problema político, pois é necessário que a atenção da comunidade política seja direcionada para o tema.

Kingdon (2014, p.109) demarca a diferença entre a questão e o problema da seguinte forma. A questão é uma situação fática, que se transforma em problema politicamente relevante quando consegue atrair os olhares políticos para si, em meio a um montante significativo de outros temas. Isto é possível porque aquela situação

fática passa a instigar os atores e atrizes políticos, convencendo-os de que devem atuar de alguma maneira sobre aquela determinada situação.

Ruas (1998.b, p.732-733) entende que, antes de se tornarem problemas políticos, as demandas podem permanecer como um *estado de coisas*. Ou seja, geram desconforto, sensação de injustiça, expressam um contexto desagradável que atinge uma determinada população, mas não impulsionam a ação dos agentes públicos e dos decisores políticos, a fim de alterar essa situação. Para ingressar na agenda política é necessário que aquele *estado de coisa* consiga provocar a ação política de atores, seja de indivíduos ou de grupos, que estejam em posição de atuar sobre a demanda. É importante, também, que ela se instale como uma crise, e se mostra uma situação conveniente da qual atores políticos relevantes podem se beneficiar.

Conquistar a atenção dos decisores políticos é fundamental e está relacionada à habilidade de conectar a situação com os valores e sentimentos das pessoas e, até mesmo, associá-los à atuação de grupos sociais específicos (ZAHARIADIS e CAIRNEY, 2016, p. 90). O processo de direcionamento das atenções políticas sobre uma questão é catalisado por meio de mecanismos que favorecem que o foco dessas atrizes e atores seja ajustado para um assunto específico, que podem ser indicadores, eventos, crises e respostas à ação política, mostrando que a definição do problema não se dá harmonicamente (KINGDON, 2014, p. 90).

Os indicadores são instrumentos de monitoramento amplamente utilizados tanto pelo próprio governo como por agências da sociedade civil. Os dados provenientes dos indicadores são empregados pelos governos não necessariamente para identificar problemas. Usualmente, os indicadores são empregados para 1) demonstrar que existe um problema, que já é socialmente perceptível; 2) avaliar a amplitude e intensidade de um determinado problema; ou 3) verificar se houve alterações desse problema, pois “demonstrar que há realmente um problema ao qual a solução pode ser anexada é uma preocupação muito real dos participantes no processo político³¹” (KINGDON, 2014, p.93).

Para que o um problema seja evidenciado por meio dos indicadores, geralmente, é necessária a ocorrência de algum evento que se associe a eles e chame a atenção para a questão, que podem ser desde catástrofes até a vivência dos

³¹ Redação original - Demonstrating that there is indeed a problem to which one's solution can be attached is a very real preoccupation of participants in the policy process (KINGDON, 2014, p.93).

técnicos que formulam as políticas públicas. Existe a possibilidade de que uma determinada questão seja do interesse de uma atriz/ator no governo, que encampa o tema e o firme como um problema político relevante. Catástrofes e crises pressionam a ação do Estado, pois ocupam a agenda governamental de modo que os decisores políticos não tenham outra opção senão atuar. Esses eventos reforçam a percepção preexistente de um problema e servem como alarme para uma situação que pode vir a ser um problema relevante e urgente. Quando associados a outros eventos semelhantes podem impactar na definição do problema (KINGDON, 2014, p. 94-98).

Problemas também podem ser definidos a partir das respostas que os governos recebem das políticas públicas que têm implementado. Comumente, os governos monitoram como as suas ações estão se desenvolvendo e como os recursos têm sido empenhados para a execução de uma política pública. Portanto, acompanham os impactos que as políticas públicas têm sobre um determinado cenário e população e, a partir daí, recebem reclamações, elogios e avaliações. Com base nesse feedback identificam gargalos que conduzem a atenção dos atores políticos para um problema associado à política pública monitorada, tanto como resultado dessa política quanto uma consequência inesperada de sua implementação, que indicam que algo deve ser melhor analisado (KINGDON, 2014, p. 100-101).

O modelo descrito acima pode auxiliar a identificar elementos importantes para o problema do qual nos ocupamos. Tratando-se de mecanismos focalizadores, um dos eventos, no âmbito a temática das crianças indígenas, que pode ser identificado como ferramenta de atração das atenções dos formuladores de políticas foi a publicação de dados da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, sobre o aumento das taxas de mortalidade e desnutrição infantil entre às comunidades Kaiowá e Guarani no Mato Grosso do Sul/MS. Essas informações foram objeto de nota da comunidades indígenas das aldeias Jaguapirú e Bororó³², e veiculadas também, por grandes veículos de comunicação, como a Folha de São Paulo³³. A partir da repercussão nacional promovida pela cobertura jornalística, em 2005, a questão conseguiu atrair o olhar dos tomadores de decisão no Mato Grosso do Sul, em múltiplas esferas, para a sua relevância. Esse ponto será melhor detalhado nos capítulos seguintes, quando

³² “[O retrocesso da Saúde Indígena em Mato Grosso do Sul](#)”

³³ CORRÊA, Hudson. Cresce mortalidade infantil indígena. Em MS, foram 60 mortes por mil nascidos, segundo a Funasa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 84, nº27.691. 25 de janeiro de 2005. Questão indígena. p.4.

estivermos analisando especificamente a formulação da agenda política das crianças indígenas.

Pontuamos que a imagem política também influencia significativamente para o estabelecimento de uma questão enquanto problema socialmente relevante. A imagem política, conceito proveniente do Modelo de Equilíbrio Pontuado, é definida como a narrativa pública e midiática em torno de problemas e alternativas - como surgem, as causas, as justificativas, as soluções mais adequadas - que é compartilhada e amplamente difundida de forma acessível dentro e fora dos subsistemas, relacionando-se, negativa ou positivamente, ao modo como uma política é vista e debatida. É ela a responsável por capturar as atenções dos decisores políticos, centrá-las em um tema específico e, ao mesmo tempo, vincular esse problema a uma alternativa. As imagens políticas são concebidas por meio da junção de evidências e apelos emocionais, e podem ser mensuradas por meio de seu tom. O tom da imagem, positivo ou negativo, difundido pelos meios de comunicação, por exemplo, auxiliam na sinalização de mudanças de mobilização em torno de um problema, contribuindo para que os opositores identifiquem o momento oportuno de apresentar uma alternativa à agenda política (BAUMGARTNER e JONES, (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p:25-27).

Ao pensar na pauta de colocação de crianças indígenas em famílias substitutas, por exemplo, a imagem política positiva sobre esse tema associa-se aos laços familiares amplos. Isto porque toda a comunidade é responsável pelo cuidado e proteção da criança, cotidiano lúdico em espaços integrados à natureza, autonomia da infância e processos diferenciados de aprendizagem, que patrocina políticas públicas pela manutenção e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Já a imagem negativa traz à baila o risco de vida associado a deficiências e nascimento gemelar; infanticídio como prática cultural; e famílias indígenas negligentes nos cuidados e proteção das crianças. Essa imagem negativa está atrelada a políticas públicas que pautam a celeridade dos processos de destituição do poder familiar e a colocação de crianças indígenas em família substituta não indígena.

A imagem política impulsiona o apoio da sociedade a uma determinada pauta e é capaz de criar um clima decisivo para o agendamento, por isso os atores e atrizes políticas entendem como fundamental dominar a imagem política. Mesmo sabendo que um assunto possui múltiplas facetas, as atenções públicas, geralmente, focam-se sob um determinado aspecto ignorando os outros. Assim, a abordagem sobre o tema

pode mudar no decorrer do tempo e centrar-se em um entendimento oposto ao anterior, inclusive, atraindo outros públicos para o centro dos debates a depender de como a imagem política é manipulada (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p.26).

Destarte, quando uma questão consegue ultrapassar o estado de coisa e transformar-se em problema, ela passa a ser um insumo para o sistema político, que empregará os esforços necessários para desenvolver e estabelecer uma solução. As soluções são desenvolvidas no fluxo das alternativas. Reforçamos, todavia, que nem sempre a alternativa é formulada após a definição de um problema. O modelo de Múltiplos Fluxos, ao se basear no modelo da lata de lixo, reconhece que geralmente os problemas são associados a alternativas há muito tempo elaboradas.

2.1.2 - Fluxo das Alternativas

O desenvolvimento de alternativas não sucede, necessariamente, à definição do problema. As alternativas pensadas são desenvolvidas pelas comunidades políticas, geralmente, bastante tempo antes do problema ser pautado na agenda governamental. É possível que a solução seja confeccionada antes mesmo de se ter um problema delimitado ao qual ela possa ser destinada. Essa compreensão é uma das principais contribuições do modelo da lata de lixo para a proposta de múltiplos fluxos.

Kingdon (2014, p.19-20) utiliza a metáfora da sopa primitiva política (*policy primeval soup*) para ilustrar que inúmeras ideias são concebidas no interior das comunidades políticas, ao mesmo tempo, e nessas esferas elas são contrapostas, aglutinadas, ajustadas, eliminadas. E, por meio de processos de acordo, convencimento e disseminação, algumas soluções ganham protagonismo em detrimento de outras. Tanto o conteúdo das alternativas quanto às pressões políticas são elementos fundamentais para o estabelecimento de uma solução como a mais adequada. Considera-se para tal, a viabilidade técnica e se a proposta está alinhada aos valores da comunidade política, da cultura política mais ampla, dos custos de sua implementação. Busca-se antecipar, inclusive, as possíveis restrições à sua aplicabilidade.

As comunidades políticas são grupos compostos por especialistas em uma determinada área, que estão espalhadas por várias estruturas do governo e, também,

fora dele, como as pesquisadoras, acadêmicas e grupos da sociedade civil organizada. Contam, inclusive, com a atuação de organismos internacionais, que se debruçam sobre um problema comum e que mantêm conexões entre si. As comunidades políticas são, na medida do possível, blindadas das mudanças políticas. Em outros termos, não que as alterações no governo não as impactem, mas sim, que elas conseguem ter uma relativa independência em seus nichos (KINGDON, 2014, p.220).

No modelo de múltiplos fluxos, Kingdon, (2014, p.117) entende que as comunidades de políticas não são unas, pois um determinado problema pode ser de interesse de vários grupos no interior de uma comunidade política. Ou seja, as comunidades são diversas e heterogêneas, podem ser mais ou menos fragmentadas. Por conseguinte, as propostas apresentadas por distintos grupos, no âmbito das comunidades políticas, para superar um determinado problema, podem ser contraditórias e fragmentadas (KINGDON, 2014, p.119; ARAÚJO e RODRIGUES, 2016, p.21). Quanto menos fragmentada for uma comunidade política, mais provável que sejam produzidas narrativas e orientações uniformes sobre a condução de um problema. Quanto mais fragmentada for a comunidade, maior a probabilidade de orientações múltiplas e contraditórias, políticas incongruentes e instabilidade da agenda (KINGDON, 2014, p. 220).

Côrtes (2009, p.32), nos estudos sobre políticas públicas de saúde no Brasil, aborda o conceito de comunidade política para designar um grupo reduzido e constante de atores e atrizes, com expertise sobre um tema específico, que compartilham entendimentos similares sobre a política de uma área. A comunidade de política seria responsável pela deliberação e tomada de decisão sobre a condução dos seus assuntos de interesse e pela eleição de propostas para um determinado tema. É no âmbito das comunidades políticas que surgem as alternativas apresentadas aos decisores políticos.

Embora possa haver divergências internas, o conflito em relação à compreensão de um tema não faz parte da comunidade, mas sim da rede de políticas. As redes de políticas reúnem uma diversidade de atores que transitam nas arenas deliberativas e admitem a pluralidade dos focos decisores. Esse é o espaço para as múltiplas visões sobre a condução de uma política pública. Nesse contexto, as comunidades de política integram as redes para tentar influenciar o processo de formulação da política pública e emplacar a sua alternativa (CÔRTEZ, 2009, p.33).

A abordagem de comunidade política proposta por Côtres apoia-se no conceito de *issue networks* pensado por Hecló (1978) e de *policy communities* proposto por Rhodes (1986). *Issue networks* são entendidas como espaços amplos onde os decisores políticos se ancoram para balizar a tomada de decisão, incluindo atores diversos, não só as tecnocratas, que estão além dos espaços deliberativos clássicos, como o parlamento (HECLO, 1978, p.275-276). Já o que caracteriza *policy communities* é ser um grupo estável, contínuo e mais restrito de participantes, que dividem entre si valores e orientações sobre um tema de forma tão coesa que dificultam o ingresso de novos membros (RHODES, 1990, p. 304).

Operacionalizando o conceito de comunidades políticas, no âmbito das políticas públicas para a infância e juventude no Brasil, Nascimento (2014, p. 272) explica que elas são constituídas pela relação entre as regras estabelecidas pela administração pública para a condução de políticas na área e, também, pelas atrizes e atores que se destacam como vozes importantes em determinados assuntos, capazes de influenciar a agenda decisória. Assim sendo, o autor identifica que somente um número restrito de pessoas teria o prestígio necessário para interferir nos cursos de formulação da agenda das crianças e adolescentes, no cenário nacional. Situação essa que se reflete em comunidade de políticas circunscritas em torno de pessoas ou pequenos grupos que possuam conhecimento sobre o tema, poder de influência e capacidade de inovação (NASCIMENTO, 2016, p.42).

Neste contexto, desenvolve-se também a noção de campo social, que seria aquela esfera composta por outros personagens que se interessam pela temática, apoiam uma visão específica de condução da pauta, mas não participam diretamente dos processos relacionados à tomada de decisão, nem da execução da política. Tanto a comunidade política quanto o campo social devem ser entendidas como conjuntos heterogêneos e inter-relacionais. Para identificar os limites de cada uma é necessário observar a relação entre os diversos atores sociais e as esferas decisórias das políticas públicas, que nem sempre são claramente identificáveis (NASCIMENTO, 2014, p. 273).

Olhando para as crianças indígenas no contexto de políticas de proteção social, identifica-se, a princípio, dois grupos na comunidade de política, com base nos debates desenvolvidos no Congresso Nacional, entre 2004 e 2009, sobre o tema. O primeiro deles seria composto, prioritariamente, por membros de missões religiosas evangélicas, que atuam diretamente na prestação de serviços públicos de

acolhimentos, saúde e educação às populações indígenas, a exemplo da Missão Evangélica Caiuá; de organizações não governamentais evangélicas de defesa dos direitos das crianças indígenas, como a Atini - Voz pela Vida/JOCUM; parlamentares da Bancada Evangélica. Esse grupo da comunidade de política chama a atenção para supostas violações de direitos das crianças indígenas cometidas pela própria comunidade, com destaque para a pauta dos riscos à vida associados à organização social e às práticas culturais. Apoiam alternativas que possibilitem a colocação de crianças em famílias substitutas não indígenas, por meio de trâmites mais céleres e menos burocráticos, a exemplo do PL 1057/2007, conhecido como "Lei Muwaji".

O segundo grupo seria formado pela Fundação Nacional do Índio - Funai em Dourados, e pela Funasa; pela Associação Brasileira de Antropologia - ABA; pesquisadores e acadêmicos da área de antropologia da Universidade de Brasília - UnB, e a do Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas - FDDI. Essas atrizes e atores compartilham o entendimento de que a proteção da infância indígena perpassa pelo fortalecimento e manutenção dos vínculos familiares e comunitário, respeitadas e consideradas as especificidades de cada povo. Este grupo da comunidade de política apoia alternativas de permanência das crianças junto ao seu povo e a adoção por famílias não indígenas como a última possibilidade, a exemplo do art. 28, §6º do ECA, sobre a consideração das especificidades das famílias indígenas e quilombolas para a colocação de crianças desses povos em famílias substitutas.

Apresentamos, no quadro abaixo, as instituições e os atores que concorreram para a elaboração das alternativas e para o estabelecimento de problemas socialmente relevantes no âmbito das crianças indígenas, e que colaboraram para inserção destas crianças no ECA por meio da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC.

INSTITUIÇÕES E ATORES DA COMUNIDADE DE POLÍTICAS DAS CRIANÇAS INDÍGENAS			
Instituição	Atrizes/Atores	Função	Ações Principais

Mídia	Veículos regionais e nacionais de comunicação, impressos e televisivos.	Difusão de dados e informações	Focalização de problemas. Associação da crise de desnutrição infantil no MS ao insucesso do Bolsa Família. Foco a situação de insegurança alimentar e nutricional no MS. Divulgação da narrativa sobre infanticídio estabelecida pela Atini/Jocum. Mobilização da opinião pública para apoiar a pauta.
Comitê Gestor de Ações Indigenistas da Grande Dourados	MDS, MJ, CC, MDA, MCT, MEC, MinC, MinEsportes, MinCidades, SDH, Senasp, Funai, Funasa, Ibama, Embrapa, Estado de Mato Grosso do Sul e do Município de Dourado	Coordenação, articulação, avaliação e monitoramento da implementação das ações de competência da União nas Aldeias Indígenas Guarani Kaiowá e Guarani Nandeva para mitigação da crise de insegurança alimentar e nutricional.	Mapeamento político e cultural das famílias extensas de Dourados. Identificação das famílias das crianças indígenas em situação de acolhimento institucional ou de internação social e promover o regresso às suas comunidades.
Fundação Nacional do Índio – Funai	Administração Regional da Funai no Cone Sul	Coordenar, implementar e monitorar as ações de proteção territorial, desenvolvimento sustentável, promoção dos direitos socioculturais, e proteção social dos povos indígenas.	Pautar a violação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças indígenas junto ao seu povo como pauta relevante para a Funai. Intervenção nos processos de medidas protetivas de acolhimento institucional e de colocação de crianças indígenas em família substituta. Encaminhamento de crianças em internação social ou abrigadas a famílias indígenas.
	Coordenação Geral de Educação - CGE	Acompanhar e qualificar as ações de educação escolar indígena realizadas pelos Estados e Municípios, em articulação com o Ministério da Educação.	Recepção das pautas relacionadas a violação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças indígenas. Elaboração de subsídios para a formulação do §6º do art. 28 ECA e para o PLS 295/09. Mobilização da opinião pública em oposição a pauta do infanticídio.

Órgãos de Saúde	Funasa – médicas, agentes de saúde, enfermeiras e equipes volantes;	Implementar ações de saneamento básico, e de segurança alimentar e nutricional.	Qualificação e monitoramento de situação alimentar e nutricional das crianças indígenas. Determinação de permanência das crianças em situação de internação social.
	Centro de Recuperação Nutricional Porta da Esperança – Centrinho/Missão Caiuá; Hospitais - Agentes de saúde – médicas e enfermeiras.	Promover atendimento médico-hospitalar	Atendimento médicos e hospitalar das crianças indígenas. Manutenção das crianças indígenas em internação social.
Conselho Tutelar	Conselheiras e conselheiros tutelares	Zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente	Responsável pelos pedidos de aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional de crianças indígenas.
Órgãos Estaduais do Sistema de Justiça	Juízos das Varas da Infância e Juventude;	Julgar medidas protetivas de acolhimento institucional e colocação em família substituta.	Autorização para a institucionalização ou para a colocação de crianças indígenas em famílias não indígenas. Aplicação <i>ipsi literi do ECA</i> .
	Promotoras e promotores da Infância e juventude	Curadoria da infância e juventude	Manifestação pelo abrigo das crianças indígenas ou pela colocação em famílias substitutas não indígenas. Aplicação <i>ipsi literi do ECA</i> .
Sociedade Civil Organizada	Atini - Uma voz pela Vida; Jovem Brasil - Jovens com Uma Missão	Sensibilizar a sociedade sobre a questão do infanticídio como problema relevante para as crianças indígenas	Mobilização da opinião pública para apoio a pauta do infanticídio. Articulação no Congresso Nacional para a elaboração de projetos de lei que facilitam a retirada de crianças indígenas de suas famílias e comunidades, em caso de suposto risco a vida.

	Associação Brasileira de Antropologia – ABA, antropóloga(s) e acadêmicas; mulheres indígenas do Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas – FDDI; representantes indígenas do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres	Sensibilização da sociedade para desqualificar o infanticídio como problema relevante para as crianças indígenas	Mobilização da opinião pública contra a pauta do infanticídio. Articulação no Congresso Nacional pelo arquivamento de projetos de lei que abordem a temática.
Câmara dos Deputados	Deputadas e Deputados Federais, assessoras - Frente Parlamentar Evangélica	Propor a criação e alteração de legislação	Chamamento de audiência públicas com a temática infanticídio. Apresentação de projetos de lei com alternativas pela retirada de crianças indígenas de suas comunidades em situações de suporte ricos à vida.
	Comissão Especial - PL 6222/05 - Deputadas e Deputados federais	Analisar e votar a proposta da Lei Nacional de Adoção/ Lei Nacional de Convivência Familiar Comunitária.	Apresentação e aprovação de emenda substitutiva contendo proposta de enrijecimento dos procedimentos para a colocação de crianças indígenas em família substituta - §6º art. 28; e também hipótese facilitada para a colocação de crianças indígenas em famílias substituta não indígena - §7º, art. 28.
Senado Federal	Senadoras e Senadores – CCJ e CDH	Analisar e votar o Substitutivo da Câmara dos Deputados – Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária	Aprovação do Substitutivo sem o §7º do art. 28.

Quadro 1: Lista de Instituições e atores. Elaboração da autora.

Chamamos atenção para o fato de que embora as discussões em torno da ascensão das crianças indígenas a agenda política da infância abordassem a proteção do direito à convivência familiar e comunitária, o desenvolvimento das alternativas ocorreu ao largo do contexto mais amplo de proteção e promoção dos direitos da infância e juventude. Desta forma, os atores tradicionalmente integrados no campo da infância e juventude não tiveram participação na criação de espaços para pensar problemas relacionados às crianças indígenas durante a elaboração da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

Os debates promovidos em torno da LCFC não abordaram as especificidades indígenas, embora não tenham apresentado obstáculos para que a diversidade das crianças brasileiras fosse levada em consideração. Assim sendo, as atrizes e atores que mobilizaram a sanção do Plano Nacional de Direito à Convivência Familiar e Comunitária - PNDCFC, o movimento pela construção do Plano Decenal de Direito da Infância e Juventude, e os atores envolvidos na construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, por exemplo, não integram a comunidade de política das crianças indígenas e não tiveram participação na inserção de previsão especificamente voltada às crianças indígenas na LNCFC.

Destarte, identificamos que, para que seja possível abarcar a complexidade das personagens que fizeram parte da construção de uma agenda voltada para as crianças indígena, o conceito de comunidades de política deve ser entendido como um conjunto circunscrito - mas não limitado - de participantes, de várias áreas de atuação e conhecimento, que compartilham crenças e reforçam mutuamente os seus entendimentos sobre como uma pauta deva ser abordada.

A comunidade pode ser formada por mais de um grupo que se interessa pelo mesmo tema, mas possuem compreensões substancialmente divergentes e, além disso, vão disputar diretamente pelo estabelecimento da sua alternativa como a mais adequada. Esse conjunto está inserido em um grupo maior e diverso, o campo social da criança e do adolescente, que pode se relacionar com outras comunidades que atuam em assuntos conexos, ou se interessam pelo tema, mas não atuam diretamente com ele e podem apoiar alternativas ou manterem-se neutras frente a possíveis disputas.

Ressalta-se, no interior das comunidades políticas, a ação dos empreendedores políticos, que são pessoas que estão dispostas a empregar seu tempo e seus outros recursos, inclusive financeiros, para alçar aos olhos dos

decisores políticos uma solução como a mais adequada. Essas pessoas não estão em todas as comunidades políticas e a sua atuação empreendedora relaciona-se à expectativa de algum ganho futuro, tais como a concretização de realizações pessoais ou a disseminação de valores sobre o tema. Há, ainda, a possibilidade desses empreendedores estarem apenas interessados pelas tensões das disputas políticas, integrando grupos que agem por amor à competição (KINGDON, 2016, p.123).

Os empreendedores políticos possuem a percepção de que uma situação deve ser considerada como problema pelos decisores políticos e patrocinam uma solução. Contudo, é possível que eles não tenham necessariamente um problema para resolver e, sim, uma proposta de como uma determinada situação deva ser conduzida e, assim, tornam-se assessores de uma alternativa (KINGDON, 2016, p.:123). Nesse sentido, o conceito de empreendedores políticos pode ser estendido para além de atores individuais e designar também grupos, organizações, movimentos sociais e outros coletivos que se empenham para apresentar suas propostas aos decisores políticos e consolidá-las como as mais adequadas (DOWBOR, CARLOS E ALBUQUERQUE, 2018, p.57).

Os empreendedores de sucesso possuem três características fundamentais: (I) persistência; (II) a competência necessária para serem ouvidos pelos tomadores de decisão. Eles devem ter conhecimento especializado sobre o tema e estar em uma posição, na qual lhe é permitido falar em nome de outras pessoas ou que ocupe uma função oficial de tomada de decisão; e (III) ser habilidoso nas negociações, além de possuir muitas conexões políticas. Na defesa de suas alternativas, os empreendedores políticos podem atuar de diversas maneiras. Pressão junto aos parlamentares, ou gestores públicos, reuniões e manifestação de intenções, propagandas de suas alternativas junto a veículos de comunicação. Divulgação de livros, vídeos, filmes, participação em congressos, *Advocacy* e *lobby*. Todas essas práticas são ferramentas usadas pelos empreendedores políticos para influenciarem o processo de agendamento.

Esses atores possuem grande relevância no modelo de múltiplos fluxos, pois são fundamentais para a inserção de um novo tema na pauta decisional e, conseqüentemente, para as mudanças na política. Sátyro e Cunha (2014, p. 7), por exemplo, ressaltam que, durante a constituinte, a ação de empreendedores políticos que patrocinavam a proposta de assistência social como política pública foram primordiais para a introdução da assistência social na CRFB/88 como um direito de

cidadania. Destacam, também, que a atuação de empreendedores políticos, no alto escalão no primeiro mandato do governo Lula, que apoiaram e classificaram como relevante a pauta da assistência social, promoveu importantes transformações nesse campo. Aproveitando o momento de confluência dos fluxos, um dos resultados mais relevantes destes empreendedores foi a estruturação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Neste caso, o conceito de empreendedor de política foi utilizado para designar indivíduos e grupos, a exemplo da Dep. Lúcia Vânia, e do Ministro Patrus Ananias do MDS, e o Movimento da Assistência Social.

No capítulo 3 desta dissertação, será abordado detalhadamente quais são as atrizes e os atores que fizeram parte da comunidade de política dos direitos das crianças indígenas, bem como aqueles que se sobressaíram enquanto empreendedores de política, durante os processos que culminaram na inserção do parágrafo referente à colocação de crianças indígenas em família substituta no ECA.

2.1.3 - Fluxo da Política

No fluxo da política ocorrem as dinâmicas fundamentais para que um problema e suas alternativas ultrapassem os limites das comunidades políticas e acessem os agentes políticos e tomadores de decisão. Nesse fluxo é onde se verificam as condições políticas favoráveis, que justificam a entrada e a saída de temas da pauta governamental. Trata-se do fluxo, ainda, no qual, a barganha e as negociações são tão fundamentais quanto a viabilidade das alternativas que patrocinam. Existem três elementos determinantes para a entrada de uma questão na agenda governamental, a saber, 1) o clima nacional; 2) o equilíbrio de forças políticas organizadas e, por fim, 3) os eventos dentro do próprio governo (KINGDON, 2014, p.145). Este é o fluxo em que a dimensão política é efetivamente evidenciada (CAPELLA, 2018, p. 43).

A primeira das variáveis, o clima nacional (*national mood*), é aquela percepção compartilhada por um número significativamente grande de pessoas no país e que se transforma de modo apreensível. As mudanças no clima nacional têm impactos nas agendas e nos resultados das políticas, sendo que o sentimento nacional é responsável por proporcionar um cenário promissor para o agendamento ou por inviabilizá-lo (KINGDON, 2014, p.146-147). O humor ou o clima nacional está intimamente associado à opinião pública, aos valores e aos sentimentos da sociedade naquele momento. Essa variável é a responsável pelo desenvolvimento de um

contexto em que determinadas ideias tem a maior probabilidade de serem apoiadas e desenvolvidas se houver a reverberação das narrativas desenvolvidas pelas comunidades de políticas sobre um determinado panorama. Entretanto, se a opinião pública se mostrar resistente às propostas apresentadas, é possível que elas não tenham êxito.

Durante a constituinte, por exemplo, Pinheiro (2003, p.350) explica que havia um clima nacional favorável à concessão de direitos de cidadania às crianças. Era compartilhado o entendimento de que elas não poderiam ser mais tratadas como objetos da intervenção estatal e, sim, como cidadãs em condição especial de desenvolvimento. Havia uma sensação de urgência, socialmente compartilhada, quanto à institucionalização dessas garantias no texto constitucional. Esse sentimento ecoava nas ruas entre as inúmeras manifestações, colóquios e campanhas, como o movimento “Criança, Prioridade Nacional”, que contou com participação de 20 mil crianças na Ciranda da Constituinte. Compartilhava-se a ideia de criança cidadã em contraponto à noção do menor em situação de risco. Esse clima nacional de redemocratização e por direitos de cidadania para as crianças obstaculizou propostas que versassem sobre punição ou restrição de direitos a esse público, e propiciou o desenvolvimento de alternativas relacionadas a proteção e promoção de garantias sociais das crianças (PINHEIRO, 2003, p.351).

A segunda variável é o equilíbrio de forças políticas organizadas. Aqui o consenso e o conflito são conceitos protagonistas e os posicionamentos das forças políticas organizadas dão baliza para a orientação dos tomadores de decisão. Esses conflitos, inerentes ao processo democrático, são gerenciados e instrumentalizados por diversos grupos, visando o estabelecimento de suas visões de mundo e das alternativas a serem selecionadas como as mais adequadas em meio a tantas outras, refletindo, assim, os processos de disputas por poder (SCHATTSCHNEIDER, 1960, p. 66-68).

Assim, se a maioria das forças políticas convergem em um sentido, o consenso propicia um vigoroso ímpeto para que os decisores sigam naquela direção. Contudo, se essas forças não estiverem alinhadas, o conflito fará com que os decisores busquem patrocinar alternativas que possuem maior aceitação e, ainda, que escolham soluções que não agreguem tanto apoio, ele terá que considerar o saldo de seguir com essa solução (KINGDON, 2014, p.150). Forças políticas organizadas podem ser 1) partidos políticos: que são grupos formalmente organizados que se mobilizam em

busca de voto para eleição de seus membros a cargos no governo (NICOLAU, 1996, p.10); e 2) grupos de interesse ou pressão, que são pessoas que compartilham de interesses em comum e se organizam de modo a influenciar a tomada de decisão, contudo sem concorrer no pleito eleitoral (MANCUSO, 2004, p. 400).

Ao inserir o equilíbrio de forças políticas como fundamental para o agendamento, Kingdon estava trabalhando especificamente com o setor de energia nos Estados Unidos, que movimentam milhões de dólares por ano. E é pensando numa pressão econômico-financeira, que ele operacionaliza a necessidade de equilíbrio dessas forças e, não somente, no contexto de comunidade de políticas. Ao analisar a inserção das crianças indígenas no ECA, consideramos a definição de grupos de interesse apresentada por Mancuso (2004, p.400). Desta forma, o equilíbrio de forças políticas se apresenta relevante não só em relação a pautas que operam em torno do capital financeiro, mas também para aquelas que mobilizam os valores e princípios da comunidade.

Identificamos como relevante grupo de pressão as organizações não governamentais missionárias de orientação evangélica, Jocum - Jovens com uma missão e Atini - Voz pela Vida. Esses missionários evangélicos atuaram em diversas frentes, junto à sociedade e diretamente no congresso nacional, para a construção da narrativa. Nessa, associavam os usos e costumes dos povos indígenas aos riscos à vida de crianças indígenas e no estabelecimento de procedimentos céleres de retirada de crianças de suas comunidades como a alternativa ao problema. Esse grupo teve significativo êxito, conseguiu o apoio da bancada evangélica na Câmara dos Deputados, foi responsável pela realização de audiências públicas e pela apresentação de projetos de lei que abordavam diretamente a alternativa defendida pelo grupo, a exemplo do PL 1057/2007, que “Dispõe sobre o combate a práticas tradicionais nocivas e à proteção dos direitos fundamentais de crianças indígenas, bem como pertencentes a outras sociedades ditas não tradicionais”.

A terceira variável que influencia o fluxo da política são os eventos dentro do próprio governo (*events within government itself*). As gestões podem entender que a partir de um determinado momento um assunto, que estava em segundo plano, será a pauta prioritária dos trabalhos e devem ser envidados esforços para que esse novo tema seja inserido na agenda da ação pública. Ocorre, também, que as administrações mudam e essas mudanças trazem consigo transformações significativas nas agendas governamentais, fazendo com que algumas pautas sejam

fortemente obstaculizadas e que surjam outros assuntos prioritários alinhados com os valores da nova gestão.

Ainda, a alteração de pessoas chaves, que são aquelas responsáveis por defender e priorizar um determinado assunto estrategicamente localizadas na administração pública, também podem causar significativas mudanças na configuração da agenda (KINGDON, 2014, p.152). Esses eventos comportam desde alterações na estrutura do governo, como a nomeação de nova diretoria em empresas estatais ou de ministérios e a recomposição das mesas diretoras no Congresso Nacional, até a mudança do próprio governo, a exemplo de um novo partido, que ganha o pleito para Presidência da República. As mudanças institucionais relevantes têm uma influência expressiva para transformações na agenda política porque viabilizam um contexto novo para que outros assuntos sejam introduzidos na pauta de análise dos decisores políticos.

Voltando os olhares para a pauta das crianças indígenas, por exemplo, Nascimento (2013, p.90) destaca que, durante entrevista com um magistrado de uma das Varas da Infância de Dourados/MS (identificado como juiz 1), foi mencionado que, em 2007, houve uma mudança no alto escalão da administração da Funai, que ajustou as prioridades da instituição para a situação de crianças indígenas que estavam sendo adotadas por famílias não indígenas. A atenção da Funai para esse cenário de possível vulnerabilidade teria ocorrido não só para os casos na região de Mato Grosso do Sul, mas no país inteiro, determinando a promoção de ações de identificação dos casos e promoção de orientações de procedimentos na Fundação em relação às crianças indígenas acolhidas institucionalmente.

No período mencionado, houve mudança na composição dos cargos na Administração Executiva Regional³⁴ da Funai no Cone Sul (MS). Em outubro de 2007, a assistente social Margarida Nicolletti foi nomeada para atuar como administradora substituta do braço local da Fundação. A nova administradora já atuava junto ao Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas da Grande Dourados, representando

³⁴ As Administrações Executivas Regionais foram estruturas de atuação regionalizada da Funai, criadas pelo [Decreto nº 564, de 8 de junho de 1992](#). Essas unidades tinham como competência coordenar, controlar, acompanhar e executar as atividades relativas a assistência às comunidades indígenas, a fiscalização fundiária e a administração de pessoal, material, patrimônio, finanças, contabilidade, telecomunicações e serviços gerais, bem como preservar e promover a cultura indígena e o meio ambiente. Foram extintas em 2009, por meio do [Decreto nº 7.056, de 28 de dezembro de 2009](#). Atualmente, a Funai conta com Coordenações Regionais e Coordenações Técnicas Locais em nível local.

o Município de Dourados no enfrentamento à crise de desnutrição e à mortalidade infantil, na região do Mato Grosso do Sul. A priorização do tema do direito à convivência familiar e comunitária na Funai teria sido resultado do ingresso desta servidora, que juntamente com o antropólogo Rubem Thomaz de Almeida, do Comitê Gestor, deram início a um mapeamento de famílias extensas das crianças indígenas em abrigadas. A alteração de uma pessoa chave influenciou significativamente a inserção da pauta da colocação de crianças indígenas em família substituta no radar da ação pública.

Tanto as agendas alteradas em razão da mudança de participantes-chaves quanto aquelas em que um assunto captura as atenções dos formuladores de política numa mesma administração são profundamente afetadas pelo desenho de limites jurisdicionais. Os limites jurisdicionais são as regras construídas por meio de batalhas no campo político, que estabelecem as competências sobre os temas e até onde se pode atuar (KINGDON, 2014, p.153). Assim sendo, é possível que uma determinada questão possa não ser definida como problema em uma arena específica, ainda que o tema seja entendido como relevante pelos atores e atrizes que a compõem, justamente porque essa esfera não é competente para tratar do assunto. Por outro lado, por espaço jurisdicional, também, podem contribuir para que uma pauta ganhe disputas internas, ainda que chegue de forma célere à agenda governamental, precisamente porque há um conflito de competência e essa pauta ganha destaque.

Esse ponto pode ser ilustrado pelo ingresso tardio do tema dos direitos das crianças em abrigos, na agenda política do Conanda, em relação a outros temas, como a participação social. Nascimento (2016, p.181) avalia que um dos motivos tenha sido, justamente, o limite jurisdicional da política pública de abrigamento. Os abrigos são instrumentos de competência dos municípios e, até o ano de 2001, não se entendia que órgãos da esfera federal deveriam fiscalizar os trabalhos desenvolvidos por essas instituições. Assim sendo, somente após a divulgação do relatório da visita da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados - CDHM aos abrigos que recebiam recursos federais da Rede de Serviços da Ação Continuada - Rede SAC essa pauta chamou a atenção de atores políticos. A partir de então, surgiram iniciativas que impulsionaram o ingresso do tema na agenda governamental.

De igual modo, verificamos que o desenho institucional da política de proteção da infância e juventude influenciou a entrada tardia do direito à convivência familiar e

comunitária das crianças indígenas como pauta relevante para a Funai. Verificamos que a ausência de previsão expressa da necessidade de observância das especificidades das crianças indígenas na legislação da assistência social, bem como a própria legislação indigenista que não abordava a pauta da infância e juventude, implicou que a Funai não tivesse uma área específica para pensar a pauta da infância no âmbito da proteção social. Desta forma, mesmo identificando as violações ao direito à convivência familiar e comunitária, no Mato Grosso do Sul, como uma questão de relevante interesse, a Funai não a entendia como um problema de sua competência (NASCIMENTO, 2014, p. 279).

No fluxo da política, a barganha, a negociação e a concessão são ferramentas fundamentais utilizadas para angariar o consenso e o apoio sobre uma pauta de interesse. Aqui, mais importante que convencer outras atrizes e atores políticos acerca da relevância e da viabilidade de uma solução (como é o *modus operandi* no fluxo das alternativas), estratégias de persuasão se mostram imprescindíveis para alçar uma pauta à agenda política. Assim, as atrizes e atores políticos formam coalizões pensando em como podem potencializar a ascensão de sua pauta de interesse, por exemplo, por meio do seu apoio a outras pautas (KINGDON, 2014, p.153).

Quanto maior for a possibilidade de uma pauta em ingressar na agenda política, maior serão os esforços das/os empreendedoras/res políticas/os para a formação de coalizões, inclusive no sentido de flexibilizar seus posicionamentos e ajustar suas demandas (ZAHARIADIS e CAIRNEY, 2016, p.91). Na pauta das crianças indígenas, por exemplo, identificamos que, no Mato Grosso do Sul, a Funai e o Comitê Gestor defendiam a intervenção da Funai em todos os procedimentos para a colocação de crianças indígenas em família substituta. Já os atores locais da rede de proteção entendiam essa interferência como negativa para viabilizar a disponibilização dessas crianças em famílias não indígenas. Os atores destes dois grupos verificaram que a flexibilização de suas demandas oportuniza a implementação da maioria de suas propostas e mitiga os conflitos. Assim, a rede local passou a consultar a Funai em suas ações e a Funai reconheceu hipóteses em que a colocação de criança indígena em família não indígena seria a solução mais adequada. Ademais, concluímos que negociar suporte a sua alternativa é fundamental, pois uma determinada pauta pode ser categoricamente jogada para escanteio, ainda que seja a alternativa mais

qualificada tecnicamente, simplesmente porque a atriz/ator político que a apoia não conquistou a colaboração de seus pares para suportá-la.

Entretanto, embora este fluxo tenha um peso expressivo para o agendamento, ele não é suficiente para consolidar a entrada de um tópico. É necessário que haja a convergência também com os outros dois fluxos: o da solução, no qual são atraídas as atenções dos decisores políticos para o tema; e o das alternativas: que define as soluções ao problema. Quando isso ocorre, temos a abertura de uma janela de oportunidades, que é a ocasião mais promissora para que um assunto se assente na agenda daquela política pública.

2.1.4 - Janela de oportunidade política

A janela de oportunidade política é o momento tempestivo e conveniente para a ação, que permanece disponível por curtos períodos de tempo e é propiciado pela convergência dos fluxos dos problemas, das alternativas e da política. É o acaso oportuno, previsível ou não, no qual o problema de interesse de um determinado grupo tem a possibilidade de ingressar na agenda decisional. Janelas de oportunidades previsíveis podem ser exemplificadas pelo Plano Plurianual - PPA, que estabelece as prioridades do Governo federal, pelo período de quatro anos, e se repete ao fim de cada ciclo. E as janelas imprevisíveis podem ser propiciadas por crises ou catástrofes, como a pandemia de corona vírus. Assim, as alternativas assessoradas pelos empreendedores podem encontrar um problema ao qual se associar, justamente, quando um evento dentro do governo facilita a ascensão de um tema como prioritário em sua agenda, viabilizando, assim o ingresso da pauta na agenda decisional (CAIRNEY e ZAHARIADIS, 2016, p.100).

As agendas governamentais, aquelas que reúnem temas importante, mas que não necessariamente serão objeto de atuação do governo, são influenciadas durante o fluxo da política, especialmente, por uma mudança de atores-chaves, como a chegada de novas coordenações ou um novo governo. Podem, ainda, ser influenciadas durante o fluxo dos problemas, em que um determinado tema captura as atenções dos decisores políticos e os pressionam a agir. Entretanto, para que seja possível alçar qualquer tema, que entra no radar político durante o fluxo dos problemas e da política, à agenda decisional é imprescindível que existam propostas

robustas a serem apresentadas aos tomadores de decisão, que foram desenvolvidas durante o fluxo das alternativas (KINGDON, 2014, p.167-168).

No caso das crianças indígenas, a janela de oportunidades se abriu durante a elaboração do substitutivo à Lei Nacional de Adoção, na Câmara dos Deputados. Provocada para apresentar propostas referentes aos direitos das crianças indígenas, a Funai aproveitou a oportunidade para inserir no texto a alternativa, que já vinha implementando no Mato grosso do Sul - garantir intervenção da Funai em todos os procedimentos de colocação de crianças indígenas em família substituta. Essa alternativa compartilhava os valores da comunidade política responsável pelo projeto de Lei - a valorizando a convivência familiar e comunitária e o fortalecimento desses vínculos. Naquele momento havia um problema delimitado, uma solução adequada e um cenário político favorável. Ou seja, a confluência dos fluxos do problema, da alternativa e da política, que culminou na janela de oportunidades e foi prontamente aproveitada pelos empreendedores políticos da pauta³⁵.

As chances de um tema ser pautado se ampliam à medida em que os fluxos do problema, da alternativa e da política se encontram. E o empreendedor de políticas, muitas vezes representantes de alternativas sem problemas, são importantes para a construção desse cenário, associando respostas às questões no tempo adequado. Um problema conquista a agenda decisional quando os empreendedores de política conseguem operacionalizar a confluência dos fluxos no momento oportuno (ZAHARIADIS, 2016, p.12). Kingdon (2014, p. 167) propõe que a janela de oportunidades estabelece uma priorização dos itens que constam na pauta da agenda governamental e transferem um conjunto restrito para a agenda decisional, prevalecendo aqueles temas que aparentam ter maior possibilidades de concretização. Dessa forma, os empreendedores políticos devem estar preparados - problemas delineados, soluções factíveis e coalizões estabelecidas - para, enfim, aproveitarem a ocasião promissora. Caso contrário, devem esperar uma nova janela de oportunidades.

Da mesma forma que a janela de oportunidades política surge, ela também se fecha. O momento da abertura e o período em que permanecerá disponível depende do contexto em que ela surge. As janelas previsíveis têm data marcada para

³⁵ Esse tópico será melhor desenvolvido no cap.3, ao analisarmos os dados a luz do modelo de múltiplos fluxos.

abrir e para fechar, o que auxilia na operacionalização, pelos empreendedores políticos, da inserção de suas pautas. Mas, as janelas imprevisíveis não são tão fáceis de se perceber e elas podem se fechar sem que tenham sido aproveitadas (CAIRNEY e ZAHARIADIS, 2016, p.100). Isso pode acontecer quando o momento oportuno chega, há um problema bem delineado, um cenário favorável construído no fluxo da política e existem grandes chances de execução de propostas para o tema, entretanto, não há uma alternativa pronta para ser apresentada naquele instante (KINGDON, 2014, p.170).

A janela política também se fecha nas situações em que um problema seja parcialmente abordado por meio da promulgação de um ato normativo, propiciando um cenário em que os decisores sintam que solucionaram a demanda e não precisam mais atuar sobre aquele tema. Ocorre, também, caso os empreendedores políticos não obtenham êxito em materializar suas propostas, ainda que elas estejam na agenda política, fazendo com que eles transfiram seus esforços para outras pautas, fechando, a janela de oportunidades para aquele assunto (GOTTEMS et.al, 2013, p.513).

Nesse sentido, chamamos atenção para o ocorrido na pauta de proteção dos direitos das crianças indígenas. Antes da aprovação do texto final da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC, a Funai, juntamente com organizações indígenas, indigenistas e da comunidade de políticas das crianças, estava num intenso trabalho para a elaboração de proposta de adaptação culturalmente adequada do ECA. Entendia-se que o Estatuto não atendia devidamente às especificidades das crianças indígenas. Em junho de 2009, o Senador Aloizio Mercadante (PT/SP) apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 295, de 2009, que continha os resultados do trabalho desses atores. O PLS versava sobre família, educação, segurança e participação social. Contudo, após publicação da LNCFC com a previsão de intervenção da Funai em processos de colocação de crianças indígenas em família substituta, os atores políticos entenderam que as demandas indígenas, no ECA, haviam sido contempladas e que não deviam mais se empenhar no tema. Fechando assim, a janela de oportunidades.

Além do mais, o humor nacional pode mudar rapidamente, pessoas-chaves podem ser trocadas, eventos inesperados podem capturar as atenções políticas, bem como outras transformações nos fluxos das políticas e dos problemas podem acontecer, antes mesmo que um assunto que conste na pauta da ação pública tenha

tempo de ser concretizado, retirando-o da lista de prioridades. Este cenário ilustra o que Baumgartner (2016, p. 59) chama de aleatoriedade residual do modelo de múltiplos fluxos. Desta forma, muitos assuntos ficam de fora da agenda da ação pública, aguardando a sua própria janela de oportunidades, que é um evento esporádico e breve, sendo que essa espera pode desestimular as atrizes e os atores políticos que, potencialmente, advogaram por aquela causa e promover a migração para a promoção de outros problemas e alternativas, que têm mais chances de serem objeto de uma decisão autorizada (KINGDON, 2014, p. 167-168).

A convergência (*coupling*) dos fluxos do problema, da alternativa e da política é fundamental para a abertura da janela de oportunidades, a ocasião perfeita para que empreendedores políticos assentem os seus temas de interesse na pauta da agenda decisional. Entretanto, as janelas de oportunidade não ficam abertas para sempre, e quando abertas, devem ser aproveitadas o mais rápido possível. Cairney e Zahariadis (2016, p.101-102) chamam atenção para a importância dos empreendedores políticos para a abertura da janela de oportunidades políticas. Esses atores teriam um papel mais proeminente do que o inicialmente previsto por Kingdon (2014), pois, por terem interesses bem delimitados, seriam os principais responsáveis pela construção de estratégias de atuação com intuito de manobrar os tomadores de decisão, o humor nacional e o estabelecimento das próprias janelas de oportunidades.

Os empreendedores políticos desenvolvem mecanismos de persuasão e os utilizam para criar situações politicamente favoráveis para atender às suas demandas. Assim, o que para Kingdon é um acaso que os empreendedores aproveitam, para Cairney e Zahariadis também pode ser resultado da atuação intencional desses atores. Partindo desse ponto, é fundamental a compreensão de que a janela de oportunidade, por si só, não basta para o agendamento, pois ela pode se abrir somente com o alinhamento do fluxo da política e dos problemas e não inserir nenhum tema à pauta decisional. Assim sendo, os empreendedores políticos, defensores de problemas e alternativas, se tornam peças fundamentais no processo de convergência dos fluxos, já que a sua atuação também é a responsável pela abertura da janela de oportunidades.

2.2 - Conclusão

Neste capítulo verificamos como o modelo de Múltiplos Fluxos volta a atenção para os processos pré-decisórios e viabiliza o entendimento do porquê uma determinada questão transforma-se em um problema politicamente significativo, quais são os fatores relevantes para as mutações da agenda, bem como são escolhidas as soluções para o problema, contribuindo para o entendimento dos fatores e forças que estruturam os processos reais das políticas públicas. O Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon tem se consolidado como lente analítica de estudos sobre os processos de políticas públicas em variados contextos políticos, não só nos Estados Unidos, como também em países da Europa, América do Sul, inclusive no Brasil, apresentando-se como um modelo de alta visibilidade acadêmica, trajetória teórica robusta e amplo arcabouço empírico. Tendo sido, inclusive, a base do desenvolvimento da Teoria do Equilíbrio Pontuado (GOTTEMS, 2013; JONES ET. AL., 2016, p. 30-31; BAUMGARTNER, 2016, p.57).

Neste capítulo, abordamos a delimitação de uma questão como problema socialmente relevante no fluxo dos problemas. Verificamos que nem todas as situações mobilizam a ação dos decisores políticos, somente aquelas que conseguem sair do estado de coisa e se estabelecer como problema político. Para tanto, é necessário o direcionamento das atenções dos tomadores de decisão política para uma pauta específica, movimento propiciado por meio de mecanismos focalizadores. Esses mecanismos podem ser indicadores, estatísticas, crises, resposta à atuação dos governos e contribuem para a concentração das atenções para um tema. Apontamos, ainda, que a imagem política - a narrativa construída pela comunidade política em torno da situação - é um fator importante para o estabelecimento de uma pauta como um problema. A imagem se constitui como base para a construção da opinião pública e serve como catalisadora para a associação entre o problema e uma alternativa.

Concluimos que nem sempre as alternativas são construídas para responder a um problema pré-estabelecido. Geralmente, várias ideias são desenvolvidas em torno de questões, à espera de um problema ao qual elas podem se associar. Os atores responsáveis pela elaboração de alternativas são as comunidades de política, que são formadas por pessoas que têm interesse em problemas comuns e mantêm relações entre si. No âmbito das comunidades, aqueles atores que se sobressaem na

defesa de uma solução, são os empreendedores políticos. Ademais, é importante destacar que, no modelo de Múltiplos Fluxos, o fluxo das alternativas não proporciona uma solução absoluta. Nesse fluxo, as comunidades de políticas peneiram e selecionam as alternativas e permanecem um número restrito de respostas, que refletem os processos de disputas, convencimento e consenso dentro das comunidades políticas.

Verificamos que a existência de alternativas exequíveis amplia as chances de inserção do tema de interesse das comunidades políticas na agenda governamental e de que uma determinada política seja implementada. Contudo, a existência de uma solução factível, por si só, não é suficiente para pautar um problema na agenda política. Isto porque fatores como o clima político, o humor nacional e a própria organização e composição governamental, que ocorrem no fluxo da política, também, são imprescindíveis para o agendamento (ARAÚJO E RODRIGUES, 2016, p.17; KINGDON, 2014, p.122; CAPELLA, 2005, p.8).

Abordamos que é no fluxo da política que ocorrem os eventos fundamentais para que uma pauta supere os limites da comunidade de política e conquiste as atenções dos decisores políticos. Identificamos que compõem o fluxo da política: o (1) clima nacional, contexto favorável para determinadas demandas; (2) os eventos dentro do governo, como as trocas de pessoas chaves, ou mesmo os limites jurisdicionais de uma política ou os desenhos das competências institucionais; bem como o (3) o equilíbrio de forças organizadas, que congrega o apoio de partidos políticos e de grupos de pressão. No fluxo da política, no qual são estabelecidas as coalizões, que subsidiam a consolidação de uma pauta na agenda política e impactam significativamente nas chances de ela ingressar na agenda decisional.

Analisamos a janela de oportunidades como momento oportuno, resultado do encontro dos fluxos dos problemas, das alternativas e das políticas. Essas janelas podem ser previsíveis, a exemplo das eleições, ou às datas previstas no calendário de planejamento do governo; ou imprevisíveis. Neste caso, os empreendedores de políticas devem estar mais atentos e preparados. Assim que a janela de oportunidades surgir, eles devem identificar o momento propício e estar munidos de alternativas factíveis e o problema definido. Verificamos que a atuação dos empreendedores de políticas é fundamental para a abertura da janela de oportunidades. Geralmente, são eles os responsáveis por propiciar essa abertura, articulando a confluência dos fluxos. Entretanto, janelas de oportunidades são instáveis. Crises, mudanças no clima político

e a perda de apoio político a uma demanda são fatores que concorrem para a retirada de uma pauta da agenda da ação pública. Por fim, concluímos que as janelas não ficam abertas por muito tempo. Depois de fechada, os empreendedores de políticas devem aguardar pelo próximo momento propício, mantendo-se vigilante e preparado

Por oportuno, cabe uma ressalva quanto ao modelo de múltiplos fluxos. É importante considerar que esse modelo foi pensado para analisar a produção da agenda no contexto de políticas públicas nos Estado Unidos, que possuem uma configuração política, econômica, cultural e organizacional distinta da realidade brasileira. O Modelo de Múltiplos Fluxos pressupõe que, se há um problema, uma solução e um cenário político favorável, o Estado estaria disponível para promover as mudanças na agenda e nas políticas públicas. Contudo, ao se analisar a produção no campo da infância e juventude no Brasil, é imprescindível considerar que, embora possa parecer um processo linear e organizado, a formulação das políticas públicas vincula-se às construções argumentativas das atrizes e atores envolvidos nas diversas arenas, em meio a tensões e consensos, sobrepondo-se, muitas vezes, às técnicas e aos processos formais de resolução de problemas (NASCIMENTO, 2018, p. 24). Ou seja, nem sempre o Estado estará disposto a agregar mudanças e nem sempre as mudanças serão no sentido de aprimoramento das políticas públicas ou resolução de problemas socialmente relevantes.

Para que o modelo de múltiplos fluxos contribua efetivamente para o entendimento dos processos que conduziram a entrada das crianças indígenas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, não basta somente traduzir seus instrumentos de análise, mas adaptá-los às configurações próprias da sociedade brasileira e do público da política estudada. Nesse sentido, a noção de interdependência dos fluxos do problema, das alternativas e da política afirma-se em contraposição à autonomia; a configuração de comunidade de política como um conjunto restrito e mais homogêneo de participantes; além da mídia como importante mecanismo focalizador de problemas, por exemplo, são propostas que melhor auxiliam na compreensão do agendamento relacionado às crianças indígenas.

Ademais, no próximo capítulo analisaremos os processos relativos à tomada de decisão. Serão identificados e examinados, à luz do modelo de múltiplos fluxos, os elementos, que culminaram no estabelecimento de regras mais rígidas para a colocação de crianças indígenas em família substituta na Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC.

CAPÍTULO 3 - A LUTA DAS CRIANÇAS INDÍGENAS POR ESPAÇO DA LEI NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

No capítulo 2, realizamos a sondagem da literatura relacionada ao modelo de múltiplos fluxos. Foram apuradas as evidências necessárias para a identificação de mecanismos causais potenciais e para o reconhecimento do nexo de causalidade entre as circunstâncias relevantes e a introdução das crianças indígenas no texto final da LNCFC. Neste capítulo 3, será promovida a investigação do caminho percorrido pelas crianças indígenas, desde a crise de desnutrição infantil indígena, em 2005, até a publicação da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, em 2009. Apresentaremos o processo de delimitação dos problemas socialmente relevantes para a pauta das crianças indígenas e a formulação das alternativas. Também falaremos dos eventos no fluxo da política e as articulações necessárias para a abertura da janela política. Também apresentaremos o processo de disputas em torno da consolidação do texto final do art. 28 da LNCFC.

Analisar os percalços pelo qual a pauta das crianças indígenas passou é fundamental para entender o seu ingresso no ECA, nos moldes do art. 28, §6º. Ricks e Liu (2018, p.843) propõem que a investigação comece com o aparecimento da variável causal e finalize-se com a ocorrência da variável dependente, que nessa pesquisa é o ingresso das crianças indígenas no ECA. Desta forma, é importante desenvolver uma linha do tempo de acontecimentos, baseando-se nos principais componentes da teoria (COLLIEU, 2011, p. 828). Por meio da identificação e sequenciamento de ocorrências que podem ter contribuído para a inserção das crianças indígenas no ECA, a linha do tempo deste estudo pode ser assim apresentada:

Imagem 7: Linha do tempo.

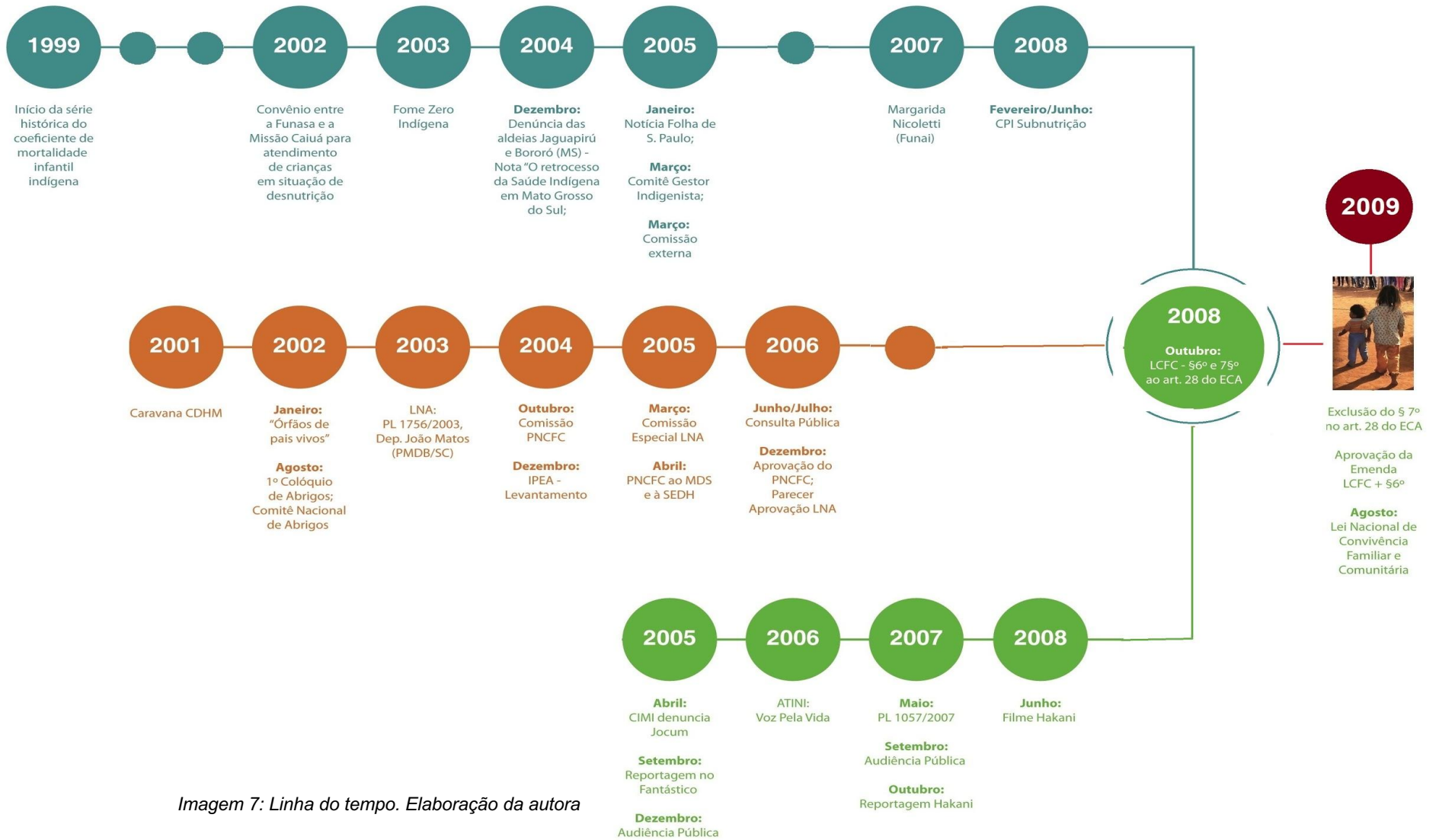


Imagem 7: Linha do tempo. Elaboração da autora

A possibilidade de ingresso das crianças indígenas na agenda da ação pública da infância e juventude inicia-se com a divulgação dos dados de desnutrição e de mortalidade infantil indígena do Relatório de Gestão 2004 CORE/MS da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA pelo jornal Folha de São Paulo. Essa foi a primeira vez que a pauta chegou a um jornal de grande circulação e chamou a atenção da sociedade. Embora as crianças indígenas já circundassem o campo da comunidade política a algum tempo, foi somente a partir da associação dos dados de desnutrição infantil indígena das comunidades Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul ao insucesso do programa Fome Zero, que as crianças indígenas, pela primeira vez, chamaram a atenção dos tomadores de decisão.

Destarte, propomos os seguintes argumentos para justificar a inserção das crianças indígenas no ECA por meio de regras mais rígidas para a colocação dessas crianças em famílias substituta:

- 1) Os problemas socialmente relevantes em torno das crianças indígenas e as alternativas pensadas para solucioná-los foram compreendidos e elaborados de forma caótica e não linear.
- 2) A atuação das ONGs Jocum e Atini, na Câmara dos Deputados, enquanto empreendedoras de políticas da alternativa do afastamento de crianças do convívio familiar em caso de suposto risco à vida - alternativa utilizada para justificar a denúncia de retirada ilegal de crianças indígenas de suas comunidades em 2004 - mobilizou a atenção pública com base no tópico “infanticídio”, e propiciou a abertura da janela de oportunidades para a inserção de alternativas relacionadas às crianças indígenas ao pleitear o assentamento de sua solução no substitutivo da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC;
- 3) As articulações da Funai no Senado Federal, durante o fluxo da política, em reação à mobilização da atini/Jocun resultaram no fechamento da janela de oportunidades para a alternativa patrocinada pela Jocum e Atini, que pleiteava procedimentos mais céleres para a retirada de crianças indígenas de suas famílias em caso de suspeita de risco a vida associado a práticas tradicionais, e consolidou a proposta pensada para solucionar violações ao direito à convivência familiar e comunitária das crianças indígenas no Mato Grosso do Sul, como a alternativa mais adequada no texto final da LNCFC.

3.1 - Delimitação do Problema e Construção de alternativas

Em 29 de dezembro de 2004, as comunidades das aldeias Jaguapirú e Bororó, de Dourados/MS, divulgaram à imprensa a nota “O retrocesso da Saúde Indígena em Mato Grosso do Sul”, na qual denunciavam o cenário alarmante de mortalidade infantil e desnutrição entre as crianças Guarani e Kaiowá. Em 25 de janeiro de 2005, o jornal “a Folha de São Paulo” publicou a matéria intitulada Cresce mortalidade infantil indígena: Em MS foram 60 mortes por mil nascidos, segundo a Funasa. Esta notícia divulgou os dados da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA referentes a situação da saúde indígena no ano de 2004. A reportagem destacou o crescimento da mortalidade infantil entre comunidades indígenas da região de Dourados, município do Cone Sul do Mato Grosso do Sul, especialmente entre os povos Kaiowá e Guarani³⁶. Em 2004, a cada mil nascidas vivas, 60 crianças indígenas sul-mato-grossenses morriam antes de completar 1 ano de idade, enquanto que a média nacional de mortalidade era de 24,3 crianças por mil nascidas vivas. A notícia também indicou um alto índice de desnutrição entre essa população. Foi informado que, naquele mesmo ano, 27% das crianças de comunidades indígenas de Dourados/MS estavam desnutridas.

A situação de grave insegurança alimentar e nutricional das crianças indígenas só se tornou um problema político em 2005, a partir da repercussão nacional promovida pela cobertura jornalística, que a associava às falhas do Programa Fome Zero³⁷. Promessa de campanha do candidato eleito Luiz Inácio Lula da Silva, do

³⁶ O povo indígena Guarani se divide em três grupos, o Mbyá, Kaiowá e o Nandeva. No Brasil, os Guarani Mbyá se localizam predominantemente nos Estados da região sul e sudeste. Os Kaiowá e o Nandeva se concentram no Mato Grosso do Sul - MS. No MS, o povo Guarani Nandeva é denominado somente como Guarani. Esta será a designação adotada nesta dissertação.

³⁷ O combate a fome foi adotado como prioridade para a gestão petista, que criou, em 2003, o Fome Zero sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Em abril de 2003, o Governo federal havia firmado convênio nº 004/03, de 14 de abril de 2003, processo 00070.005644/2003-11 – MESA, com o Estado do Mato Grosso do Sul para a implementação do Fome Zero indígena. Este acordo previu o repasse de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões) do Ministério da Segurança Alimentar e de R\$ 608.000,00 (seiscentos e oito mil reais) do Mato Grosso do Sul para o desenvolvimento de projetos de segurança alimentar, que envolviam o fomento à agricultura familiar, transferência de renda e entrega de cestas básicas. O Fome Zero indígena foi direcionado, especificamente, para o atendimento da população das aldeias da região de Dourados/MS, que contabilizavam cerca de 27 mil pessoas (LOUREIRO e PEREIRA, 2008, p.17-20). O programa Fome Zero foi encerrado em 2010, com a aprovação da Política Nacional de Segurança Alimentar e

Partido dos Trabalhadores - PT, o programa Fome Zero era a menina dos olhos do governo federal à época (BRASIL, 2010, p. 23). Essa política envolveu uma série de iniciativas interministeriais e intersetoriais, desde fomento a programas de transferência de renda até a constituição de conselhos deliberativos³⁸. O propósito da ação era estabelecer um cenário estável de segurança alimentar e nutricional para toda a população brasileira (BRASIL, 2010, p.15).

Notícias de que havia crianças indígenas desnutridas e morrendo em decorrência da fome durante a implementação do programa Fome Zero focalizou a atenção do Governo Federal e Estadual, ambos a época sob a gestão do PT, para a situação dos povos indígenas no Mato Grosso do Sul. Especialmente para as crianças indígenas. O alcance da crise de desnutrição à agenda da ação pública refletiu (1) na intensificação das ações de entregas de cestas básicas às comunidades indígenas Kaiowá e Guarani; (2) na ampliação do cadastro de famílias indígenas no programa Bolsa-Família e (3) na expansão do atendimento médico e nutricional (BRASIL, 2008, p.17; CARVALHO et al, 2008, p. 56; TAKAGI, 2010, p.65). Destacamos, também, como alternativa à crise, a imediata criação do Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas da Grande Dourados, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. Embora tenha sido instituído oficialmente somente em 2007, por meio do Decreto de 19 de abril³⁹, os trabalhos do comitê iniciaram-se já em 2005. Este comitê contou com órgãos das três esferas de governo na implementação de ações interinstitucionais de segurança alimentar e nutricional.

O monitoramento dos impactos de uma política, a avaliação dos resultados de uma ação, ou mesmo a reclamação do público alvo quanto a consequências inesperadas de uma intervenção propiciam que uma questão seja delimitada como problema (KINGDON, 2014, p.91). Se a crise de mortalidade infantil viabilizou o ingresso das crianças indígenas no radar da ação pública, as respostas às ações de saúde implementadas para mitigar a crise de desnutrição foram determinantes para

Nutricional e com a implantação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010, p.14).

³⁸ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea foi criado no âmbito do programa Fome Zero. Foi extinto definitivamente por meio da Medida Provisória nº 870/2019.

³⁹ “Fica instituído o Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas para a Região da Grande Dourados, no Estado de Mato Grosso do Sul, como instância de coordenação, articulação, avaliação e monitoramento da implementação das ações de competência da União nas Aldeias Indígenas Guarani Kaiowa e Guarani Nandeva”.

chamar atenção dos decisores políticos para a violação do direito à convivência familiar e comunitária como problema socialmente relevante.

Os intensos trabalhos desenvolvidos junto aos povos Kaiowá e Guarani, durante os anos de 2005 a 2007, atenuaram a crise de insegurança alimentar e nutricional no Mato Grosso do Sul. Todavia, as estratégias implementadas, principalmente, pelos serviços de saúde, potencializaram um cenário de fragilização de vínculos familiares e comunitário (BRASIL, 2010b, p.10). Embora, em 2005, já existisse o Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas⁴⁰, não havia políticas públicas culturalmente adequadas às especificidades das comunidades indígenas sul-mato-grossenses - ou de qualquer outra localidade no Brasil.

As ações implementadas pela Funasa e suas conveniadas junto às comunidades não contaram com participação qualificada das populações indígenas para a sua adaptação cultural (BRASIL, 2008, p. 191). Desconsiderados os usos e costumes do público alvo das políticas, instaurou-se um contexto de culpabilização das comunidades indígenas pela desnutrição infantil. Sob a alegada proteção do interesse superior da criança, as crianças indígenas foram entendidas como *objetos* da intervenção estatal e as internações hospitalares utilizadas como instrumentos de violação dos direitos à convivência familiar e comunitária.

A extensa temporada de internação das crianças nos hospitais, ainda que necessária, implicou no afastamento sistemático de suas famílias. As mães e os pais, geralmente, tinham outros filhos e não tinham condições de permanecer ao lado das crianças durante todo o período de internação. O Centro de Reabilitação Nutricional da Missão Caiuá recebia crianças de todas as regiões do Mato Grosso do Sul e a distância entre o hospital e as comunidades dificultava que as famílias visitassem as filhas e os filhos regularmente (BRASIL, 2010b, p.10). Em diversas situações, os agentes de saúde estenderam indefinidamente o período de internação hospitalar, mesmo com as crianças de alta - as chamadas internações sociais. Estas internações, posteriormente, se transformaram em medidas de acolhimento institucional, e por fim, na destituição do poder familiar.

O incentivo à adoção foi uma prática igualmente incentivada no período, principalmente, pelos agentes do sistema de justiça, alegada a falta de condições das famílias naturais de promoverem ambientes apropriados para o pleno

⁴⁰ O Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas foi criado em 1999, pela Lei nº 9.836 de 1999, conhecida como Lei Arouca.

desenvolvimento de suas crianças (NASCIMENTO, 2014, p. 271; COSTA, 2016, p. 32). A repercussão nacional e internacional dos casos de desnutrição infantil entre as comunidades indígenas no Mato Grosso do Sul causou uma grande comoção na sociedade brasileira. Naquela ocasião, houve muitas manifestações de indignação com a situação, acompanhadas por declarações de pessoas com interesse em adotar aquelas crianças como uma forma de ajudá-las a superar a situação de vulnerabilidade (NASCIMENTO, 2014, p. 272-273).

As equipes do Comitê que entregavam os alimentos nas aldeias, compostas por representante da Funai, assistente social do município e antropólogo eram abordadas pelas comunidades indígenas para a resolução das mais variadas demandas. Entretanto, uma delas tornou-se proeminente: o regresso para as comunidades daquelas crianças que haviam sido internadas para tratamento da desnutrição. Esse cenário trouxe à tona, também, a situação de outras crianças indígenas que se encontravam em instituições de acolhimento, mesmo antes da crise, e daquelas que estavam sendo adotadas por famílias não indígenas (NASCIMENTO, 2014, p.272-273). A partir de então, o direito à convivência familiar e comunitária das crianças indígenas junto ao seu povo entrou no radar da ação pública e deu-se início às mobilizações no sentido de promover a reinserção delas em suas comunidades de origem.

Considerando a comunidade de políticas das crianças como um conjunto reduzido de atores com expertise sobre a temática e efetiva capacidade de influenciar a agenda política da infância e juventude (NASCIMENTO, 2016, p.42), no cenário apresentado, a comunidade de políticas das crianças indígenas delineou-se, em torno do desenho institucional das políticas públicas para a infância e juventude, e da política indigenista. Essa comunidade agregou tanto atores já conhecidos no campo da criança e do adolescente quanto atores até então estranhos a essa temática. A comunidade de políticas das crianças indígenas foi dividida, basicamente, em dois grupos bem circunscritos, que compreenderam o problema socialmente relevante, em certa medida, de formas diferentes, e apresentaram narrativas distintas e orientações opostas sobre qual seria a condução mais adequada para a promoção das garantias das crianças indígenas.

A manutenção das crianças indígenas por longos períodos nas instituições de acolhimento chamou a atenção, primeiramente, do grupo formado por instituições federais - Comitê Gestor e a Funai. Esses atores entendiam que o problema

socialmente relevante em torno das crianças indígenas era o das violações ao direito à convivência familiar e comunitária desse público *junto ao seu povo* e, não somente, o direito a ter uma família. Nesse sentido, as mobilizações desses atores se deram pelo estabelecimento de soluções que viabilizassem o caminho de volta das crianças institucionalizadas para as suas famílias naturais, ou para famílias com as quais as crianças possuíam relações de afinidade e parentesco.

De outro lado, estavam os atores da rede de proteção local da infância e juventude: os órgãos estaduais do sistema de justiça - Varas de Infância e Juventude do Mato Grosso do Sul e do Ministério Público Estadual; o conselho tutelar da grande Dourados/MS; bem como as instituições de acolhimento da região. Esse grupo, também, entendia que a extensa permanência das crianças indígenas nos abrigos se configurava como violação de seu direito. Entretanto, para eles, o problema socialmente relevante era sutilmente diferente - referia-se ao desrespeito ao direito à convivência familiar e comunitária *junto a uma família preferencialmente não indígena*. A solução pleiteada não era viabilizar o retorno das crianças às aldeias - que esses atores entendiam já ter se mostrado como um local inadequado - e sim, possibilitar, por meio da adoção, a garantia do direito à uma família.

Quadro 2: Lista de Instituições e atores

INSTITUIÇÕES E ATORES LOCAIS – ALTERNATIVA ÀS VIOLAÇÕES AO DCFC		
Instituição	Ator - Empreendedor	Ações Principais

Comitê Gestor de Ações Indigenistas da Grande Dourados.	Rosângela Carvalho – MDS (Coordenadora do Comitê); Rubens Thomaz de Almeida - antropólogo (consultor do Comitê Gestor); Margarida Nicoletti – Assistente Social (Representante do município de Dourados/MS no comitê)	Mapeamento político e cultural das famílias extensas de Dourados
Administração Regional da Funai no Cone Sul	Margarida Nicoletti – Assistente Social (Administradora Regional)	Busca ativa de famílias indígenas acolhedoras; Retirada de crianças indígenas de abrigos e colocação em famílias substitutas indígenas sem o devido processo legal; Intervenção da Funai em todos os processos que culminem no afastamento de crianças indígenas de suas famílias naturais.
Órgãos do Sistema de Saúde	Funasa, hospital da missão Caiuá	Qualificação e monitoramento de situação alimentar e nutricional das crianças indígenas. Atendimento médicos e hospitalar das crianças indígenas. Manutenção das crianças indígenas em internação social.
Rede de proteção local	Conselho tutelar e abrigos;	Aplicação <i>ipsi literi</i> do ECA - Pedidos de aplicação e regularização de medida protetiva de acolhimento institucional. Ausência de ações de reestabelecimento de vínculos familiares e comunitários com as famílias naturais.
Órgãos do Sistema de Justiça	Zaloar Murat Martins – Juiz da Vara da Infância e Juventude; Ariadne Cantú - Procuradora da Infância e Juventude o MP/MS	Aplicação <i>ipsi literi</i> do ECA Deferimento aos pedidos de abrigamento, destituição de poder familiar e colocação de crianças indígenas em família substituta. Colocação de crianças indígenas, que estavam nos abrigos, em famílias substitutas, independentemente das especificidades culturais.

Fonte: Elaboração da autora.

Quando um grupo de atores consegue associar imagens positivas à sua narrativa, quando a narrativa desenvolvida por um determinado grupo é vista como a mais apropriada, esses atores obtêm uma liberdade grande de atuação. Nesses momentos, o grupo se torna um lugar obrigatório de deliberação do tema e suas alternativas possuem maiores chances de materialização por meio de uma decisão autorizada (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p.1047-1048; KINGDON, 2014, p. 167-168). Neste cenário, identificamos que os dois grupos da comunidade de políticas das crianças indígenas, que classificamos como o Federal e o Estadual, disputaram diretamente pela legitimidade para deliberar sobre a violação dos direitos das crianças indígenas em acolhimento institucional e para estabelecer a sua forma de condução do tema como a alternativa mais adequada.

Inicialmente, a situação das crianças indígenas em consumado afastamento familiar e comunitário sensibilizou o Comitê Gestor de Dourados. Esse comitê foi o primeiro ator de governo a acolher as demandas das comunidades Kaiowá e Guarani pelo retorno das crianças indígenas como um problema socialmente relevante e que carecia de ação dos tomadores de decisão. A equipe formada por Margarida Nicolletti, assistente social da prefeitura de Dourados; pelo antropólogo consultor do Comitê Gestor, Rubens Thomaz de Almeida e pela coordenadora do Comitê Gestor, Rosângela Carvalho, conduziram os trabalhos iniciais de avaliação desta pauta e mobilizaram a atenção de outros atores para esse problema, principalmente, a Funai. Esta Fundação se tornou uma das principais empreendedoras por alternativas que viabilizassem o regresso das crianças indígenas às suas comunidades.

Destaca-se que, os longos períodos de institucionalização de crianças indígenas no Mato Grosso do Sul, já eram de conhecimento da Funai antes do quadro da crise de insegurança alimentar. Embora a autarquia identificasse a questão como grave, até meados de 2007, ela não se entendia jurisdicionalmente competente para atuar, de forma protagonista, sobre esse assunto. As políticas públicas referentes à proteção social das crianças não previam procedimentos especiais que contemplassem as especificidades das crianças indígenas.

Não havia, também, previsão legal expressa da possibilidade de intervenção dessa instituição para a qualificação das políticas generalistas para a infância e juventude. Desta forma, a Funai não se entendia como órgão integrante do Sistema

de Garantia de Direitos - SGD⁴¹, e a questão da violação ao direito à convivência familiar e comunitária demorou para entrar no radar atuação da Fundação. Ou seja, os limites jurisdicionais da política de proteção social e da atuação da própria Funai contribuíram para que o tema demorasse para ingressar na agenda da autarquia.

Um dos elementos fundamentais para que uma pauta ingresse na órbita dos agentes políticos e dos tomadores de decisão são as mudanças que ocorrem dentro do próprio governo, dentre elas, a alteração de uma pessoa chave, responsável por viabilizar que novos tópicos sejam considerados na pauta da tomada de decisão (KINGDON, 2014, p.152). E dessa forma, aconteceu. Chamamos atenção para o papel central de Margarida Nicoletti para que a pauta do direito à convivência familiar e comunitária das crianças indígenas junto ao seu povo se apresentasse para a Funai como um problema socialmente relevante.

Em 2007, a assistente social, que representava o município de Dourados/MS nas ações do Comitê Gestor, ingressou na Funai e foi nomeada substituta do Administrador Executivo Regional da Funai no Cone Sul, em Dourados/MS. No ano seguinte, Nicolletti ocupou o cargo oficialmente. A partir de seu ingresso no órgão, o braço sul-mato-grossense da Fundação passou a atuar mais incisivamente, ao lado do Comitê Gestor, pela manutenção das crianças indígenas junto às suas famílias indígenas. Essa atuação conquistou espaço para a pauta de direito à convivência familiar e comunitária na Funai e, nos anos seguintes, orientou a agenda governamental da instituição para olhar essa pauta em nível nacional.

Uma das primeiras ações do Comitê Gestor, em articulação com a Funai, foi o mapeamento político e cultural das famílias extensas de Dourados, iniciado em 2007 (COSTA FILHO e CARVALHO, 2008, p. 81). Esse mapeamento visou identificar as famílias das crianças indígenas em situação de acolhimento institucional ou de internação social e promover o regresso às suas comunidades. O Comitê Gestor e a Funai visitavam as instituições de acolhimento e o Hospital da Missão Caiuá, em busca de informações sobre as crianças e suas famílias. Muitas crianças não tinham informações em suas fichas e prontuários e, também, havia resistência dos atores locais na disponibilização dos dados. Para viabilizar o acesso aos registros das crianças, o Comitê e a Funai buscavam amparo junto ao Ministério Público Federal,

⁴¹ Com base na previsão do art. 86 do ECA, o Sistema de Garantia de Direitos - SGD é um conjunto articulado de organizações governamentais, nas três esferas de governo, e da sociedade civil que atuam pela promoção, garantia e controle social dos direitos das crianças.

que compartilhou do entendimento de que o interesse superior da criança indígena era a permanência junto ao seu povo.

Os atores federais entendiam que a atuação dos órgãos que faziam parte da rede de proteção da criança, inclusive aqueles do sistema de justiça, ao aplicarem o ECA *ipsis litteris*, não compreendiam a complexidade do contexto social, cultural e políticos em torno das populações indígenas da região. Avaliou-se que a atuação dos profissionais de saúde durante os anos da crise de desnutrição não era qualificada nos aspectos culturais, pois promovia o rompimento dos vínculos familiares e contribuía para o “recolhimento” das crianças aos abrigos (BRASIL, 2010b, p.10). O conselho tutelar, instituição responsável pelos pedidos de aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional, começou a ser reiteradamente questionado. Os seus trabalhos eram considerados falhos por não observarem as particularidades dos povos indígenas. As decisões das Varas da Infância e Juventude, que deferiram os pedidos de institucionalização, eram acusadas de estarem fundamentadas no preconceito (NASCIMENTO, 2013, p.60).

A partir de 2007, o grupo federal passou a interferir ativamente nos trabalhos dos atores locais que operacionalizavam junto às crianças indígenas, as políticas de proteção para a infância e juventude (BRASIL, 2008, p. 116; NASCIMENTO, 2013, p.60). Margarida Nicolletti pressionava pela consulta à Funai previamente aos processos de institucionalização e adoção. O antropólogo do Comitê Gestor, Rubens de Almeida, reclamava pela qualificação antropológica das equipes do judiciário e da rede de saúde e socioassistencial. Neste sentido, dentre as intervenções do grupo federal nos serviços, apontamos a retiradas das crianças dos abrigos e o encaminhamento para famílias substitutas indígenas sem o respaldo legal, bem como a contestação judicial de processos de adoção de crianças indígenas por não indígenas, como relata a reportagem do Estadão, em 09 de fevereiro de 2008⁴²:

⁴² Crianças e adolescentes indígenas em Dourados (MS) têm sido retirados das famílias e colocados para adoção sem nenhum critério que respeite suas diferenças culturais. Esse é o entendimento da Fundação Nacional do Índio (Funai). (...) ela [Margarida Nicolletti] conta que a procuradoria da Funai já entrou com ação, com base no Estatuto do Índio, para cancelar processos de adoções por famílias não-índias que estejam em andamento ou já concluídos. Segundo o juiz da Vara de Infância e Adolescência, Zaloar Murat Martins, há quatro processos de adoção em andamento e um concluído, que é contestado pela Funai no Tribunal de Justiça.

(...) O presidente do Conselho Tutelar esclarece que a Funai está retirando os menores dos abrigos e procurando famílias indígenas para abrigá-los, antes de entrarem na lista de adoção. Margarida [Nicolletti] conta que no último ano encaminhou 12 meninas e meninos para famílias indígenas. "Visito todos eles e estão muito bem entrosados com a nova família, dentro da aldeia. Tem jeito sim de evitar as adoções de índios por famílias não-índias." (...) "A administradora da Funai conta que está

No processo formulação de alternativa que respondesse satisfatoriamente ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças indígenas *junto ao seu povo*, a solução proposta pelo grupo federal foi a de que todas as intervenções que tivessem a potencialidade de afastar as crianças indígenas de suas comunidades, deveriam considerar os usos e costumes de seus povos, além de contar com a avaliação prévia da Funai, conforme relatou o Conselheiro Tutelar de Dourados/MS, Josemar Nunes dos Santos, durante oitiva na CPI da Desnutrição, em 2007 (BRASIL, 2008, p.116).

Ademais, provocados pelo grupo federal, o grupo estadual passou a se mobilizar na defesa de sua atuação, das alternativas que vinha implementando até o momento, e para afirmá-las como a resposta mais adequada para a efetivação dos direitos das crianças indígenas. Nascimento (2013, p.60) analisa que a forma negativa como o grupo federal avaliou os trabalhos desenvolvidos pela rede de proteção local inflamou o embate entre esses atores da comunidade de políticas e reforçou um contexto de inflexibilidade no aprimoramento das ações destinadas às crianças indígenas. Fonseca e Cardarello (1999, p. 91-92) explicam que a abordagem maniqueísta em que agentes sociais executores de políticas são identificados como malvados e a atuação de uma equipe de pessoas esclarecidas seria suficiente para alterar um cenário de vulnerabilidade, fomenta uma perspectiva hierárquica entre a teoria e a prática. Essa abordagem impulsiona um cenário de batalhas, em que atores de um mesmo campo se enxergam como inimigos e não como interlocutores.

O conselho tutelar assegurava que suas atuações visavam a proteção integral dos direitos das crianças indígenas e estavam assentadas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. No âmbito da crise de desnutrição e mortalidade infantil, o Conselheiro Tutelar Josemar dos Santos afirmou que intervenção do órgão se dava para viabilizar o tratamento médico frente a resistência da família e nos casos em que as famílias saíam do hospital com a criança, sem que ela estivesse de alta⁴³. Ressaltou, contudo, que o Conselho Tutelar não encaminhou crianças indígenas para a adoção (BRASIL, 2008, p. 116).

preparando um estudo sobre isso. "Esses números são muito importantes para nós e vamos conseguir levantá-los em toda a região sul do Estado. O que não vou admitir é ver o Conselho Tutelar recolhendo indiozinhos e os colocando à disposição do Judiciário." (OESP, 2008a, s/p).

⁴³ Em 2005, a Relatora da Comissão Externa da Câmara dos Deputados, que investiga a morte de crianças indígenas por desnutrição em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, Perpétua Almeida (PC do B-AC), declarou, à época, que as mortes das crianças indígenas era resultado da cultura dos povos indígenas. A deputada afirmou que os indígenas não deixavam suas crianças serem tratadas por não

As Varas da Infância e Juventude afirmavam que as medidas de destituição de poder familiar e a colocação em família substituta não indígena tinham respaldo da lei. A proteção da criança indígena deveria ser operacionalizada independentemente de suas especificidades. Além do mais, as crianças indígenas eram vítimas de maus-tratos, não tinham vontade de voltar para as aldeias, conforme afirmação do Juiz Zaloar Murat Martins ao Estadão, em 09 de fevereiro de 2008⁴⁴ (OESP, 2008a, s/p).

A rede de proteção local considerava que os trabalhos desenvolvidos nas aldeias garantiam a proteção ampla e irrestrita às crianças indígenas, inclusive, quando em oposição aos próprios usos e costumes das comunidades⁴⁵ (BRASIL, 2008, p.73). Esses atores afirmavam que as crianças indígenas beneficiárias de medidas protetivas de acolhimento institucional eram vítimas de negligência de suas próprias famílias e de outras violências graves como o abuso sexual. Além disso, muitas manifestaram o desejo de serem adotadas por famílias não indígenas. Desta forma, o grupo Estadual entendia que o retorno a esses espaços de vulnerabilidade não era uma opção⁴⁶ (NASCIMENTO, 2013, p. 67). Como solução, advogava que a disponibilização das crianças indígenas em acolhimento institucional para a adoção por famílias não indígenas, conforme estabelecia o ECA para todas as crianças

indígenas e chegavam a retirar crianças internadas a qualquer custo dos hospitais ([SANTANA e BORRE, 2005, spp.](#)).

⁴⁴ “As crianças são vítimas de maus tratos de pais ou familiares que são recolhidas pelo Conselho Tutelar de Dourados e levadas aos quatro abrigos de menores da cidade. Depois de 60 dias, tornam-se responsabilidade da Vara da Infância e Adolescência, que as põe na lista de adoção. O juiz Martins explica que obedece ao Estatuto da Criança e do Adolescente. “Menores de idade são menores, não importa a raça. Qualquer um que esteja sofrendo maus tratos tem que ser assistido. A destituição do vínculo familiar e a seguida adoção são medidas perfeitamente legais. Procuo todos os meios possíveis de evitar esse caminho, mas existem situações que não deixam alternativas” (OESP, 2008a, s/p).

⁴⁵ “Ao Deputado Liderei Cordeiro, que inquiriu como se atenderiam as populações indígenas respeitando seus costumes, [*Ariadne Cantú*] respondeu ser o problema o sistema jurídico misto, pois vigem o Estatuto Indígena e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em alguns casos divergentes, e surgem situações cuja avaliação de caráter subjetivo, segundo seu entendimento, cabe ao operador de Direito. Mas, afirmou, de maneira inequívoca, como recomendação do próprio Conanda, que **os direitos fundamentais da criança têm prioridade, ainda que em conflito com a sua cultura**” (BRASIL, 2008, p. 73).

⁴⁶ Destacamos as justificativas do Ministério Público Estadual em relação ao posicionamento pela efetivação do direito à convivência familiar das crianças indígenas por meio da adoção por famílias não indígenas. A Promotora da Infância e Juventude do Mato Grosso do Sul, durante depoimento para a CPI da Desnutrição Infantil, afirmou que, tendo em vista a situação de vulnerabilidade no qual às comunidades indígenas estavam inseridas, dentre todas as recomendações que o órgão fez aos atores da rede de proteção, não identificou progresso quanto às estratégias de reinserção das crianças indígenas às suas famílias naturais.

independentemente de raça ou etnia, era a forma mais apropriada de garantir a elas o direito à convivência familiar e comunitária.

Ao longo do processo de disputas no interior da comunidade de políticas das crianças indígenas, no Mato Grosso do Sul, os atores do grupo federal e do grupo estadual foram se aproximando. O Grupo Local reconheceu a existência de um contexto amplo, que promovia a vulnerabilidade das famílias indígenas. Variáveis como o confinamento das comunidades em espaço “menor que o reservado para gado”, o conflito fundiário, o desemprego e o uso prejudicial de álcool e outras drogas, entraram no radar de consideração da rede de proteção, inclusive, do sistema de justiça, no que tange à aplicação de medidas que poderiam culminar na fragilização dos laços familiares (BRASIL, 2008, p. 74). Do outro lado, o grupo federal reconheceu que existem situações excepcionais em que a família natural não tem condições de receber a criança de volta e a atuação, em parceria com o judiciário, seria eficiente para promover a reinserção familiar destas crianças.

Como resultado dessa aproximação, foram implementadas, localmente, alternativas híbridas, que buscavam contemplar as demandas de ambos os lados. Destacamos a qualificação cultural dos serviços prestados pelo Núcleo de Orientação e Fiscalização - NOF, que atua no âmbito do sistema de justiça na reinserção de crianças em sua família natural. E a parceria entre as Varas de Infância e Juventude e a Funai, na busca das famílias extensas acolhidas e para a diminuição do tempo de permanência nos abrigos. A Funai deu início às tratativas para a criação de um cadastro de famílias indígenas acolhedoras e o judiciário passou a priorizar a manutenção dos vínculos familiares e comunitários, ao invés da colocação em família substituta não indígena, conforme entrevista do Juiz Zaloar Martins ao jornal Dourados Agora, em outubro de 2008 (ARAÚJO, 2008, s/p)⁴⁷.

No Mato Grosso do Sul, começava a se delinear um cenário de implementação culturalmente adequada das políticas de convivência familiar e comunitária. Entretanto, essas ações não tinham a chancela de uma decisão autorizadora do Estado. Os trabalhos desenvolvidos não estavam expressamente estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente e não se estendiam a todas as crianças de

⁴⁷ Segundo o juiz, os entraves são devidos a interpretação, mas estes foram sanados com o trabalho em parceria - Funai e justiça. "Abri um precedente em prol da causa de que o índio deve ser reintegrado à comunidade de origem, como defende a Funai. Porém, caso apareça um casal indígena querendo adotar uma criança índia, a preferência é dele. O único entrave permanece aos casos antigos, quando ainda não existia a Vara da Infância e Juventude" (ARAÚJO, 2008, s/p).

povos indígenas no Brasil. Destarte, a solução foi desenvolvida, mas aguardava-se ainda um problema ao qual poderia ser plenamente acoplado.

Todavia, em âmbito nacional, estava em debate a elaboração da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LCFC. A apresentação da proposta do texto final deste projeto viria a se mostrar como a janela de oportunidade política ideal para assentar na agenda decisional, de âmbito nacional, a alternativa defendida pelo Grupo Federal. Entretanto, a alternativa formulada no MS não foi a única a ser apresentada nesta janela de oportunidade.

3.1.1 - Direito à Convivência Familiar e Comunitária e a agenda nacional da ação pública.

Paralelamente ao contexto de insegurança alimentar e nutricional das crianças indígenas no Mato Grosso do Sul, desde 2001, estava em debate uma agenda mais ampla. Nacionalmente, os olhares do campo social da infância e juventude estavam voltados para a proteção do direito à convivência familiar e comunitária. Em 2001, Parlamentares da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados visitaram abrigos de crianças e jovens que recebiam recursos federais. O resultado desta visita foi apresentado por meio da reportagem "Órfãos de pais vivos", do Correio Braziliense, em 09 de janeiro de 2002. Na ocasião, foram identificadas crianças em longos períodos de internação, vítimas de violência e negligência cometidas por membros de suas famílias.

Como resposta às violações identificadas à época, foram apresentados vários projetos de lei propondo alterações em procedimentos de adoção, dentre eles destacou-se o PL 1756/2003, de autoria do Deputado João Matos (PMDB/SC), que dispunha sobre a Lei Nacional de Adoção. Esse projeto estabelecia a criação de um instrumento legal específico para tratar de adoção, apartado do ECA e do Código Civil, que reuniria todas as orientações e diretrizes referente ao tema. O problema socialmente relevante identificado por seus apoiadores seria que os procedimentos para a destituição do poder familiar e para a adoção eram demorados, burocráticos e implicavam na permanência das crianças, por longos períodos, nas instituições de acolhimento. Desta forma, as alterações nos trâmites desses processos poderiam viabilizar a garantia do direito à convivência familiar àquelas crianças.

Esse projeto foi duramente criticado pelas organizações da sociedade civil e pelo próprio CONANDA, que o apontavam como uma ameaça ao ECA. Avaliou-se que esse PL esvaziaria a eficácia do Estatuto e o transformaria em um instrumento exclusivamente destinado a medidas socioeducativas. Além disso, entendeu-se que, por facilitar os processos de destituição do poder familiar, abriria precedentes para o amplo rompimento dos vínculos familiares e comunitários (NASCIMENTO, 2016, p. 33). Essa proposta, embora extensa, não abordava as crianças e jovens indígenas como sujeitos de direitos específicos.

Os resultados da caravana não mobilizaram somente os parlamentares. Nos anos seguintes, foram promovidos amplos debates entre o governo e a sociedade civil organizada, dentre eles destacamos o 1º Colóquio Técnico sobre o Reordenamento da Rede Nacional de Abrigos, realizado em 2002, que contou com a participação de representantes da sociedade civil e do governo. Destacamos a participação do Unicef, Departamento da Criança e do Adolescente - DCA do Ministério de Justiça - MJ, e da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS (BRASIL, 2009, p.21). Durante as deliberações, os grupos identificaram as violações ao direito à convivência familiar e comunitária como problema socialmente relevante. E, então, foi constituído o Comitê Nacional para Reordenamento de Abrigos⁴⁸, que buscou desenvolver alternativas para a melhoria dos serviços de acolhimento (BRASIL, 2006, p. 16).

Em 2004, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA apresentou os resultados do [Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes](#), que identificou que crianças, em prolongada permanência nos serviços de acolhimento, não eram órfãs, inclusive 58,2% delas recebiam visitas de suas famílias regularmente (SILVA, 2004, p. 59). Constatou-se que as causas mais frequentes de internação estavam relacionadas à pobreza e a ausência de políticas públicas de apoio às famílias na superação de vulnerabilidades socioeconômicas (SILVA, 2004, p. 69). Essas informações foram importantes subsídios para consolidar a proteção do direito

⁴⁸ O Comitê foi integrado pelo Departamento da Criança e do Adolescente - DCA, Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social - FONSEAS, Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, Colegiado do Fórum Nacional de Conselheiros Tutelares, Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação Continuada - RENIPAC, Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e Fundação ORSA.

à convivência familiar e comunitária como problema socialmente relevante no campo social das crianças (NASCIMENTO, 2016, p.205).

No mesmo ano, por meio do [Decreto de 19 de outubro de 2004](#), foi criada Comissão Intersetorial (doravante CI) para a elaboração do Plano e das diretrizes nacionais de convivência familiar e comunitária. Em abril de 2005, a CI apresentou ao Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e à Secretaria de Direitos Humanos - SEDH subsídios para o desenvolvimento do Plano, que passou por avaliação de viabilidade orçamentária e técnica. Durante os meses de junho e julho de 2006, a proposta do plano nacional foi posta em consulta pública. E, em 13 de dezembro de 2006, durante a 1ª Assembleia Conjunta entre o CONANDA e o CNAS, foi aprovado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar Comunitária - PNCFC (BRASIL, 2006, p.17-19).

Este instrumento estabeleceu-se como uma importante política pública para a efetivação do paradigma da proteção integral e da garantia e manutenção dos vínculos familiares e comunitários. Observamos que o documento faz menção a diversidade das famílias indígenas e destaca que a configuração de cada uma delas está intimamente associada à sua comunidade. É indicado que entre as famílias indígenas encontram-se o maior percentual de crianças em situação de risco nutricional e aborda a ampliação de matrículas escolares entre essa população. Por fim, apresenta uma importante recomendação, a saber, a de que o Estado, em especial, o sistema de justiça, forneça serviços culturalmente fundamentados, e promovam a qualificação de seus profissionais para abordar adequadamente suas especificidades (BRASIL, 2006, p. 71).

A mesma Comissão Intersetorial responsável pela elaboração do Plano, também foi incumbida de apresentar substitutivo ao PL 1756/2003. À época da publicação do PNCFC, o PL 1756/2003 havia sido apensado ao PL 6.222/2005, de autoria da Senadora Patrícia Saboya Gomes (PSB/CE), que propunha diretrizes para a adoção internacional. A proposta de Lei Nacional de Adoção estava em trâmite em comissão especial⁴⁹, que contava com a Deputada Maria do Rosário (PT/RS) na presidência e a Deputada Zelina Novaes (PFL/BA) na 1ª vice-presidência. A relatoria do PL principal foi designada para a Deputada Teté Bezerra (PMDB/MT), que

⁴⁹ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que as comissões especiais são temporariamente criadas para analisar especificamente às propostas: de Emenda à Constituição - PEC; de criação de códigos; e que tenham sido despachados para mais de três comissões.

apresentou, em 06 de dezembro de 2006, emenda substitutiva, consolidando os temas trazidos nos apensos⁵⁰, e propondo um instrumento legal específico para adoção. A proposta substitutiva LNA abarcou, com alguns ajustes, a redação do PL 1756/2003.

Na ocasião, a Presidente da comissão especial, a Deputada Maria do Rosário (PT/RS), apresentou voto em separado. Ressaltou a necessidade de reafirmação do ECA, e a adaptação do substitutivo para integrar o referido Estatuto, em atenção às manifestações da sociedade civil pelo seu fortalecimento. Destacamos que, na mesma época da apresentação do substitutivo LNA da Teté Bezerra (PMDB-MT), o PNCFC estava em vias de aprovação. A Comissão Intersetorial estava articulando apoio de parlamentares importantes na comissão especial, com destaque para as Deputadas Maria do Rosário (PT/RS). A ideia encampada era a de implementar uma alternativa que superasse a ideia de adoção como resposta a violações do direito à convivência familiar e comunitária (NASCIMENTO, 2016, 208). Esta alternativa já estava em elaboração e viria a ser apresentada, em 2008, por meio da Emenda Substitutiva nº 1 de Plenário.

Por oportuno, observamos que nem o projeto de lei principal, nem os apensos da Lei Nacional de Adoção fizeram menção a crianças indígenas. O substitutivo LNA apresentado pela relatora Teté Bezerra (PMDB-MT), em 2006, também não reportou crianças indígenas. Ocorre que, embora as crianças Guaranis e Kaiowás tivessem conquistado os olhares dos agentes Estaduais e Federais no Mato Grosso do Sul, as crianças indígenas e a proteção de suas prerrogativas não estavam entre os temas de relevante interesse da agenda nacional do campo de defesa das crianças até 2006.

Contudo, entre os anos de 2007 e 2009, esse público conquistou as atenções dos decisores no Congresso Nacional. Além dos trabalhos da CPI, na Câmara dos Deputados, que investigou a subnutrição e a mortalidade infantil entre indígenas, durante 2007 e 2008, apontamos que a atuação da Frente Parlamentar Evangélica e

⁵⁰ Entre os anos de 2003 a 2007, 20 projetos já haviam sido apresentados sobre a pauta de adoção: o PL 6485/02. PL 6485/02, que "Institui o "auxílio adoção" para o abrigo familiar de crianças internadas em orfanatos, cria o Programa Nacional de Adoção de Crianças de Orfanatos; adoção internacional (PL 890/2003); critérios e procedimentos para a adoção (PL 806/2003; PL 1380/2003); criação de cadastro nacional de adoção, e estímulo à adoção (PL 1645/2003; PL 2481/2003; PL 2680/2003); destinação do imposto de renda para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e outros benefícios fiscais relacionados a adoção (PL 2885/2004; PL 2941/2004; PL 3658/2004; PL 6596/2006; PL 1938/2007; PL 2370/2007); licença maternidade/paternidade para adotantes (PL 2579/2003; PL 4402/2004; PL 2141/2007; PL 2430/2007); acompanhamento das famílias pós-adoção (PL 3597/2004); e sobre a adoção por casais homoafetivos (PL 3323/2008).

das ONGs Jocum e Atini foram determinantes para capturar os olhares dos decisores para as crianças indígenas.

3.1.2 - Um novo problema, um novo grupo da comunidade de políticas, uma nova solução para as crianças indígenas.

Em abril de 2005, o Conselho Indigenista Missionário - CIMI denunciou ao Ministério Público Federal - MPF a retirada não autorizada de duas crianças indígenas do povo Suruwaha⁵¹ pela ONG norte-americana Jocum - Jovens com uma Missão. O caso ganhou repercussão graças à reportagem do Fantástico, em setembro do mesmo ano. A notícia enfatizou que, de acordo com os costumes do povo Suruwaha, as duas crianças “deveriam morrer porque nasceram doentes”, e a retirada da aldeia, ainda que sem o respaldo legal, seria a única alternativa para sua sobrevivência.

Holanda (2018, p.5) descreve que, a pauta do *infanticídio indígena* como problema socialmente relevante foi encapada pela Jocum e, rapidamente, conquistou apoio da bancada evangélica da Câmara dos Deputados. Destacamos que a assessora de gabinete do Dep. Henrique Afonso (PT/AC), da Frente Parlamentar evangélica, era Damaris Alves, fundadora da Jocum. No Parlamento, o *Advocacy* da ONG, patrocinado, principalmente, por essa assessora, foi eficiente para que o assunto fosse amplamente abordado pelo viés da instituição sem contrapontos.

Os empreendedores políticos são fundamentais para a defesa de alternativas, para a identificação do momento oportuno para vincular a solução a um problema, e introduzir a pauta defendida na agenda política (KINGDON, 2014, p.153; CAPELA, 2016, p. 487). A atuação da Jocum e da Atini, neste sentido, foi fundamental não só para a trazer à baila a pauta do infanticídio, mas também para criar um clima político favorável à sua demanda, bem como promover a abertura da janela política para alternativas relacionadas às crianças indígenas.

Neste sentido, destacamos que, em dezembro de 2005, a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados realizou audiência pública para tratar o tema abordado na reportagem. Na

⁵¹ A grafia adotada nesta dissertação adota a proposta estabelecida na Nota Técnica Conjunta n° 1/2019/FUNAI, IBGE, SAGI e SESAI, de 19 de setembro de 2019, estabelece a parametrização da lista de etnias utilizadas pelos órgãos da Administração Pública Federal.

ocasião foram escutadas: a Roberto Costa, Vice-Presidente da Funai⁵² José de França, Diretor do Departamento de Saúde Indígena da Funasa; Bráulia Ribeiro, Presidente nacional da Jocum, e Márcia Suzuki e Edson Suzuki, missionários da Jocum. Nesta audiência, os membros da Jocum estabelecem o tom do debate e apresentaram à sociedade o *infanticídio* como um problema entre as comunidades indígenas. Destacamos que o próprio termo “infanticídio” foi uma escolha estratégica da Jocum no fluxo dos problemas⁵³.

A instituição construiu uma narrativa envolvente em torno da pauta. Trouxe relatos de casos de crianças que teriam sido salvas em diversas comunidades pelo país. Apresentou, inclusive, supostos dados da Funasa⁵⁴ sobre a ocorrência de práticas culturais nocivas à vida de crianças indígenas, em que 68 crianças haviam sido vítimas de infanticídio em Roraima. No fim da audiência pública, o presidente da Comissão, o Deputado Henrique Afonso (PT/AC) afirmou que a Frente Parlamentar Evangélica já estaria empenhada em propor solução “a fim de construir um Brasil mais justo e melhor, **onde a vida esteja realmente acima da cultura**” (BRASIL, 2005, s/p).

A solução indicada naquela ocasião foi apresentada à Câmara dos Deputados pelo próprio Dep. Henrique Afonso (PT/AC), por meio do [Projeto de Lei nº 1057](#). Conhecido como Lei Muawaji - nome da mãe de uma das crianças Suruwaha - esse projeto de lei tratava sobre “práticas tradicionais que atentem contra a vida e a integridade físico-psíquica de crianças indígenas”. A proposta, resultado da articulação da Frente Parlamentar Evangélica e da Jocum - que desde 2006, havia criado uma ONG específica para atuar na pauta da infância e juventude, a Atini - Voz

⁵² Na ocasião, os órgãos de governo adotaram uma postura defensiva. Não pareciam preparados para abordar o tema, pareciam ter sido pegos de surpresa. A preocupação da Funai foi de indicar que não haviam objeções ao trabalho de missões religiosas junto a comunidades indígenas, e não se posicionou quanto a pauta do infanticídio. Já a Funasa justificou a sua atuação junto aos povos indígenas, e esclareceu que não obstaculizou o acesso a tratamento médico aquelas crianças. Também não tocou na questão infanticídio.

⁵³ A Jocum entendia que esse não seria o tipo penal adequado para às supostas práticas nocivas dos indígenas que colocariam em risco a vida das crianças. Entretanto, o termo infanticídio contribuiu para a definição da imagem política (BAUMGARTNER e JONES, 1993). Essa terminologia causa maior comoção do que homicídio e poderia trazer maior apoio à pauta, conforme é possível inferir do trecho da fala de Bráulia Ribeiro, durante a audiência pública em dezembro de 2005: (...) “Na verdade, o termo legal, correto, é homicídio, porque o infanticídio é quando há algum problema com a mãe. Nesse caso é homicídio. Dessa forma, sabemos que o costume de homicídio é comum nas populações indígenas”. (BRASIL, 2005, s/p).

⁵⁴ Chamamos atenção para o fato de que, embora existam significativos estudos acadêmicos sobre o tema, até o presente ano de 2020, a Funai e a Funasa não produziram levantamentos oficiais nesse sentido.

pela vida, pressupunha a existência de práticas culturais nocivas a crianças indígenas. Como alternativa a esse problema, o PL 1057/07 estabelecia procedimentos facilitados para o afastamento das crianças do convívio familiar e a possibilidade de internação em instituições não governamentais. De acordo com o projeto de lei, as crianças indígenas, caso as comunidades se mantivessem resistentes nas “práticas tradicionais nocivas”, a criança deveria ser encaminhada à adoção por não indígenas.

Art. 6º. Constatada a disposição dos genitores ou do grupo em persistirem na prática tradicional nociva, é dever das autoridades judiciais competentes **promover a retirada provisória da criança e/ou dos seus genitores do convívio do respectivo grupo e determinar a sua colocação em abrigos mantidos por entidades governamentais e não governamentais**, devidamente registradas nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. É, outrossim, dever das mesmas autoridades gestionar, no sentido de demovê-los, sempre por meio do diálogo, da persistência nas citadas práticas, até o esgotamento de todas às possibilidades ao seu alcance.

Parágrafo único. Frustradas as gestões acima, deverá **a criança ser encaminhada às autoridades judiciárias competentes para fins de inclusão no programa de adoção**, como medida de preservar seu direito fundamental à vida e à integridade físico-psíquica.

Gobbi e Biase (2009, p.12) afirmam que o PL 1057/2007 é pautado sobre a ótica de um “falso problema”, pois pressupõem que é amplamente difundido entre os povos indígenas a violência contra suas crianças. A narrativa em torno da proposta de ato normativo é construída com base em notícias sem comprovação de veracidade e campanhas difamatórias, que associadas ao senso comum de que os povos indígenas são selvagens, conquistaram as atenções e o apoio do público. As autoras identificam que a forma como a imagem política da pauta foi desenvolvida, posicionar-se contra o PL era o mesmo que apoiar que indígenas assassinassem suas crianças. Importante destacar o local de fala de Izabel Gobbi e Helena de Biase. A época o surgimento da pauta sobre infanticídio, ambas eram servidoras lotadas na Coordenação Geral de Educação – CGE da Funai, área que recepcionou, na Fundação, as demandas referentes a violações dos direitos das criança e jovens indígenas.

Em 2007, o Deputado autor do PL 1057/2007 solicitou audiência pública para debater “[a prática de infanticídio nas áreas indígenas](#)”. A audiência foi realizada na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e contou com

a participação de representantes indígenas, integrantes da sociedade civil, governo, e da comunidade acadêmica. Ao contrário de 2005, nesta audiência houve uma disputa de narrativas sobre o tema e questionamentos sobre a delimitação do problema socialmente relevante em torno da vinculação do infanticídio aos povos indígenas. De um lado, estava a Márcia Suzuki e Máira Barreto⁵⁵, coordenadoras da ONG Atini - Voz pela Vida; Edward Luz, antropólogo, e Aisanain Kamaiwrá, indígena. Esse grupo defendeu a existência de práticas culturais nocivas. Apoiaram a colocação de crianças em famílias substitutas não indígenas, em caso de risco a vida por meio de trâmites mais céleres e menos burocrático, nos moldes do PL 1057/07.

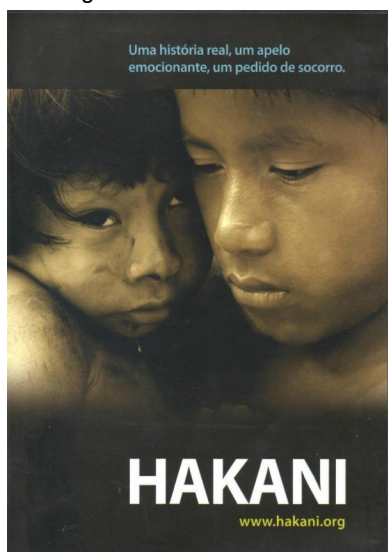
Do outro lado, estava Márcio Meira, Presidente da Funai; Valéria Payê, indígena representante do Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas - FDDI; Jacimar Kambeba, representante das mulheres indígenas no Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres e Rita Segato, Antropóloga. Na ocasião, o grupo questionou a associação do crime de infanticídio como prática cultural indígena. Destacaram que o PL 1057/07 não levava em consideração a multiplicidade de modos de vida entre povos indígenas, no Brasil. Apontaram, também, que a legislação penal e de proteção de proteção já tinham previsão de proteção de crianças vítimas ou em risco de violências. Reclamaram que o estabelecimento do infanticídio como prática indígena não nasceu de diagnósticos válidos sobre as vivências indígena, e que o PL não contou com a participação indígena na sua elaboração.⁵⁶

A atuação da Atini e da Jocum foi incisiva na defesa do problema e de sua alternativa. Houve intensa articulação no Congresso Nacional, em especial, com Parlamentares da Frente Parlamentar Evangélica. Além disso, observou-se a divulgação ampla de reportagens, livros, produção de documentários e de filmes, mesmo em contrariedade a determinações judiciais (HOLANDA, 2018, p. 43). Uma

⁵⁵ Embora Máira Barreto fosse uma das criadoras da Ong Atini, na audiência pública ela foi apresentada como Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca, com a tese Infanticídio e Direitos Humanos.

⁵⁶ Chamamos atenção para a manifestação da Funasa nessa audiência de 2007. O diretor do Departamento de Saúde Indígena da Funasa, Wanderley Guenka, mencionou a crise de segurança alimentar e nutricional entre as comunidades indígenas, no Mato Grosso do Sul, e associou os altos índices de mortalidade infantil, entre os anos de 2004 e 2005, a negligência das famílias - o que ele classificou como "uma forma de infanticídio". Afirmou, ainda, que as crianças, no Mato Grosso do Sul, são vítimas de diversas violências e indicou que o despreparo do conselho tutelar para lidar com a situação resulta na manutenção da criança junto à sua família. Ao mesmo tempo, citou casos de comunidades que aboliram, voluntariamente, práticas que ameaçavam as vidas de crianças. Por meio desta manifestação do Diretor de Saúde Indígena, não foi possível identificar um posicionamento da Funasa sobre a pauta do infanticídio.

Figura 10: Banner Hakani



Fonte: Atini.com

das ações que tiveram a maior repercussão foi a divulgação, em 2008, do filme Hakani⁵⁷ - A história de uma sobrevivente (pôster).

A primeira publicação desse vídeo foi um *trailer* de 50 segundos, que mostrava indígenas do povo Karitiana abrindo uma cova e, supostamente, enterrando uma criança viva. Mais tarde, o vídeo foi divulgado na íntegra. Foi difundido que se tratava de uma história real, um documentário que buscava denunciar às práticas infanticidas cometidas por povos indígenas. Como explica Santos-Granero (2011, p.133),

verdade ou não, a narrativa contada pela Atini mobilizou a opinião pública a favor da causa e consolidou a pauta do infanticídio como um problema socialmente relevante.

As estratégias da Atini e da Jocum foram eficientes em dar destaque a pauta, que até o ano de 2007, não estava entre os assuntos de interesse nacional. No gráfico abaixo, obtido por meio da ferramenta *google trends*, verificamos que os termos infanticídio (vermelho) e infanticídio indígena (azul) tem uma alta expressiva de interesse, a partir de 2007, período que coincide com a audiência pública na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. O interesse nesses termos manteve-

⁵⁷ A Hakani era o nome de uma criança Suruwaha, com necessidades específicas de saúde, que supostamente teria sobrevivido à sentença de morte aplicada por seu povo. A criança havia sido adotada pelos fundadores da ONG Atini, Márcia e Edson Suzuki. Essa história foi divulgada, no jornal Correio Braziliense, em duas reportagens especiais intituladas como “ A segunda Vida de Hakani” e “O sorriso de Hakani”, em 2007, meses depois da apresentação do PL 1057/2007, na Câmara dos Deputados (ABREU, 2007a, 2007b). O vídeo sobre a Hakani não esclareceu que se tratava de uma encenação parte de uma campanha pela aprovação do PL 1057/2007. As cenas de crueldade causaram fortes reações contra os povos indígenas, em especial, contra a comunidade Karitiana, que passou a ser vítima de discriminação e atos violentos.

se alto, durante o ano de 2008, e foi decrescendo em 2009 - ano da aprovação da LNCFC.

Gráfico 2: Interesse Infanticídio (vermelho) x Infanticídio Indígena (azul) – 2004 a 2009.

Fonte: Google Trends



O *google trends* ⁵⁸é uma ferramenta que disponibiliza acesso a amostra de pesquisas reais feitas no google de 2004 até 36 horas antes do tópico pesquisado. Os resultados são coletados com base na região geográfica e no horário da busca, e disponibilizados com as seguintes especificidades:

Cada ponto de dados é dividido pelo total de pesquisas da geografia e do intervalo de tempo que representa para se comparar a popularidade relativa. Caso contrário, os locais com o maior volume de pesquisa apresentariam sempre a classificação mais elevada.

Os números resultantes são, em seguida, dimensionados num intervalo de 0 a 100 com base na proporção de um tópico em relação a todas as pesquisas em todos os tópicos. O contexto de nossos números também é importante. Indexamos nossos dados a 100, onde 100 é o interesse de pesquisa máximo para o horário e local selecionados.

Regiões diferentes que mostram o mesmo interesse de pesquisa num termo nem sempre têm os mesmos volumes totais de pesquisa. (GOOGLE, 2020).

A Associação Brasileira de Antropologia - ABA foi uma das vozes mais proeminentes contra essa pauta. Por meio de sua Comissão de Assuntos Indígenas – CAI/ABA, que contava com nomes de antropólogas renomadas como Rita Segato, João Pacheco de Oliveira e Jane Beltrão, foram promovidas as principais manifestações contra o PL 1057/2007 e projetos satélites. Ao participar ativamente dos debates sobre o infanticídio promovidos nas audiências públicas do Congresso Nacional, a ABA trouxe a legitimidade acadêmica a oposição que a Funai fazia à

⁵⁸ Para mais informações sobre o *google trends* ver ROGERS, Simon. O que são dados do Google Trends - e o que isso significa? 1 de julho de 2016. Disponível em <https://medium.com/google-news-lab/what-is-google-trends-data-and-what-does-it-mean-b48f07342ee8>.

proposta. Além disso, se apresentou como importante empreendedora política pelo arquivamento do PL. Em 2009, por exemplo, a associação entregou à relatora da matéria da Câmara dos Deputados, a Deputada Janete Rocha Pietá (PT-SP) a nota “[preconceito?](#)”, e solicitaram que o seu parecer fosse contrário à proposição.

A imagem política construída em torno do “infanticídio” impulsionou o apoio da sociedade a pauta, e criou um clima decisivo para o agendamento. Mesmo sabendo que o assunto possui múltiplas facetas, a atuação da Atini e da Jocum operou para que as atenções públicas se focalizassem sob uma imagem alarmista do caso envolvendo as crianças Suruwaha, ignorando os outros aspectos. Destacamos que abordagem sobre um determinado tema pode mudar no decorrer do tempo e centrar-se em um entendimento oposto ao anterior, inclusive, atraindo outros públicos para o centro dos debates a depender de como a imagem política é manipulada. Por isso os atores e atrizes políticas entendem como fundamental dominar a imagem política. (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p.26).

3.2 - O Fluxo da Política e a Janela de Oportunidades da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

Por oportuno, retomamos que a concomitante aos anos da crise de desnutrição infantil indígena no Mato Grosso do Sul, especialmente a partir de 2005, as ONGs Jocum e Atini promoveram intensa campanha para a construção de uma imagem negativa quanto aos modos como os povos indígenas lidam com deficiência, doenças crônicas, necessidades específicas de saúde e com situações pouco usuais, como gemelaridade. Nas narrativas desenvolvidas pelas ONGs evangélicas, as comunidades indígenas foram relacionadas a condutas negligentes e a costumes que colocavam em risco a vida de suas crianças (HOLANDA, ALBUQUERQUE e YAMADA, 2019, p.5). Ocorrências isoladas, desconhecimento das dinâmicas das populações indígenas no trato com essas situações, somados à ausência de dados oficiais sobre o tema contribuíram para que as imagens negativas fossem consideradas evidências válidas para justificar, como alternativa adequada para a proteção dos direitos das crianças indígenas, a retirada de crianças indígenas de suas famílias (HOLANDA, 2008, p.7).

A alternativa pensada pela Atini e Jocum, e o problema socialmente relevante encampado pelas ONGs, foi apoiada pela Frente Parlamentar Evangélica - FPE.

Destacamos que a assessora do Deputado Henrique Afonso (PT/AC), um dos líderes da FPE, durante em 2005, era Damares Alves, membra fundadora da Jocum. A assessora foi mencionada na audiência pública de 2005 e de 2007 que abordaram a pauta do “infanticídio indígena”, como importante para a apresentação do tema aos parlamentares e no fornecimento de dados relevantes para o entendimento da questão. Destacamos ainda, que as campanhas promovidas pela Jocum e pela Atini foram eficientes em associar infanticídio a comunidades indígenas. Identificamos que essas campanhas foram exitosas em promover um clima nacional de apoio às soluções que “salvassem a vida das crianças, independentemente da cultura”. Uma das principais materializações nesse sentido, foi o PL 1057/2007.

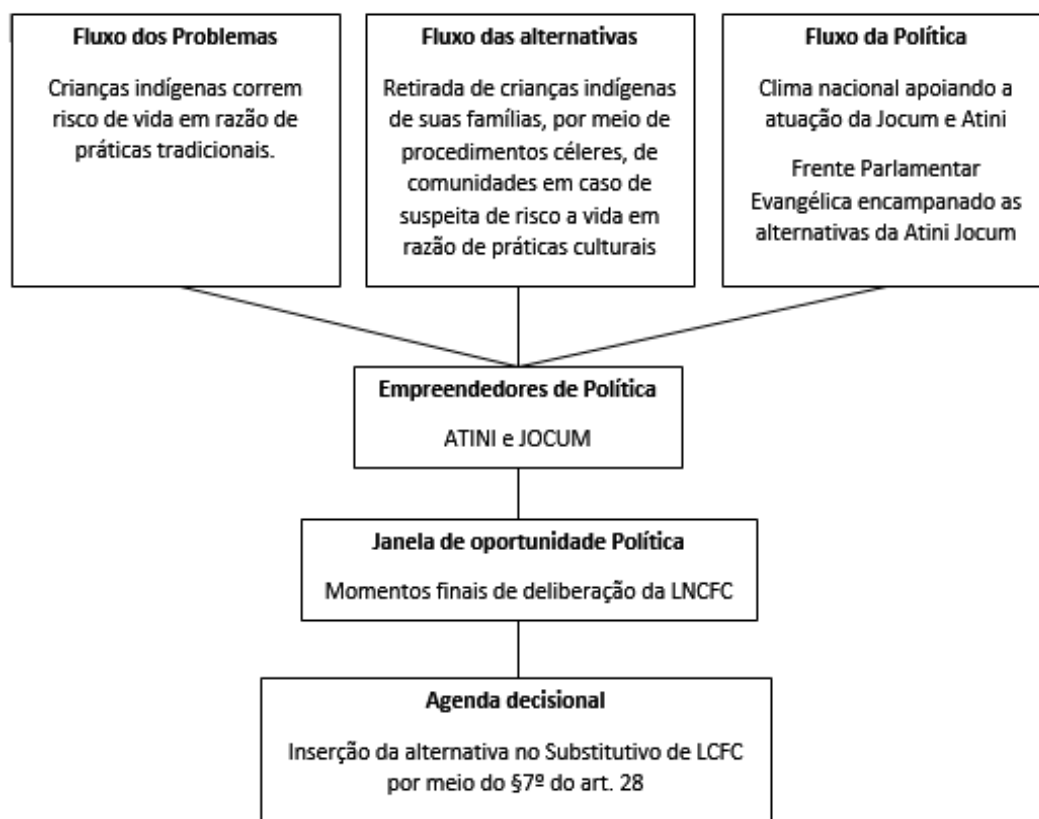
Embora o PL 1057/2007 tivesse expressivo apoio na Câmara dos Deputados, ele ainda estava em fase inicial, e teria um longo caminho até a sua efetiva transformação em lei. A proposta de Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária já estava em estágio final. A sua aprovação era iminente. A proposta já havia sido exaustivamente debatida, e sua aprovação estava sendo impulsionada pela publicação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC, em 2006. Nascimento (2016, p.212) explica que o PNCFC foi uma ferramenta importante de convencimento dos tomadores de decisão para a recepção de uma alternativa que superasse a ideia de adoção como resposta a violações do direito à convivência familiar e comunitária, e para a urgência de alteração do ECA como materialização desse novo entendimento. Desta feita, esses momentos finais de deliberação da proposta de LNCFC apresentaram-se como a janela de oportunidades perfeita para a materialização da alternativa de retirada de crianças indígenas de suas comunidades, em caso de suspeita de risco à vida, por conta de práticas culturais.

Destacamos que a janela de oportunidades é o momento de convergência dos fluxos do problema, das alternativas e da política, que propicia que uma pauta ascenda como prioritária e ingresse, de fato, na agenda decisional. Para tal, a atuação dos empreendedores políticos é fundamental (KINGDON, 2014, p.167, ZAHARIADIS, 2016, p.12). Eles identificam uma ocasião como oportuna, promovem as articulações necessárias e, munidos de um problema bem delineado e uma solução factível, propiciam às chances de suas pautas serem objeto de decisão autorizada (KINGDON, 2014, p.168). A Atini e a Jocum estavam atentas ao contexto em torno da agenda decisional e aproveitaram a oportunidade para associar a alternativa objeto do PL 1057/2007 como pauta relevante a ser englobada no conjunto de soluções a violações

aos direitos das crianças encapadas na LNCFC. E durante as articulações para angariar apoio ao substitutivo na Câmara dos Deputados, o grupo evangélico pautou a inclusão de previsão referente à proteção das crianças indígenas contra riscos à vida provenientes de práticas tradicionais.

No [parecer da Deputada Maria do Rosário](#), referente à emenda Substitutiva de Plenário nº 1, que estabelece a LCFC fica evidente o trabalho da Atini, Jocum e FPE para a abertura da janela política às crianças indígenas. No documento, a Deputada destaca quatro medidas que considera inovadoras no substitutivo LNCFC, a segunda a ser mencionada é a “situação de risco de vida das crianças por motivação cultural”. E dá ênfase à possibilidade da colocação das crianças indígenas em família substituta não indígena, caso essa providência seja necessária para a proteção da vida. A manifestação da Deputada espelha a proposição do grupo evangélico e demonstra o quão eficiente eles foram para a confluência dos fluxos a favor de sua pauta. O fluxo abaixo ilustra esse movimento:

Figura12: Fluxos Atini Jocum



Fonte: Elaboração da Autora

Todavia, destacamos que as movimentações da Jocum, Atini e FPE propiciaram a abertura da janela de oportunidades não só para a sua alternativa. Esse grupo viabilizou que as atenções dos decisores se voltassem para o lugar das especificidades indígenas no ECA, e deu visibilidade para outras questões em torno das crianças indígenas como as denúncias de retirada ilegal de crianças de suas comunidades e a disponibilização para adoção de famílias não indígenas. Isso porque o momento das discussões finais em torno do substitutivo LNCFC, em 2008, coincidiu com a aprovação do [relatório final da CPI da subnutrição indígena](#). O relatório final da CPI, ao abordar a crise de desnutrição e mortalidade entre as crianças Kaiowá e Guarani, no Mato Grosso do Sul, destacou também as situações de violação do direito à convivência familiar e comunitária das crianças indígenas no Mato Grosso do Sul. Desta feita, foi oportunizada que alternativas que visassem solucionar esse problema também fossem consideradas no texto na LCFC.

A Comissão Especial - PL 6222/05, ao receber a proposta de redação do §7º do art. 28, que previa hipóteses de retirada de crianças indígena do convívio familiar e comunitário provocou a Funai a se manifestar sobre a matéria. Durante audiência

pública na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em 2007, a Fundação havia manifestado frontal discordância com a proposta do grupo evangélico. De acordo com a participante da Comissão Intersectorial⁵⁹, à época, a Funai afirmou que a proteção e garantia dos direitos das crianças indígenas deveria ser tratado em proposta específica.

Entretanto, a inclusão desse público no texto do substitutivo LNCFC era certa. A instituição foi alertada por fontes internas de que se não apresentasse nenhuma proposta, a sugestão do grupo evangélico seria a única a figurar na nova lei. Assim sendo, a Funai pronunciou-se pela inclusão de procedimentos que considerassem os usos e costumes das comunidades indígenas, priorizasse a manutenção da criança junto à comunidade, e que previa a participação da Funai e de antropóloga(o) nos processos judiciais de colocação de crianças indígenas em família substituta (GOBBI e BIASE, 2010, p. 14). Essa alternativa já vinha sendo implementada junto às comunidades indígenas no Mato Grosso do Sul desde 2005.

Desta feita, no que tange às crianças indígenas, o texto final da [Emenda Substitutiva de Plenário nº 1](#), aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados, em 20 de agosto de 2008, identificamos que o inciso I do §º6 do art. 28 é uma aglutinação das propostas da Funai e da Atini/Jocum. Os incisos II e III, e o §1º do art. 161 contemplam a alternativa da Funai e o §7º, considera a proposta defendida pela Atini/Jocum. O texto aprovado figurou com a seguinte redação:

Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei.

§ 6º **Em se tratando de criança ou adolescente indígena** ou proveniente de comunidade remanescente de quilombo, **é ainda obrigatório:**

I - que sejam consideradas e respeitadas sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, bem como suas instituições, desde que não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais reconhecidos por esta Lei e pela Constituição Federal;

II - que a colocação familiar ocorra prioritariamente no seio de sua comunidade ou junto a membros da mesma etnia;

III - a intervenção e oitiva de representantes do órgão federal responsável pela política indigenista, no caso de crianças e adolescentes indígenas, e de antropólogos, perante a equipe interprofissional ou multidisciplinar que irá acompanhar o caso.

⁵⁹ Conversa ocorrida com integrante do CI de 2004, durante o intervalo da reunião preparatória para a oficina de avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, realizado dia 17 de fevereiro de 2020, às 10h, na qual participei na condição de representante da Coordenação de Promoção da Cidadania da Funai,

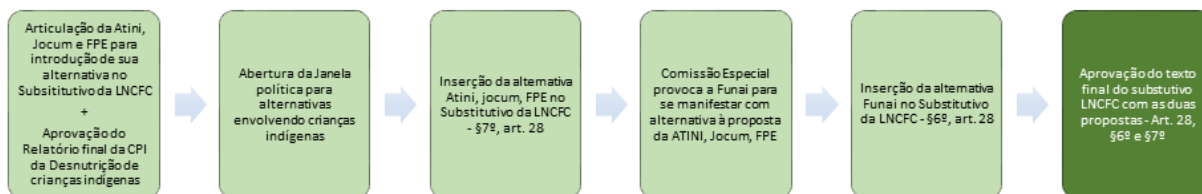
§ 7º Em caso de ameaça à vida de criança indígena, em decorrência de prática cultural, o órgão federal responsável pela política indigenista, com equipe de antropólogos, promoverá a colocação da criança em família substituta, preferencialmente em outra comunidade indígena, buscando obter, quando possível, o consentimento dos pais e de seu grupo étnico.”(NR)

Art. 161⁶⁰. Se não for contestado o pedido e tiver sido concluído o estudo social ou a perícia realizada por equipe interprofissional ou multidisciplinar, a autoridade judiciária dará vista dos autos ao Ministério Público, por 5 (cinco) dias, salvo quando este for o requerente, e decidirá em igual prazo.

§ 1º A autoridade judiciária, de ofício ou a requerimento das partes ou do Ministério Público, determinará a realização de estudo social ou perícia por equipe interprofissional ou multidisciplinar, bem como a oitiva de testemunhas que comprovem a presença de uma das causas de suspensão ou destituição do poder familiar previstas nos arts. 1.637 e 1.638 da Lei n o 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, ou no art. 24 desta Lei.

§2º **Em sendo os pais oriundos de comunidades indígenas, é ainda obrigatória a intervenção, junto à equipe profissional ou multidisciplinar referida no §1º deste artigo, de representantes do órgão federal responsável pela política indigenista, observado o disposto no § 6º o do art. 28 desta Lei.**

Figura 13: Sequenciamento de evento – LNCFCs.



Fonte: Elaboração da Autora

Em setembro de 2008, o Substitutivo foi encaminhado para análise do Senado Federal e renomeado como [Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 314, de 2004](#). Nesta Casa, a proposta foi despachada para a avaliação das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ e de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH. O Senador Aloizio Mercadante (PT/SP) foi designado relator da matéria na CCJ. O Relator e o Presidente da Funai à época, Márcio Meira, mantinham

⁶⁰ Em 2017, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi novamente modificado. Houve alteração do momento de participação da Funai em processos de destituição do poder familiar, devendo o órgão Indigenista atuar desde o início do processo, na avaliação da existência de causas de suspensão ou destituição de poder familiar, e não mais somente na fase instrutória, revogado o art. 161 §2º e o substituindo pelo art. 157, §2º do ECA.

boas relações interinstitucionais, Marcio Meira já havia sido Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura e ambos eram próximos do Presidente da República, Luiz Inácio (PT). Márcio Meira chegou à presidência da Funai, em 2007, por indicação do Ministro Tasso Genro (PT), incumbido de apresentar respostas à crise de desnutrição no Mato Grosso do Sul “onde problemas de saúde se misturam com questões fundiárias” (OESP, 2007, p. 14).

Essa conexão política foi fundamental para a consolidação da pauta defendida pela Funai na agenda decisional e para a sua permanência na redação final da LNCFC. No fluxo da política, Kingdon (2016, p.153) explica que tão importante quanto a existência de uma boa alternativa é o apoio que ela possui. As disputas pelo estabelecimento de alternativas como a solução mais adequada para um problema, bem como o estabelecimento do próprio problema como socialmente relevante, não cessam com o ingresso da pauta na lista de prioridades. A ausência de apoios estratégicos possibilita que outras alternativas sejam fortalecidas e aquela, que pareceria sólida, perca espaço na agenda decisional (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p.1050). Desta feita, a atuação da Funai junto ao relator Aloizio Mercadante (PT/SP) foi crucial para o estabelecimento para a retirada da proposta da Atini e Jocum do texto final da LNCFC, e estabelecimento da alternativa por regras mais rígidas para a colocação de crianças indígenas em família substituta.

Na Câmara dos Deputados, a Atini e a Jocum foram eficientes em abrir a janela de oportunidade que viabilizou o ingresso tanto de sua alternativa quanto da alternativa da Funai na [Emenda Substitutiva de Plenário nº 1](#). Tinham apoio da Frente Parlamentar Evangélica, haviam conquistado a opinião pública a favor de sua atuação, e possuíam um problema bem definido e uma alternativa robusta. Todavia, no Senado Federal, a Funai propiciou o fechamento da janela de oportunidades para a pauta do infanticídio. Com o apoio do relator da matéria, na Casa, e contando com o suporte da Associação Brasileira de Antropologia, a Funai foi exitosa em estabelecer a sua alternativa como a única resposta viável para a proteção das crianças indígenas na Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

Gobbi e Biase (2009, p.16) explicam que após a Funai tomar conhecimento da proposta da Atini e da Frente Parlamentar Evangélica ao art. 28, o órgão deu início a articulações com inúmeras frentes de apoio, jornalistas, parlamentares, associações indígenas, indigenistas e da sociedade civil para promover a retirada do §7º do texto da LNCFC. O §7º é identificado pelas autoras como uma forma de legalizar o

afastamento de crianças indígenas da convivência familiar e comunitária junto a sua família e ao seu povo, realizadas por meio de interferências ilegais promovidas por missões religiosas e profissionais de saúde. Gobbi e Biase (2009, p. 17) apontam que ao mesmo tempo em que promovem articulações do campo de políticas indigenistas para derrubar a proposta da Atini e Jocum, redigiram, em parceria com o gabinete do relator Aloízio Mercadante (PT/SP) proposta de projeto de lei que previa a inclusão de capítulo específico para crianças indígenas no ECA.

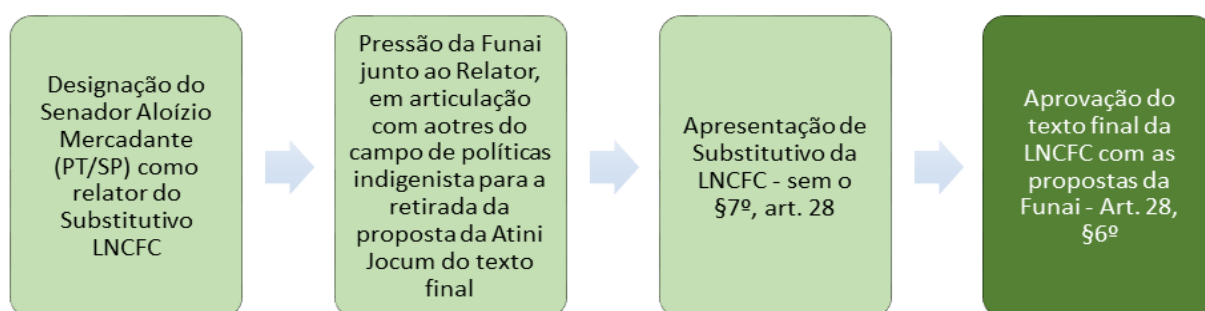
Em julho de 2009, na CCJ, o relator Aloizio Mercadante (PT/SP) apresentou parecer pela aprovação da Emenda da Câmara, com significativas ressalvas ao texto. Dentre as 23 propostas de alteração, destacamos a exclusão do parágrafo 7º do art. 28 do ECA, referente a situações de risco que poderiam culminar em ameaças para a vida de crianças indígenas. No parecer, o Relator explica que a redação do parágrafo 7º poderia não ser bem aceita junto aos povos indígenas do Brasil. Da forma como estava proposto, o texto classifica as comunidades como criminosas ao vinculá-las, de modo indiscriminado, a práticas perversas. Ressalva que a retirada deste parágrafo não implicou na supressão de garantias às crianças indígenas, pois o ECA e outros instrumentos legais já possuíam previsões para assegurar o direito à vida a todas as crianças, sem exclusão das indígenas. A justificativa apresentada pelo Senador reverbera as manifestações da Funai contra PL 1057/2007 e evidencia a contribuição da Funai para a alteração da proposta da LNCFC.

Por fim, o Senador Aloizio Mercadante afirmou que, em colaboração com a Funai, com organizações indigenistas e de promoção dos direitos das crianças elaborou proposta para regulamentar a aplicação do ECA às crianças indígenas. O Relator indicou que a proteção à vida estava plenamente amparada no novo projeto de lei, e cuidou para que essa garantia não promovessem a discriminação em relação aos usos e costumes dos povos indígenas. O Senador se referia ao [Projeto de Lei do Senado nº 295, de 2009](#), que “ Acrescenta dispositivos à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, (...) para dispor sobre os direitos da criança e do adolescente indígenas”. Essa manobra foi importante para conquistar o apoio da CCJ ao Parecer, bem como para mitigar manifestações contrárias à retirada do parágrafo 7º da redação final da LNCFC. O PLS 295/2009 foi uma proposta construída pela Funai em oposição tanto ao §7º quanto ao PL 1057/2007 (GOBBI e BIASE, 2009, p.16)

Após aprovação do parecer na CCJ, o texto referente às crianças indígenas não sofreu alterações na CDH. Em julho de 2009, a matéria foi aprovada, no Plenário

da Casa, e remetida à sanção presidencial. Então, em 3 de agosto de 2009, nascia a Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - Lei nº 12.010, que por meio do art. 28, §6º, reconheceu as crianças indígenas como sujeitos de direitos específicos no principal instrumento de proteção da Infância e juventude, o ECA.

Figura 14: Sequenciamento de eventos – LNCFC 2



Fonte: Elaboração da Autora

3.3 - Conclusão

Neste capítulo observamos que a delimitação dos problemas socialmente relevantes em torno das crianças indígenas e as alternativas propostas para solucioná-los foram desenvolvidos de forma caótica e não linear. Identificamos que as alternativas elaboradas em torno das crianças indígenas ficaram longos períodos fora da agenda política nacional das crianças, embaralhadas, aguardando o momento oportuno para serem apresentadas como alternativas adequadas.

A Funai e o Comitê Gestor foram os empreendedores responsáveis por delimitar, como problema socialmente relevante, a violação ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças indígenas junto ao seu povo. Isso se deu em decorrência das ações no Mato Grosso do Sul, junto às crianças Kaiowá e Guarani. À época, regionalmente, esses atores obtiveram expressivo sucesso na implementação de alternativas, que viabilizassem a permanência das crianças nas aldeias em suas famílias naturais ou junto a outros membros de sua comunidade.

Mas, à época, a solução da Funai e do Comitê ficou à espera do momento oportuno para ascender à agenda política da infância e juventude nacional. Igualmente, a pauta defendida pela Atini e pela Jocum - qual seja, procedimentos mais

céleres para afastar de suas comunidades crianças indígenas supostamente em risco de vida associado a práticas tradicionais - também foi desenvolvida ao largo dos assuntos prioritários da agenda da infância nacional. Destacamos que neste caso, a alternativa surgiu antes mesmo do problema. A pauta do infanticídio foi formulada para justificar a atuação da Atini em casos como o da retirada das crianças indígenas Suruwaha de sua comunidade, não havia nenhum debate público anterior que justificasse essa solução.

Observamos que atores nacionais tradicionais do campo das crianças, qual sejam o Conanda, o Fórum DCA, SNAS, CNAS, não estiveram presentes nas audiências públicas promovidas para debater o tema do infanticídio na Câmara dos Deputados entre os anos de 2005 e 2007. Também não estiveram presentes nas discussões da CPI da Desnutrição indígena, mesmo que nesta arena tenham participado atores locais do Mato Grosso do Sul para tratar das denúncias de violações do direito à convivência familiar e comunitária. Destacamos que as discussões em torno da proposta Lei Nacional de Adoção e depois da Emenda da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária não abordavam as especificidades indígenas e nem contavam com atores do campo da política indigenista como interlocutores. No quadro abaixo informamos apresentamos os atores e instituições que atuaram diretamente na alteração da LNCFC:

Quadro 3: Lista de Instituições e atores – LNCFC

INSTITUIÇÕES E ATORES DA COMUNIDADE DE POLÍTICAS DAS CRIANÇAS INDÍGENAS			
Instituição	Atrizes/Atores	Função	Ações Principais
Mídia	Veículos regionais e nacionais de comunicação, impressos e televisivos.	Difusão de dados e informações	Divulgação da narrativa sobre infanticídio estabelecida pela Atini/Jocum. Mobilização da opinião pública para apoiar a pauta.

<p>Fundação Nacional do Índio – Funai</p>	<p>Coordenação Geral de Educação - CGE</p>	<p>Acompanhar e qualificar as ações de educação escolar indígena realizadas pelos Estados e Municípios, em articulação com o Ministério da Educação.</p>	<p>Recepção das pautas relacionadas a violação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças indígenas. Elaboração de subsídios para a formulação do §6º do art. 28 ECA e para o PLS 295/09. Mobilização da opinião pública em oposição a pauta do infanticídio.</p>
<p>Sociedade Civil Organizada</p>	<p>Atini - Uma voz pela Vida; Jocum Brasil - Jovens com Uma Missão</p>	<p>Sensibilizar a sociedade sobre a questão do infanticídio como problema relevante para as crianças indígenas</p>	<p>Mobilização da opinião pública para apoio a pauta do infanticídio. Articulação no Congresso Nacional para a elaboração de projetos de lei que facilitam a retirada de crianças indígenas de suas famílias e comunidades, em caso de suposto risco a vida.</p>
	<p>Associação Brasileira de Antropologia – ABA, antropólogas e acadêmicas; mulheres indígenas do Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas – FDDI; representantes indígenas do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres</p>	<p>Sensibilização da sociedade para desqualificar o infanticídio como problema relevante para as crianças indígenas</p>	<p>Mobilização da opinião pública contra a pauta do infanticídio. Articulação no Congresso Nacional pelo arquivamento de projetos de lei que abordem a temática.</p>
<p>Câmara dos Deputados</p>	<p>Deputadas e Deputados federais, assessoras - Frente Parlamentar Evangélica</p>	<p>Propor a criação e alteração de legislação</p>	<p>Chamamento de audiência públicas com a temática infanticídio. Apresentação de projetos de lei com alternativas pela retirada de crianças indígenas de suas comunidades em situações de suporte ricos à vida.</p>

	Comissão Especial - PL 6222/05 - Deputadas e Deputados federais	Analisar e votar a proposta da Lei Nacional de Adoção/ Lei Nacional de Convivência Familiar Comunitária.	Apresentação e aprovação de emenda substitutiva contendo proposta de enrijecimento dos procedimentos para a colocação de crianças indígenas em família substituta - §6º art. 28; e também hipótese facilitada para a colocação de crianças indígenas em famílias substituta não indígena - §7º, art. 28.
Senado Federal	Relator - Senadoras e Senadores – CCJ e CDH	Analisar e votar o Substitutivo da Câmara dos Deputados – Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária	Aprovação do Substitutivo sem o §7º do art. 28.

Fonte: Elaboração da autora.

Destarte, afirmamos que a janela de oportunidades para o ingresso das crianças indígenas na LNCFC foi aberta por conta de empreendedorismo da Atini e da Jocum. Ao pleitear, por meio da Frente Parlamentar Evangélica, a implementação de sua alternativa no texto da emenda da LNCFC, a Atini e a Jocum possibilitaram não só o ingresso de sua alternativa na agenda decisional, mas também viabilizaram a inserção do texto defendido pela Funai no referido projeto de lei.

Destacamos que a publicação do relatório da CPI da Desnutrição Indígena em 2008, em momento próximo ao da apresentação da proposta da Atini e Jocum a emenda LNCFC também afetou a abertura da janela de oportunidade política para a apresentação de propostas que visassem solucionar o problema da retirada ilegal de crianças indígenas de suas famílias.

A proposta aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados contou tanto com a alternativa da Atini quanto com a alternativa da Funai. Embora objetivassem abordar problemas socialmente relevantes diferentes, as soluções eram conflitantes, e ao mesmo tempo estavam previstos procedimentos mais rígidos e procedimentos mais céleres para a promoção do afastamento de crianças indígenas de suas comunidades.

Concluimos que o empreendedorismo da Funai, na última etapa de tramitação do projeto de lei foi eficiente para retirar da lista de prioridades a solução do grupo evangélico e angariar apoio de atores-chaves, como o Relator da matéria, o Senador Aloizio Mercadante (PT/SP), a sua proposta. Essa atuação associou a manutenção das crianças indígenas junto ao seu povo como expressão do interesse superior da criança. Esta narrativa alinhou-se aos valores do campo de política social, que, especialmente após a publicação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, apoiaram ações de proteção das crianças por meio da valorização de suas famílias como alternativa à adoção por famílias não indígenas como solução primária. Essa atuação de promover a confluência dos fluxos do problema, da alternativa e da política a seu favor, fechou a janela de oportunidades para a pauta do infanticídio, e materializou a alternativa da Funai no texto final da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

CONCLUSÃO

Em 03 de agosto de 2009, foi publicada a Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - LNCFC, que “dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes”. Essa legislação introduziu no ECA alterações significativas quanto aos processos de guarda, tutela e adoção. Dentre essas mudanças, destacamos os procedimentos estabelecidos no parágrafo 6º do artigo 28 e, ainda, no parágrafo 2º do art. 161 do ECA, que estabelece que em processos de colocação de crianças indígenas em família substituta, deve-se priorizar a família extensa e a comunidade da criança. Somente após esgotadas todas as tentativas de manutenção da criança junto ao seu povo, a colocação em família não indígena é permitida.

Foi estabelecida, também, a obrigatoriedade da intervenção da Funai, enquanto órgão oficial da política indigenista, e de antropóloga(o), na equipe multidisciplinar ou interprofissional do juízo, que atua nos processos judiciais de destituição de poder familiar e de colocação de crianças em família substituta. A intervenção destas duas instâncias objetiva possibilitar que os usos e costumes das comunidades indígenas sejam compreendidos e observados na identificação do interesse superior da criança indígena. Tais regulamentações visam dar efetividade ao art. 227 da Constituição Federal, que estabelece o direito à convivência familiar e comunitária como direito humano da criança e do jovem, tão relevante quanto o direito à vida.

Para as crianças dos povos originários, esses trechos da LNCFC não são só um aprimoramento da lei. Eles representam, explicitamente, o seu ingresso no rol de sujeitos de garantias da principal legislação de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, o ECA. Embora os debates por cidadania desenvolvidos pela comunidade de política, principalmente, a partir da constituinte, propusessem abranger irrestritamente a todas as crianças, até a publicação da LNCFC, as prerrogativas específicas das crianças indígenas não estavam contempladas.

Mesmo com a promulgação da CF/88, a salvaguarda dos direitos das crianças indígenas esteve e permaneceu como um “estado de coisa” (RUAS, 1988, p.5), durante um período significativamente grande. O amparo aos seus direitos não era entendido como problema, socialmente relevante, que exigisse dos tomadores de decisão alguma solução. Todavia, foi tão somente na LNCFC que as crianças

indígenas surgiram manifestamente como sujeitos de direitos, no cenário das políticas públicas de proteção social. E, essa emergência se deu por meio da proteção dos direitos à convivência familiar e comunitária.

Nesta pesquisa, procuramos demonstrar que a introdução das crianças indígenas no ECA foi um processo lento, conflitante, e não linear. A ascensão de garantias específicas para as crianças indígenas à agenda política nacional da infância compreendeu encadeamentos não sequenciais de problemas, de alternativas, e eventos, no fluxo das políticas, que se desenvolveram de forma não ordenada, mas correlacionada. Nesse caminho, as alternativas foram pensadas e repensadas muito tempo antes do aparecimento do próprio problema, ao qual elas seriam associadas. Identificamos que as alternativas apresentadas para compor a redação final da LNCFC, inclusive a alternativa que se consolidou no texto do ECA, foram elaboradas em momentos distintos e para solucionar problemas que sequer tinham sido mencionados no processo das deliberações de construção das propostas de LNA, ou mesmo do PNCFC.

Um dos aspectos iniciais que contribuíram para pensar as crianças indígenas como sujeitas de direitos de proteção social da infância e juventude - consideradas as suas especificidades - refere-se aos eventos dentro do próprio governo. Com a entrada de Margarida Nicolletti, à frente da representação regional da Funai, no Mato Grosso do Sul, e das mudanças na alta gestão do órgão, que passara a ser composto por lideranças, que priorizaram a atuação com os povos Guarani e Kaiowá. Desse modo, a Fundação passou a se entender como órgão competente para atender a demandas envolvendo crianças indígenas, recepcionar processos de adoção e a reclamar a sua participação no estabelecimento de regras e procedimentos, que tivessem a potencialidade de afastar uma criança indígena de seu povo. Verificamos que, embora a Funai tenha delimitado as violações ao direito à convivência familiar e comunitária das crianças indígenas junto ao seu povo como problema socialmente relevante, esse problema e a solução associada a ele passou um longo período fora da agenda política nacional da infância e juventude.

A comunidade de políticas das crianças indígenas no Mato Grosso do Sul era formada por atores da rede de proteção da infância e juventude, bem como do sistema de justiça: Conselho Tutelar, as instituições de acolhimento, as Varas da Infância e Juventude, e o Ministério Público Estadual. Entre esses atores, verificamos que o Juiz Zaloar Martins e a Procuradora Ariadne Cantú destacaram-se enquanto

empreendedores políticos. Como solução para a violação do direito à convivência familiar e comunitária eles patrocinavam a colocação de crianças indígenas, que estavam nos abrigos, em famílias substitutas, independentemente das especificidades culturais.

Em razão da especificidade indígena, esta comunidade também incluiu atores federais, até então, estranhos ao campo social da infância e juventude, quais sejam: o Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas para a Região da Grande Dourados e a Fundação Nacional do Índio. Verificamos que a assistente social Margarida Nicolletti foi uma pessoa chave para a inclusão do direito à convivência familiar e comunitária das crianças indígenas na pauta de atuação da Funai. Além disso, essa atriz se mostrou importante empreendedora política pela manutenção das crianças junto ao seu povo, ao lado do antropólogo Rubens de Almeida.

Embora os dois grupos da comunidade de políticas tenham disputado diretamente pelo estabelecimento de sua alternativa como a resposta mais adequada para a efetivação dos direitos das crianças indígenas, houve um processo de flexibilização e convencimento mútuo. Desta feita, a comunidade passou a defender a priorização da manutenção das crianças indígenas em suas famílias naturais ou do mesmo povo. E, somente em situações excepcionais, esgotadas as possibilidades de inserção na comunidade indígena, a criança poderia ingressar no cadastro nacional de adoção.

A resposta do Comitê Integrado às reclamações das comunidades indígenas quanto a atuação dos órgãos do sistema de saúde, de proteção social e do sistema de justiça, foi fundamental para o desenvolvimento da alternativa de consulta à Funai e à antropóloga(o) em processos que culminou no afastamento de crianças indígenas de suas famílias. Ao considerar as queixas de violação do direito à convivência familiar e comunitária como problema socialmente relevante, o comitê lançou luz para o tema e, por meio do mapeamento das famílias indígenas, identificou que aquele cenário de violações já era de conhecimento das instituições locais da rede de proteção e também da Funai, que não se entendia como entidade competente para atuar na pauta.

A crise de desnutrição e mortalidade infantil entre crianças indígenas Guarani e Kaiowá, nos anos de 2005 e 2007, propiciou que os olhares dos tomadores de decisão fossem dirigidos para esse público, em especial. As crianças indígenas foram as beneficiárias das principais intervenções emergenciais e, neste contexto, entraram

em evidência na agenda governamental. Ressaltamos que não foram os dados da Funasa, por si só, que chamaram a atenção para as crianças, mas sim a sua associação midiática a falhas no programa Fome Zero. Kingdon (2014, p.93) explica que os indicadores precisam estar relacionados a algum evento que chame atenção para uma determinada questão, para que ele seja capaz de evidenciar um problema.

Destarte, como afirmado inicialmente, o desenvolvimento da alternativa pela manutenção das crianças indígenas junto às suas comunidades é resultado também do ingresso da assistente social, Margarida Nicolletti na Administração Regional da Funai no Cone Sul. Assistente social participou como representante do município de Dourados/MS nas equipes de entrega de cestas nas comunidades indígenas e foi uma das principais receptoras das respostas indígenas quanto às ações para a mitigação da crise de desnutrição infantil. Ao ingressar na Funai, a assistente social redirecionou os olhares da Fundação, e mesmo sem a guarida legal, priorizou a proteção do direito à convivência familiar e comunitária como problema socialmente relevante para a Funai.

Apontamos que as respostas às ações implementadas pelo governo para mitigar o quadro de insegurança alimentar e nutricional, no Mato Grosso, foram fundamentais para delimitar as violações ao direito à convivência familiar e comunitária das crianças indígenas junto ao seu povo como problema socialmente relevante. A configuração metodológica do Comitê Gestor de Políticas Integradas para a Grande Dourados incluiu consultas aos povos indígenas nos processos de tomada de decisão (COSTA FILHO e CARVALHO, 2008, p. 80). Esse formato de atuação permitiu ao Comitê recepcionar as reclamações e as demandas das famílias Guarani e Kaiowá quanto às ações desenvolvidas nas aldeias sul-mato-grossenses.

Verificamos que, nesse contexto, as famílias pautaram as equipes do comitê pelo retorno das crianças, que haviam sido retiradas das comunidades para tratamento médico e não voltavam para casa. Esses atores, ao se depararem com essa consequência negativa das ações implementadas, identificaram, também, uma situação que, até então, permanecia como um *estado de coisa* - a longa permanência das crianças indígenas em instituições de acolhimento e a adoção por famílias não indígenas. As respostas das aldeias às alternativas implementadas, principalmente, pelos agentes de saúde direcionaram as atenções dos atores políticos a um contexto de fragilização e de rompimento dos vínculos familiares e comunitários.

Concluimos que, a partir de então, foi lançada luz, também, para a atuação da rede de proteção da infância e juventude junto aos povos indígenas, com destaque para o conselho tutelar e para as varas da infância e juventude da região da grande Dourados. As medidas protetivas de acolhimento institucional, que promoviam a separação sistemática das crianças indígenas de suas famílias naturais, mesmo antes da crise de desnutrição, entraram no radar da ação pública. Desta forma, as violações ao direito à convivência familiar e comunitária foi evidenciada, dentre um cenário complexo de questões, como problema socialmente relevante pelo Comitê Gestor, que impulsionou a comunidade de política das crianças indígenas para o desenvolvimento de soluções.

A atuação conjunta da Funai e do Comitê provocou a reflexão dos procedimentos adotados pela rede de proteção social e dos órgãos do sistema de justiça quanto a aplicação de medidas que resultasse no afastamento de crianças indígenas de suas comunidades. A Funai e o Comitê contestavam determinações judiciais, impediam o abrigo de crianças indígenas e a colocação destas crianças no Cadastro Nacional de Adoção - CNA. Essas ações fomentaram o desenvolvimento de uma alternativa que observasse os usos e costumes das comunidades na proteção e cuidados de suas crianças, bem como considerasse a participação de especialistas na condução dos processos.

Constatamos que as alternativas pensadas pelos dois grupos da comunidade de políticas foram desenvolvidas ao redor de casos particulares, tentando melhor atender as necessidades de crianças indígenas que estavam ou nos hospitais em situação de acolhimento social ou nos abrigos do município de Dourados/MS por períodos significativos de tempo. Mesmo que as violações ao direito à convivência familiar e comunitária fosse entendida como um problema socialmente relevante para ambos os grupos, esse problema ainda não havia sido considerado como um problema relevante para a agenda decisional da infância e juventude a ponto de mobilizar esforços para a mudança da legislação.

O segundo aspecto relevante foi a atuação empreendedora das ONGs Jocum e Atini na construção e manutenção do controle da narrativa para justificar as retiradas de crianças de comunidades indígenas promovidas pelas Ongs evangélicas e denunciadas pelo Ministério Público Federal - MPF. Identificamos que a alternativa proposta pela Jocum e Atini - qual seja, a retirada de crianças indígenas de suas comunidades, em caso de suspeita de risco à vida, em decorrência de práticas

culturais - havia sido pensada e estava sendo operacionalizada. Antes da atuação das referidas organizações, no tema da retirada das crianças indígenas de suas aldeias, foi possível observar a tentativa das mesmas de apresentarem o termo infanticídio, durante audiência pública de 2005, como um problema socialmente relevante para a proteção das crianças indígenas.

A Atini e a Jocum utilizam-se de apelos estratégicos e eficientes para consolidar a narrativa em torno da urgência e importância de se combater o infanticídio entre comunidades indígenas. Essas atrizes manipularam as imagens relacionadas às práticas culturais e a ideia discriminatórias associadas aos povos indígenas de modo que conquistaram apoio a sua alternativa, além de se consolidarem como organizações legítimas para tratar da proteção das crianças indígenas. A Atini e a Jocum articularam, com sucesso, os procedimentos necessários para o agendamento de sua alternativa. Essas ONGs empregaram tempo e recursos financeiros para inserir sua alternativa e seu problema como necessários e urgentes. Elas foram ágeis nas negociações políticas e na associação de respostas ao problema no momento oportuno.

Zahariadis (2016, p.12) entende que a janela de oportunidade se abre quando os empreendedores de política, obtêm sucesso, na tentativa de promover o encontro dos fluxos do problema, da alternativa e da política. Sendo assim, a principal contribuição da Atini e da Jocum foi a identificação da votação da emenda substitutiva – LNCFC, como cenário ideal para a materialização de sua alternativa. Identificamos que o pleito dessas empreendedoras para inserir seu problema e sua alternativa na proposta de LNCFC culminou na abertura de oportunidades para soluções que pautassem as crianças indígenas como destinatárias. Destacamos que no momento da abertura da janela de oportunidades propiciada pelo grupo evangélico, a Funai estava preparada. Possuía um problema bem delineado e alternativa factível e em consonância com os valores predominantes do campo social das crianças. Deste modo, às duas propostas constam no texto da LNCFC, aprovado no plenário da Câmara dos Deputados.

Nesse tópico, identificamos que esse debate delimitou outros atores da comunidade de políticas de crianças indígenas. De um lado, no grupo que chamamos de evangélicos, estava a ONG Jocum/Atini, e a Frente Parlamentar Evangélica, que estabeleceram como problema socialmente relevante os riscos à vida das crianças indígenas associados à organização social e as práticas culturais. Como alternativa

adequada, as empreendedoras de políticas Marcia Suzuki, Maíra Ribeiro e Damares Alves, defendiam o Projeto de Lei 1057/2009, que estabelecia a possibilidade da “retirada provisória da criança” de sua comunidade, em caso de “*disposição* dos genitores ou do grupo em persistirem na prática tradicional nociva”.

Do outro lado, que chamamos de secular, estava a Funai; o Conselho Nacional de Mulheres; o FDDI, e antropóloga(o) da ABA e da UnB. Esse grupo questionava a associação do infanticídio aos povos indígenas como um problema socialmente relevante. Afirmavam que tanto o problema quanto a solução apresentada pelo primeiro grupo evangélico eram discriminatórias. Ademais, afirmavam que o Código Penal e a legislação de proteção da Infância e Juventude se configuraram como solução suficiente para atender situações de risco à vida das crianças, sejam elas indígenas ou não.

Identificamos que a atuação empreendedora da Jocum e da Atini foi determinante para a construção de um clima nacional em torno da questão de risco à vida associado a práticas culturais como problema socialmente relevante para as crianças indígenas. A partir da atuação das ONGs missionárias, o tema ganhou grande repercussão na mídia nacional. A narrativa desenvolvida pela Atini e Jocum dominou os debates no Congresso Nacional e conquistou apoio da Bancada Evangélica na Câmara dos Deputados, alçando a questão do “infanticídio” como problema nacionalmente relevante para a política indigenista. Assim, a alternativa proposta pela Atini e pela Jocum - a retirada das crianças indígenas em suposta situação de risco à vida por meio de procedimentos céleres - foi materializada no PL 1057/2007.

Destacamos que a alternativa proposta pela Atini e Jocum favorece a fragilização dos vínculos familiares e comunitários das crianças indígenas junto ao seu povo sob a premissa de proteção da vida da criança. Essa alternativa é oposta àquela elaborada pela Funai, no contexto de retirada de crianças indígenas de suas famílias naturais e colocação em famílias substitutas não indígenas. A Funai entendia justamente que todas as diligências deviam ser esgotadas antes de se retirar uma criança de sua comunidade. Desta forma, embora a Funai não tenha elaborado uma proposta alternativa ao problema socialmente relevante pautado pela Atini e Jocum, a Autarquia tinha a solução pensada para resolver a questão das crianças Guarani e Kaiowás no Mato Grosso do Sul, que seria prontamente apresentada como resposta mais adequada para promover o direito das crianças indígenas.

Neste tópico concluímos que a Jocum e a Atini, juntamente com a Frente Parlamentar Evangélica, estabeleceram como problema socialmente relevante o risco a vida das crianças indígenas associado a práticas tradicionais - situação definida por esse grupo da comunidade de política como infanticídio. A solução pleiteada por seus empreendedores era a possibilidade de afastamento das crianças indígenas, em potencial situação de risco, de suas comunidades por procedimentos facilitados. Essa solução foi apresentada à Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Lei nº 1057/2007, de autoria do Deputado Henrique Afonso (PT/AC), que dispunha sobre “práticas tradicionais que atentem contra a vida e a integridade físico-psíquica de crianças indígena”. Os empreendedores desta alternativa foram eficientes em mobilizar a opinião pública a favor do tema, amplamente repercutido na mídia nacional, especialmente, a partir de 2007.

Retomamos, também, que a Funai e o Comitê Gestor de Políticas para a Grande Dourados delimitaram como problema socialmente relevante para as crianças indígenas as violações ao direito à convivência familiar e comunitária junto ao seu povo. A alternativa defendida por esses empreendedores era a de contar com a intervenção da Funai e de antropólogo, em todas os procedimentos, que pudesse culminar no afastamento de crianças indígenas de suas famílias. Tanto esse problema quanto a sua solução foi apresentado aos parlamentares por meio dos [trabalhos da CPI - Subnutrição de Crianças Indígenas](#). Instalada na Câmara dos Deputados, no fim de 2007, teve suas atividades concluídas em junho 2008.

O relatório final da CPI lançou luz para a situação de insegurança alimentar e nutricional das crianças Kaiowá e Guarani, no Mato Grosso do Sul. Abordou, também, as denúncias de retirada ilegal de crianças indígenas de suas comunidades e a disponibilização para adoção de famílias não indígenas. Embora os empreendedores pela manutenção dos vínculos familiares tenham sido eficientes na implementação de sua alternativa, em nível regional, nacionalmente, não obtiveram tanto êxito em mobilizar a opinião pública quanto os empreendedores do infanticídio.

Verificamos que, embora a Atini e a Jocum tenham sido eficientes em abrir a janela de oportunidades e inserir sua proposta no Substitutivo LNCFC, na Câmara dos Deputados, elas não tiveram sucesso na manutenção de sua alternativa no texto final. Caso o grupo vitorioso não se mantenha vigilante no domínio da imagem de uma alternativa, corre-se o risco de que uma nova imagem seja fortalecida e se perca o

controle sobre a própria alternativa, que aparentemente já estava consolidada. Esses processos de manejo, escolha e troca das imagens políticas e dos subsistemas competentes operam a favor e contra os interesses de todos os lados (Baumgartner e Jones, 1991, p.1049).

No contexto de disputas ao redor do infanticídio, a Atini e Jocum entendiam o tema como problema socialmente relevante e a Funai afirmava que essa pauta era um não problema baseado em evidências não válidas. A Funai promoveu articulações para angariar apoio entre os atores do campo de políticas indigenistas, e a proximidade entre a presidência da Funai e o relator da proposta de LNCFC, no Senado Federal, foi fundamental para desconstruir a narrativa desenvolvida por Atini e Jocum. Desta forma, a intervenção da Funai, na avaliação do Senado à LCFC, propiciou o fechamento da janela de oportunidades para a pauta do infanticídio e consolidou o seu problema como socialmente relevante. Ademais, sua alternativa afirmou-se como a solução adequada para a proteção e garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças indígenas junto ao seu povo.

Salientamos que ambos os grupos da comunidade de políticas das crianças indígenas identificaram os momentos finais de deliberação da Lei Nacional de Adoção como uma janela de oportunidades para o estabelecimento de suas pautas na agenda decisional e promoveram todas as movimentações necessárias para tanto. Embora o problema socialmente relevante delimitado pelo grupo evangélico - risco de vida das crianças indígenas associado a práticas culturais - fosse significativamente diferente do problema pautado pelo grupo federal, durante os debates no Mato Grosso do Sul - violação ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças indígenas junto ao seu povo, os dois grupos identificaram os momentos finais das deliberações da proposta da Lei Nacional de Convivência Familiar e Comunitária como a janela de oportunidades e disputaram, neste espaço, a materialização de suas alternativas.

Destacamos que as atrizes e os atores políticos estão constantemente engajados em manipular a percepção da realidade de forma a ajustá-la aos seus interesses. Todos os grupos, tanto os que em um determinado momento detém o controle da imagem política quanto aqueles que estão em posição minoritária, disputam o domínio da narrativa que representa uma alternativa. Dessa forma, a identificação de um problema - a transformação de uma questão fática em um assunto socialmente relevante que demanda a ação pública - é resultado das disputas entre os múltiplos atores pela gerência da imagem política do problema e das alternativas a

elas associadas. Essa competição é constante. Não existe uma imagem, que se consolide permanentemente sem riscos (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p.1050).

Por fim, afirmamos que a pauta das crianças indígenas se inseriu na agenda política da proteção social infanto-juvenil de forma desordenada, não sequencial e conflituosa. Esse processo confrontou o sentido clássico de formulação de políticas públicas, pois as alternativas foram pensadas e elaboradas antes mesmo da delimitação do problema socialmente relevante. A previsão de direitos distintos para as crianças indígenas como pauta de relevante interesse para a agenda política nacional da infância abrangeu conexões desarticuladas de problemas, de alternativas e eventos no fluxo das políticas. Esse processo, embora associado, foi construído às margens das políticas para a infância e das políticas indigenistas. A pauta das crianças indígenas constituiu-se como uma agenda específica, operacionalizada e protagonizado por atores e atrizes distintos daqueles que comumente ocupam o campo de políticas para a infância

A escolha da regra mais rígida para a colocação de crianças indígenas em família substituta resultou das disputas de narrativas entre os dois grupos da comunidade de política das crianças indígenas em relação a questão do “infanticídio”. A mobilização dos atores e atrizes em torno desta pauta assentou-se na sua (des)qualificação como problema socialmente relevante. Nesse contexto, as alternativas pensadas previamente para solucionar outras questões foram retomadas da “lata de lixo” e consideradas como respostas adequadas. A alternativa apoiada pela Atini e Jocum vinha da tentativa de solucionar o infanticídio como problema. A proposta apoiada pelas técnicas da Funai, por outro lado, pleiteava a desqualificação do infanticídio como problema. Ambas as propostas ascenderam à agenda política.

A consolidação, na LCNFC, da regra que estabelece procedimentos mais rígidos no âmbito da colocação de crianças em família substituta se deu pelo seu alinhamento ao movimento de valorização da manutenção e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e, principalmente, pela promessa de que posteriormente seria inserida agenda decisional alternativa mais elaboradas em torno da proteção das crianças indígenas, inclusive abordando a pauta de risco de vida das crianças a práticas tradicionais dos povos indígenas.

Constatamos que, antes da publicação do art. 28, §6º do ECA, por meio da LCNFC, as especificidades relacionadas às crianças indígenas não estavam visíveis aos olhos dos atores que compunham o campo de defesa das crianças e dos

tomadores de decisão das políticas para a infância e juventude. Para o campo de defesa dos direitos da criança, os problemas relacionados às crianças indígenas eram de responsabilidade do campo de defesa dos direitos indígenas. Contudo, os atores do campo de defesa dos direitos indígenas entendiam as crianças indígenas como sujeitos, que deveriam ser abarcadas pelo campo de defesa dos direitos da criança.

Desta forma, os problemas das crianças indígenas referentes à proteção social permaneceram em estado de coisa, por um longo período, nas mãos de instituições filantrópicas religiosas, como Missão Caiuá e a Jocum. Esse cenário foi resultado dos desenhos institucionais das políticas relacionadas à infância e juventude, bem como daquelas voltadas para a proteção dos direitos indígenas. O conflito negativo de competência entre as políticas obstaculizou o acesso das crianças indígenas a agenda da ação pública da infância e juventude por 19 anos.

Quando o Congresso Nacional aprovou a LNCFC, além de garantir direitos específicos às crianças indígenas, estabeleceu dois novos atores pelos quais os processos de adoção, guarda e tutela de crianças indígenas deveriam ser analisados: a Funai e antropóloga(o). Concebeu um novo local institucional para a pauta e estabeleceu novas organizações para avaliar a questão. Foi consolidada tanto a presença da(o) antropóloga(o) quanto da Funai, como legalmente obrigatórios, não só para acompanhar os processos judiciais, mas para deliberar sobre o tema, apontar estratégias e consolidar alternativas (BAUMGARTNER e JONES, 1991, p. 1049).

Assim, sendo, uma das principais contribuições desta normativa foi de introduzir e legitimar a participação da Funai e de antropologia nos debates envolvendo crianças e, também, chamar a atenção da rede de proteção socioassistencial para sua responsabilidade no respeito e na proteção das especificidades indígenas. A LNCFC reafirmou a pauta da proteção social das crianças indígenas como sendo de responsabilidade compartilhada. Os atores da política indigenista são os responsáveis por contribuir na qualificação dos serviços, e os atores da rede de proteção social das crianças devem fornecer serviços culturalmente adequados. Nesse sentido, a promoção dos direitos das crianças indígenas deve envolver todos os órgãos corresponsáveis por essa temática, orientando-se pela intervenção pautada no viés pedagógico, priorizando aquelas que objetivem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Por fim, a contribuição original deste trabalho está em demonstrar que a ascensão de garantias específicas para as crianças indígenas à agenda política

nacional da infância compreendeu encadeamentos não sequenciais de problemas, de alternativas, e eventos no fluxo das políticas. Esse processo se desenvolveu de forma correlacionada, não sequencial e tangente às políticas para a infância e às políticas indigenistas. A inversão da lógica clássica de formulação de políticas públicas fica evidente nesse processo. As alternativas foram pensadas para solucionar outras questões. Os atores da comunidade de políticas e os empreendedores que atuaram na pauta eram diferentes daqueles que comumente ocupam o campo de políticas para a infância.

Atentamos para o fato de que os atores e atrizes de atuação nacional no campo da criança não tiveram participação relevante na trajetória das crianças indígenas à agenda política nacional da infância e juventude. A questão do risco à vida associado a práticas tradicionais, e a retirada de crianças indígenas de suas famílias não foram pautas de deliberação do Conanda, entre os anos de 2005 a 2009. Também não foram assuntos tratados por instâncias como o Fórum DCA. Apontamos, ainda, que, mesmo no Mato Grosso do Sul, as arenas destinadas a pensar a agenda política da infância e juventude local não se posicionaram publicamente na defesa ou repúdio de alternativas no âmbito da pauta. Quem esteve à frente desta pauta foi a Funai, especialistas da área de antropologia e ONGs evangélicas. Destarte, esta pesquisa inova ao demonstrar também o processo de inserção de outros atores como legítimos no campo da infância e juventude. E ainda, o processo de introdução da pauta da infância e juventude como assunto de relevante interesse na agenda indigenista.

Destacamos que esta agenda de pesquisa não se esgota com esse estudo. É necessário um aprofundamento quanto à questão da construção e controle da imagem e das narrativas associadas às crianças indígenas e suas famílias. Bem como esse ponto tem influenciado a inserção de temas recentes nas crianças indígenas na agenda política da infância e indigenista. Embora não tenham obtido êxito em consolidar-se como a alternativa adequada no texto da LNCFC, a proposta apoiada pela Atini e Jocum conseguiu ser aprovada na Câmara dos Deputados em 2015, por meio da Lei Muwaji. Enquanto que a proposta de introdução de capítulo específico para indígenas no ECA foi arquivado em 2010. Destaco que nos espaços deliberativos voltados para debater o direito a convivência familiar e comunitária, a imagem do infanticídio como problema socialmente relevante para as crianças indígenas permanece presente, e é frequentemente retomado.

Outro ponto importante para pesquisas posteriores está na análise da implementação do art. 28, §6º do ECA, incluindo a investigação das ações operacionalizadas pelos governos e pelo judiciário para garantir o efetivo cumprimento da Lei, bem como o impacto desse normativo na vida das crianças indígenas e de suas comunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, N. C. & DELGADO, P. G. **De volta à cidadania**. Políticas públicas para crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Ed. IFB/Funlar. 2000.

ANDRADE, Lucimary Bernabé Pedrosa de. Direitos da infância: da tutela e proteção à cidadania e educação. In: **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais**. ANDRADE, LBP. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Antropologia Social. Guanabara, 1973.

ASSIS, Simone Gonçalves; FARIAS, Luís Otávio Pires, org. **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

ASSIS, Simone Gonçalves (org.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente** – Rio de Janeiro, RJ : Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

AVELINO, Daniel Pitanguieira de. **Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política**. Daniel Pitanguieira de Avelino, Igor Ferraz da Fonseca, João Cláudio Basso Pompeu. – Brasília : IPEA, 2020.

BANIWA, Gersem. Autonomia indígena no Brasil: desafios e possibilidades. in: **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais/Organizadora: Deborah Duprat**. - Brasília: ESMPU, 2015

BARATTO, Marcia. **Os Direitos, Os Indígenas e as Cortes: A Demarcação Das Terras Indígenas No Brasil, Colômbia E Bolívia**. Anais Eletrônicos: IX Encontro da ABCP - ISBN: 978-85-66557-01-5.2014.

BAUMGARTNER, F. R., & JONES, B. D. **Agenda Dynamics and Policy Subsystems**. The Journal of Politics, 53(4), 1044–1074. 1991

_____. **Agenda and Instability in American Politics**. The University of Chicago Press Chicago and London. 2nd ed. 1993

BEACH, Derek. **Process-Tracing Methods in Social Science**. Qualitative Political Methodology. : Jan 2017

BELIK, WALTER; SILVA, JOSÉ GRAZIANO DA; TAKAGI, MAYA. **Políticas de combate à fome no Brasil**. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 15, n. 4, p. 119-129, Dec. 2001

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. **Desafios e tensões da proteção plural de indígenas/crianças**. In.Tellus, ano 11, n. 20, p. 151-172, jan./jun. 2011.

BORGES, Júlio César. **“A sociedade brasileira nos fez pobres”**: assistência social e autonomia étnica dos povos indígenas. O caso de Dourados, Mato Grosso do Sul. Horizontes Antropológicos. nº 46. 2016.

CASTRO, Elisa Guaraná de; MACEDO, Severine Carmem. **Estatuto da Criança e Adolescente e Estatuto da Juventude: interfaces, complementariedade, desafios e diferenças.** Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro , v. 10, n. 2, p. 1214-1238, June 2019.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; PEREIRA, Irandi. **O protagonismo do Movimento Social de luta pela criança**, in: Revista Fórum DCA. Forja Editora, São Paulo, 1993.

CARVALHO, Othília Maria Baptista de; BARBOSA, Thiago Varanda; BOCK, Renato Bahia. Ampliação do acesso de famílias de povos indígenas ao cadastro único e ao programa bolsa família. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – N. 10, 2008.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Perspectiva teórica sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB. São Paulo: n. 61, p. 25-52, 1º Sem 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Análise De Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel Dos Subsistemas, Comunidades E Redes.** Novos estud. - CEBRAP, São Paulo , n. 101, p. 57-76, Mar. 2015 .

CEDI. Centro Ecumênico de Documentação e Informação, São Paulo. **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90.** São Paulo, CEDI, 1991. (Série Aconteceu Especial, 18) 592p.

CHEN, Philip. **Dynamic Process Tracing Methods in the Study of Political Decision Making.** Oxford Research Encyclopedias of Politics. 2019

COBB, R.; ROSS, J.-K.; ROSS, M. H. **Agenda building as a comparative political process.** The American Political Science Review, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar. 1976.

COHN, Clarisse. Culturas Em Transformação: Os Índios E A Civilização. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 36-42, Apr. 2001 .

_____. **Antropologia da criança.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

COLLIER, David. **Understanding Process Tracing.** PS: Political Science & Politics, v. 44, n. 4, p.823–830, 2011a

_____. **Teaching Process Tracing: Examples and Exercises.** PS: Political Science & Politics, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011b.

CORRÊA, Hudson. **Cresce mortalidade infantil indígena.** Em MS, foram 60 mortes por mil nascidos, segundo a Funasa. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 84, nº27.691. 25 de janeiro de 2005. Questão indígena. p.4.

CÔRTEZ, Soraya. (org). **Participação e saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009.

COSTA, A.C.G. A mutação social. In: COSTA, A.C.G. et al. (orgs.). **Brasil criança urgente: a Lei 8069/90 – o que é preciso saber sobre os novos direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: Columbus, 1990

COSTA, Aline Guedes da. **Crianças adoçadas: Um Estudo Sobre o Direito Humano a Ter um Povo.** Aline Guedes da Costa. Orientadora Rita Laura Segato – Brasília, 2016.

COSTA FILHO, Aderval e CARVALHO, Rosângela. Articulação e Parcerias Com Povos Indígenas in: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** – N. 10. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2008

COUTO, Maria Cristina Ventura and DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. **Crianças e adolescentes na agenda política da saúde mental brasileira: inclusão tardia, desafios atuais.** Psicol. clin. [online]. 2015, vol.27, n.1, pp.17-40.

CUNHA, Betina Ribeiro Rodrigues da. **Circulação, Tramas e Destinos na Literatura.** Editora Bonecker. 2019

CUNHA, Manuela Carneiro Da (org). **História dos índios no Brasil.** São Paulo : Companhia das letras Secretaria Municipal de Cultura : FAPESP. 1992

_____. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania.** 2012.

_____. **Índios na Constituição.** Novos estud. CEBRAP, São Paulo , v. 37, n. 3, p. 429-443, Dec. 2018

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Reconhecimento e proteção dos Direitos dos Índios.** Revista de informação legislativa, v. 28, n. 111, p. 315-320, jul./set. 1991

_____. Índios, Cidadania e Direitos. In: VIDAL, Lux (Coord.). O Índio e a Cidadania. Comissão Pró-Índio de São Paulo. Sao Paulo: Brasiliense, 1983. p. 52-58

BEACH, Derek. **Process-Tracing Methods in Social Science.** Oxford Research Encyclopedias. Jan 2017.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines.** University of Michigan Press, 2013

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool.** Cambridge University Press. 2015

DOWBOR, Monika; CARLOS, Euzeneia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **As Origens Movimentistas De Políticas Públicas: Proposta Analítica Aplicada às Áreas de Criança e Adolescente, Direitos Humanos e Saúde.** Lua Nova, São Paulo , n. 105, p. 47-80, Set. 2018.

DYE, Thomas. Understanding Public Policy. Pearson Education - 14th ed., 2013.

FALEIROS, V. P. **Infância e processo político no Brasil.** In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995. p. 49-98.

FARHAT, Said. **Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos.** São Paulo: Aberje: Pierópolis, 2007

FERNANDES, Pádua. **Povos indígenas, segurança nacional e a Assembleia Nacional Constituinte: as Forças Armadas e o capítulo dos índios da Constituição**

brasileira de 1988. InSURgência: Revista De Direitos E Movimentos Sociais, 1(2), 142-175. 2015.

FONSECA, Claudia; CARDARELLO, **Andrea. Direitos dos mais e menos humanos.** Horiz. antropol., Porto Alegre , v. 5, n. 10, p. 83-121, Maio 1999 .

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, p. 211-259, Jun. de 2000

FUZIWARA, Aurea Satomi. **Lutas Sociais e Direitos Humanos da criança e do adolescente:** uma necessária articulação. Serv. Soc. Soc. [online]. 2013, n.115 [cited 2020-05-05], pp.527-543.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. **Liberdade, respeito, dignidade** - notas sobre a condição sócio-jurídica da infância-adolescência na América Latina. Brasília: CBIA, 1991.

GOBBI, I; BIASE, H.S. **Apontamentos sobre a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente em contextos indígenas e o respeito aos direitos diferenciados.** Caxambu: 33º Encontro Anual da ANPOCS, 26ª, 2009.

GONSALVES, Aghata Karoliny Ribeiro; ANDION, Maria Carolina Martinez. **Ação pública e inovação social:** uma análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. Organ. Soc., Salvador , v. 26, n. 89, p. 221-248, June 2019 .

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Políticas públicas para a infância no Brasil** – análise do processo de implementação de um novo modelo. Pensamento Plural. Ano 9 -nº17 -Julho/Dezembro 2015. ISSN 1982-2707.

GOOGLE. **Perguntas frequentes acerca dos dados do Google Trends.** Disponível em: https://support.google.com/trends/answer/4365533?hl=pt&ref_topic=6248052.

Hochman G, Arretche M, Marques E, (org.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOLANDA, Marianna Assunção Figueiredo. **Quem são os humanos dos direitos?** Sobre a criminalização do infanticídio indígena. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/PPGAS, Universidade de Brasília – UnB, 2008.

_____. **Os ecos sem voz:** Uma década de falas sem escuta no Congresso Nacional Ainda sobre o “infanticídio indígena”. Anuário Antropológico I 2018. 26 maio 2019.

JAMES, A.; PROUT, A. (orgs.). **Constructing and reconstructing childhood. Contemporary issues in the sociological study of childhood.** Basingstoke: Qe Falmer Press, 1997.

JAMES, Allison; JENKS, Chris; PROUT, Alan. Theorizing childhood. Cambridge: Polity Press, 1998

JENKINS, William I. Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective (London: Martin Robertson). (1978).

JOHN, Peter. **Is there life after Policy Streams, Advocacy Coalitions and Punctuations**: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, v. 31, n. 04, p. 481- 498, 2003.

LACERDA, Rosane Freire. **Os Povos Indígenas e a Constituinte 1987 – 1988**. Brasília: CIMI. 2008

LANGER, Protasio Paulo; CHAMORRO, Graciela. **Missões, militância indigenista e protagonismo indígena**. JORNADAS INTERNACIONAIS SOBRE AS MISSÕES JESUÍTICAS, 13. São Bernardo do Campo, SP: Nhanduti, 2012. v. II

LIMA, João Alberto de Oliveira. **A gênese do texto da Constituição de 1988** / João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos, João Rafael Nicola. — Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 2 v

LIMA, Rayanne de Sales. **O devenir indígena**: uma análise sobre reconhecimento étnico de comunidades indígenas resistentes no Brasil. 2016. 87 f. (Monografia) — UnB, Brasília/DF, 2016.

LIBARDI, Suzana S. **Quando e como a proteção da infância é um valor para os adultos**. *DESIDADES: Revista Eletrônica de Divulgação Científica da Infância e Juventude*, Rio de Janeiro, v.11, p. 51-61, 2016, jun.

LIMBERTI, Rita de Cássia Pacheco. **A Imagem do índio**: discursos e representações. Dourados : Ed. UFGD, 2012.

LOPES, Danielle Bastos. **O Direito dos Índios no Brasil**: A Trajetória dos Grupos Indígenas nas Constituições do País. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 83-108, jan./jun. 2014

LOPES DA SILVA, Aracy, NUNES, Angela e MACEDO, Ana Vera (orgs.). 2002. **Crianças indígenas**: ensaios antropológicos. São Paulo: Global.

LOUREIRO, Marco Aurélio, PEREIRA, Ricardo Neves. in: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 10. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2008

MANCUSO, Wagner Pralon. **Partidos políticos e grupos de interesse**: definições, atuação e vínculos. *Leviathan*, n. 1, p. 395-407, 2004.

MARTINS, EBC. **Educação e serviço social**: elo para a construção da cidadania [online]. São Paulo: Editora UNESP. 2012

MATA, Janaina Ferreira. **“Nunca mais a Bolívia sem os povos indígenas”**: A trajetória do Estado-nação ao Estado Plurinacional. Dissertação. UFMG. 2016

MIRANDA, Geralda Luiza de. **Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes**: feedback effects, inflexões e desafios atuais. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2017, vol.51, n.2, pp.201-218. ISSN 0034-7612. <https://doi.org/10.1590/0034-7612160485>.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. **Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade?** *Gestão administrativa e apoio político a partir do*

espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Revista do Serviço Público Brasília 65 (3): 269-295 jul/set 2014

_____. **Resistências nas políticas de direitos humanos no Brasil:** a atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente nas alterações do ECA. Teoria & Pesquisa - Revista de Ciência Política. vol. 24, n. 2, p. 61-73, jul./dez. 2015.

_____. **Construção Democrática da Política Pública Federal para a Criança e o Adolescente:** o Conselho dos Direitos entre a participação social e a Comunidade de Políticas. (Tese) Unicamp - Campinas. 2016

NASCIMENTO, Adir Casaro. et al. **A cosmovisão e as representações das crianças Kaiowá-Guarani:** primeiras reflexões em torno da temática. In: II Seminário Povos Indígenas e Sustentabilidade: Saberes e Práticas Culturais na Universidade - 27 a 30 de agosto de 2007. Campo Grande: UCDB, 2007. p. 1-11.

NASCIMENTO, Adir Casaro; Landa, Beatriz dos Santos; Urquiza, Antônio Hilário Aguilera; Vieira, Carlos Magno Naglis. **A etnografia das representações infantis Guarani e Kaiowá sobre certos conceitos tradicionais.** Tellus, Campo Grande - MS: UCDB, v. 9, n. 17, p. 187-205, jul./dez., 2009.

NASCIMENTO, Silvana Jesus do. **Crianças Indígenas Kaiowá Abridadas e em Situação De Reinserção Familiar:** Uma Análise em Torno da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente. (Dissertação) UFGD - Dourados/MS, 2013.

_____. **Múltiplas vitimizações: crianças indígenas kaiowá nos abrigos urbanos do Mato Grosso do Sul.** Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 20, n. 42, p. 265-292, jul./dez. 2014

_____. **Circulação de Crianças Guarani e Kaiowá:** entre políticas e moralidades. (Tese) UFRGS - Porto Alegre/RS, 2020.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia:** um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: Editora FGV. 1996.

OLIVEIRA, Assis da Costa. **Direitos Humanos dos Indígenas Crianças:** perspectivas para a construção da Doutrina da Proteção Plural. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belém, 2012.

_____. **Princípio da pessoa em desenvolvimento:** fundamentos, aplicações e tradução intercultural. In: Revista Direito e Práxis, v. 5, p. 60-83, 2014a.

_____. **Indígenas Crianças, Crianças Indígenas:** perspectivas para a construção da Doutrina da Proteção Plural. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2014b.

_____. **Mobilização social de jovens indígenas e a construção intercultural dos direitos da juventude no Brasil.** In: OLIVEIRA, Assis da Costa; RANGEL, Lucia Helena (orgs.). Juventudes indígenas: estudos interdisciplinares, saberes interculturais: conexões entre Brasil e México. Rio de Janeiro: E-papers, p. 53-77, 2017.

PACHECO DE OLIVEIRA, João e FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. **A Presença Indígena na Formação do Brasil** – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. **Infanticídio entre as populações indígenas** - Campanha humanitária ou renovação do preconceito?. 2009. Disponível em: http://www.portal.abant.org.br/images/Noticias/Oficio_n%C2%BA_013_-_Anexos.pdf

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **A Construção Histórica do Estatuto da Criança e do Adolescentes**. In: O ECA nas Escolas: Reflexões Sobre os Seus 20 Anos / Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Lúcia de Fátima Guerra Ferreira e Ivanilda Matias Gentle (Organizadoras).- João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

PELLICCIOLI, EC. **Representação da criança brasileira na prática social**. In ZANELLA, AV., et al., org. Psicologia e práticas sociais [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. pp. 205-209.

PEREIRA, Levi Marques. **Assentamentos e formas organizacionais dos Kaiowá atuais: o caso dos “índios de Corredor”**. Tellus, Campo Grande, MS, ano 6, n. 10, p. 69-81, abr. 2006.

_____. **A criança kaiowa, o fogo doméstico e o mundo dos parentes: espaços de sociabilidade infantil**. GT 16: Do ponto de vista das crianças: pesquisas recentes em ciências sociais. 32º Encontro Anual da Anpocs, 2008.

PEREZ, José Roberto Rus e PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil**. Cad. Pesqui. [online]. 2010, vol.40, n.140, pp.649-673. ISSN 0100-1574. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000200017>.

PILOTTI, F; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

_____. **Comunidade de políticas e seus limites para a compreensão da Construção Democrática da Política Pública**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2., 2015, Campinas. Campinas: UNICAMP, 2015.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. **A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte**. Psicol. estud., Maringá, v. 9, n. 3, p. 343-355, Dec. 2004.

PROUT, Alan. Childhood bodies, construction, agency and hybridity. In: _____ (org.). **The body, childhood and society**. London: Macmillan Press, 2000. p. 1–18.

RANGEL, Lúcia Helena. **Políticas públicas e participação política: juventude indígena na cidade de São Paulo**. In: VICTORIA ALVARADO, Sara; VOMMARO, Pablo (comps.). En busca de las condiciones juveniles latinoamericanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso; Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, El Colef; Manizales: Universidad de Manizales; Sabaneta: Cinde, p.167-225, 2015.

REIS, E. **Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003.

RESENDE, V. de M. **A negociação de significados em uma reunião do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua**. Cadernos De Linguagem E Sociedade, 11(1), 160-191.(2010).

RICKS, Jacob. LIU, Amy. **Process-Tracing Research Designs: A Practical Guide**. PS: Political Science & Politics, 1–5, 2018.

RIPLEY, Randall B. Stages of the policy process. In: in Daniel C. McCool. **Public Policy Theories, Models, and Concepts: an anthology**. Prentice Hall. 1995. p157-162

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**, Rio de Janeiro, Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária: AMAIS, 1997.

_____. **A Criança e a lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000)**. Rio de Janeiro: Unicef, Cespi/USU, 2000.

_____. **Do confinamento ao acolhimento**. Institucionalização de crianças e adolescentes com deficiência: desafios e caminhos. Rio de Janeiro: CIESPI-PUC/RJ - 2010

RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. **Políticas sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos**. Educ. rev., Curitiba , n. 15, p. , Dec. 1999 .

RHODES, R. A. W. **Policy Networks**. Journal of Theoretical Politics, 2(3), 293–317.1990

ROMÃO, Luis Fernando de França. **A Constitucionalização dos Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Almedina, 2016.

ROSA, EM., and TASSARA, ETO. **A produção das infâncias e adolescências pelo direito**. In JACÓVILELA, AM., and SATO, L., orgs. Diálogos em psicologia social. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 269-284

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. **A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 40, n. 141, set./dez. 2010, p. 693-728

RUA, Maria das Graças. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. In Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas (p. 731-752). Brasília: CNPD. 1998.a

_____. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. in: **O estudo da política: tópicos selecionados**. Séries: Coleção Relações Internacionais e Política. Brasília : Paralelo 15, 1998.b

SANTILLI, Marcos. Os direitos indígenas na Constituição brasileira. in: **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90**. São Paulo, Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI. (Série Aconteceu Especial) 1991. p.11-14.

SANTOS-GRANERO, Fernando. **Hakani e a campanha contra o infanticídio indígena**: percepções contrastantes de humanidade e pessoa na Amazônia brasileira. *Mana*, Rio de Janeiro , v. 17, n. 1, p. 131-159, Apr. 2011.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. **A Implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente**. In: Os Impasses da Cidadania. Infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro, IBASE, 1992.

_____. **Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros**. In: ASSIS, S.G., et al., orgs. Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, pp. 19-65.

_____. **A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e de adolescentes**. In: O ECA nas Escolas: Reflexões Sobre os Seus 20 Anos / Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Lúcia de Fátima Guerra Ferreira e Ivanilda Matias Gentle (Organizadoras).- João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

SALES, M. A. **Política de direitos da criança e do adolescente: entre o litígio e a tentação do consenso**. In: SALES, Mione A.; MATOS, C.; LEAL, Maria C. Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Cortez/UFRJ, 2006.

SANTANA, Carolina Ribeiro; CARDOSO, Thiago Mota. **Direitos territoriais indígenas às sombras do passado**. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro , v. 11, n. 1, p. 89-116, Mar. 2020

SANTOS, B.R., et al. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, S.G., et al., orgs. **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, pp. 19-65.

SANTOS, Cryseverlin Dias Pinheiro. **A assistência social prestada pela Missão Evangélica Caiuá: análise a partir da história de vida dos velhos guarani e kaiowá da terra indígena de Dourados, MS**. Dissertação (Mestrado em História)– Dourados, MS : UFGD, 2014

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos** / Natália Neris da Silva Santos. - 2015.

SANTOS Pollyanna dos. **Política de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas: origem e mudanças**. Dissertação. UFMG. 2020

SATYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **The path of Brazilian social assistance policy post-1988**: the significance of institutions and ideas. *Bras. Political Sci. Rev.*, São Paulo , v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SOARES, Leonardo Barros. **(Un)changing indigenous land claims policy: evidences from a cross-national comparison between Canada and Brazil.** Tese. UFMG. 2019

_____. **Christopher Alcantara:** reconhecendo demandas territoriais indígenas na América do Norte. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2017, n.24 [cited 2020-05-06], pp.265-274.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006

TAKAGI, Maya. A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula, in: **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

TORRES, Abigail; TATAGIBA, Luciana; PEREIRA, Rosemary F. de Souza. **Desafios para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente:** Perspectivas dos Conselhos Tutelares e de Direitos. In: KAYANO, Jorge e SÍCOLI, Juliana. Conhecendo a realidade. São Paulo: Instituto Polis, 2009.

TORRES, Raimunda Célia. **Infância, adolescência e movimentos sociais:** o processo de construção de Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Rio de Janeiro: Mestrado em Serviço Social/UFRJ, 1998.

UNICEF. **30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança:** avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil / Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Coordenação editorial Elisa Meirelles Reis...[et al.]. -- São Paulo : UNICEF, 2019.

_____. **Grupo temático Raça e Etnia.** Infância e Juventude indígena brasileira: situações e desafios. [S.l.]: Unicef, 2005

VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto. **Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo.** In F. Pilotti, & I. Rizzini (Eds.). A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil (p. 299-346). Rio de Janeiro: Cortez. 2011

TASSINARI, A. **Concepções indígenas de infância no Brasil.** In Revista Tellus, ano 7, n. 13, p. 11-25, 2007.

WALDNER, David. What Makes Process-Tracing Good? Causal Mechanisms, Causal Inference, and the Completeness Standard in Comparative Politics. In **Process-Tracing: From Metaphor to Analytic Tool.** ed. Bennett, Andrew and Checkel, Jeffrey T., 126–52. New York: Cambridge University Press. 2015.

Paul CAIRNEY e Nikolaos ZAHARIADIS. Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: **Handbook of public policy agenda setting.** Org. Nikolaos Zahariadis. Edward Elgar Publishing, Inc. USA. 2016

ZAHARIADIS, Nikolaos. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In: **Handbook of public policy agenda setting**. Org. Nikolaos Zahariadis. Edward Elgar Publishing, Inc. USA. 2016

Frank R. Baumgartner. John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting. In: **Handbook of public policy agenda setting**. Org. Nikolaos Zahariadis. Edward Elgar Publishing, Inc. USA. 2016

Political agenda setting by the mass media: ten years of research, 2005–2015. Peter Van Aelst and Stefaan Walgrave. In: **Handbook of public policy agenda setting**. Org. Nikolaos Zahariadis. Edward Elgar Publishing, Inc. USA. 2016

ZOIA, Alceu; PERIPOLLI, Odimar J. **Infância indígena e outras infâncias**. Espaço Ameríndio, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 9-24, jul./dez. 2010.

LEGISLAÇÃO e PROPOSIÇÕES NORMATIVAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei nº 6.697**, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes.

_____. Emenda PE00001-6/1P07265-4 – Comissão Nacional Criança e Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol258.pdf>. Acesso em 04 jun. 2020.

_____. Emenda PE00096-2 – Criança, Prioridade Nacional. Brasília: 1987. Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>. Acesso em 04 jun. 2020.

_____. **Requerimento**. Do Sr. Geraldo Resende. Sobre convênio que garantiu recursos do Programa Fome Zero para combate à desnutrição na Reserva Indígena de Dourados. 2015. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=271908>

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

BRASIL. **Carta à Nação Brasileira. Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança**. IV Congresso: O Menor na Realidade Nacional. Outubro de 1986.

_____. **Mortes de Crianças Indígenas no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul**. Comissão Externa. Relatório Final da Comissão Externa destinada a averiguar in loco

a morte de crianças indígenas por desnutrição nos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Relatora Deputada Perpétua Almeida. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2005a

_____. **Relatório de Gestão 2004 CORE/MS**. Gestão Administrativa. Fundação Nacional de Saúde. Coordenação Regional de Mato Grosso do Sul. Ministério da Saúde. 2005b.

_____. **Nota da FUNASA sobre a desnutrição dos índios no MS**. Fundação Nacional de Saúde. Ministério da Saúde. 25 de janeiro de 2005c.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. – Brasília-DF : Conanda, 2006.

_____. **Relatório**. Relator Deputado Vicentinho Alves. Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Causas, as Conseqüências e os Responsáveis Pela Morte De Crianças Indígenas Por Subnutrição de 2005 A 2007. Câmara dos Deputados. Maio de 2008a.

_____. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 10. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2008.

_____. **Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. CONANDA. CNAS. Brasília/DF. junho de 2009.

_____. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010a.

_____. **Relatório de Impressões sobre a condição de vida dos Guarani Kaiowá na região de Dourados/MS**. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. 2010b.

MATÉRIAS JORNALÍSTICAS

ABREU, Marcelo. A segunda vida de Hakani. Correio Braziliense, 03 de outubro de 2007. 2007a. Disponível em: <https://www.Atini.org.br/a-segunda-vida-de-hakani/>. Acessado em 20 de outubro de 2020.

_____. O sorriso de Hakani. Correio Braziliense, 05 de outubro de 2007. 2007b. Disponível em <https://pib.socioambiental.org/pt/Not%C3%ADcias?id=49745> . Acessado em 20 de outubro de 2020.

ARAÚJO, Valéria. **Em Dourados, 17 indiozinhos continuam esperando por adoção**. Burocracia ainda é o principal entrave para que as crianças sejam adotadas em Dourados. Justiça e Funai unem forças para diminuir tempo de espera das crianças. Dourados Agora. Dourados/MS, 08 de outubro de 2008. Disponível em <https://www.douradosagora.com.br/noticias/entretenimento/em-dourados-17-indiozinhos-continuam-esperando-por-adocao>. Acessado em 24 de outubro de 2020.

BERABA, Marcelo. **Entidades ajudam o lobby da esquerda na Constituinte**: Maior vitória foi no direito dos índios. Folha de São Paulo, São Paulo, 1º Caderno - Política - Domingo 17 de julho de 1988. p. a10

CORRÊA, Hudson. **Cresce mortalidade infantil indígena**. Em MS, foram 60 mortes por mil nascidos, segundo a Funasa. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 84, nº27.691. 25 de janeiro de 2005. Questão indígena. p.4.

_____. **Desnutrição já matou 14 crianças indígenas em MS**. Folha de São Paulo, da Agência Folha, em Campo Grande/MS. Caderno Poder - 21 de março de 2005. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67969.shtml>. Acesso em 14 de agosto de 2020.

_____. **Em MS, 80 crianças indígenas esperam por atendimento**. Folha de São Paulo, Campo Grande, 15 de março de 2007. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1503200725.htm>>. Acesso em 5 de jul. de 2020

Criança pode ser esquecida na constituição. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 23, 06/08/ de 1987. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/128180>. Acessado em 5 de jul.2020

Crianças indígenas morrem de fome no Mato Grosso do Sul. In: Jornal o Trabuco. 01 de janeiro de 2005. www.otrabuco.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=54607. Acessado em 28 de maio de 2020.

Constituintes de 1988 reafirmam caráter permanente dos direitos indígenas. Instituto Socioambiental - ISA. 16 de Janeiro de 2017. Disponível em <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/constituintes-de-1988-reafirmam-carater-permanente-dos-direitos-indigenas>. Acessado em 07 de jul.2020

SANTANA, Érica. BORRE, Juliana. **Comissão de deputados investiga casos de mortes de crianças indígenas em Mato Grosso do Sul**. Agência Brasil. Empresa Brasil de Comunicações. 21 de março de 2005. Disponível em encurtador.com.br/dAD59. Acessado em 24 de outubro de 2020.

MAGNO, Ana Beatriz e MONTENEGRO, Érica. **Órfãos de Pais Vivos. Os órfãos do Brasil**. **Correio Braziliense**. Brasília, Distrito Federal. nº14.113, 9 de janeiro de 2002. Caderno Especial.

VARGAS, Rodrigo. **Funai de MS tenta alterar adoções de crianças indígenas**. Folha de São Paulo. Agência Folha, em Campo Grande/MS. Caderno Poder - 12 de fevereiro de 2008. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u371499.shtml>. Acessado em 24 de outubro de 2020.