



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DISCENTE: ÉRIKA DA CRUZ GONÇALVES

**Políticas Públicas De Promoção Da Igualdade Racial No Brasil: Sob A
Perspectiva Da Implementação, Burocracia E Dos Desafios Da Educação
Escolar Quilombola E Da Educação Antirracista**

Belém, 2026.

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre formulação e implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil, com ênfase na educação escolar quilombola e na educação antirracista. A partir da literatura clássica sobre políticas públicas e da produção recente sobre implementação, especialmente as contribuições de Celina Souza e Gabriela Lotta, bem como do debate acerca dos desafios da educação quilombola no Brasil, argumenta-se que a efetividade dessas políticas depende da articulação entre desenho institucional, capacidades estatais e atuação dos burocratas de nível de rua. Conclui-se que a consolidação de uma educação antirracista exige integração federativa, formação docente específica e fortalecimento das redes entre Estado e comunidades quilombolas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Implementação; Igualdade racial; Educação escolar quilombola; Educação antirracista.

1. INTRODUÇÃO

A promoção da igualdade racial no Brasil deve ser compreendida à luz de um processo histórico profundamente marcado pela colonização, pela escravização e pela institucionalização do racismo como elemento estruturante da formação social brasileira. A constituição do Estado nacional ocorreu sobre bases escravocratas e patrimonialistas, produzindo hierarquias raciais que se perpetuaram mesmo após a abolição formal da escravidão. Esse percurso histórico consolidou padrões persistentes de exclusão social, econômica, política e educacional que atingem de maneira desproporcional a população negra de modo geral e, de modo específico, as comunidades quilombolas.

A formação social brasileira, portanto, não pode ser dissociada da negação sistemática de direitos fundamentais a grupos racialmente subalternizados. A ausência de políticas públicas estruturadas ao longo de grande parte da história republicana contribuiu para a reprodução intergeracional das desigualdades raciais, configurando um cenário no qual o racismo ultrapassa a dimensão individual e assume caráter estrutural e institucional.

É nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 representa marco jurídico-político decisivo, ao consolidar direitos sociais, reconhecer a pluralidade étnico-racial do país e afirmar o princípio da igualdade material. A Carta Magna inaugura uma nova arquitetura normativa orientada não apenas pela igualdade formal, mas pela promoção de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades e à construção de justiça social sob perspectiva equitativa.

No campo educacional, essa agenda se materializa, entre outros instrumentos, na obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira, e Africana – a partir da Lei 10.639/2003 – e no reconhecimento da educação escolar quilombola como modalidade específica da educação básica – reconhecida pela Resolução nº 8/2012 – pautada na valorização da identidade, da territorialidade e dos saberes tradicionais dessas comunidades. Contudo, a positivação de direitos e diretrizes curriculares não assegura, por si só, a transformação das práticas institucionais e pedagógicas. A distância entre norma e realidade revela a centralidade da implementação como etapa estratégica das políticas públicas.

Assim, a conversão do direito formal em direito efetivamente vivenciado depende da capacidade estatal, da coordenação federativa, da atuação dos burocratas de nível de rua e da articulação com as comunidades diretamente envolvidas. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar a relação entre políticas públicas e implementação das políticas de promoção

da igualdade racial, enfatizando a educação escolar quilombola e a educação antirracista como dimensões estruturantes de uma agenda comprometida com a superação do racismo estrutural e com a construção de uma educação socialmente referenciada.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A consolidação do campo de estudos de políticas públicas no Brasil ocorreu, sobretudo, a partir das décadas de 1980 e 1990, em diálogo com a literatura internacional e com as especificidades do federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988. Nesse processo, o debate deslocou-se de abordagens excessivamente normativas para perspectivas que enfatizam a dinâmica decisória, os arranjos institucionais e a dimensão processual das políticas.

Conforme observa Celina Souza, o próprio conceito de política pública é plural e disputado:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. A literatura apresenta diversas definições e modelos analíticos, que refletem diferentes tradições teóricas e diferentes preocupações metodológicas (SOUZA, 2006, p. 24).

Ao destacar essa multiplicidade conceitual, a autora afasta compreensões simplificadoras que reduzem a política pública a um ato administrativo isolado e enfatiza que, trata-se de um processo que envolve decisões, ações e omissões do Estado orientadas à resolução de problemas públicos, sempre atravessadas por disputas de interesses, correlações de força e constrangimentos institucionais. Souza (2006) enfatiza ainda um ponto central para o debate sobre implementação ...

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Muitas vezes, essa diferença decorre de problemas na implementação, de limitações institucionais ou de conflitos entre os atores envolvidos (SOUZA, 2006, p. 26).

Essa distinção entre intenção e resultado é fundamental para a análise das políticas de promoção da igualdade racial, uma vez que o reconhecimento formal de direitos, como o direito à educação antirracista ou à educação escolar quilombola, não assegura automaticamente sua concretização, na prática isso está bem distante ainda. A implementação, nesse sentido, não pode ser compreendida como etapa meramente executiva, mas como arena estratégica de redefinição da política.

No campo específico da implementação, as contribuições de Gabriela Lotta aprofundam essa perspectiva ao enfatizar o caráter relacional e interativo do processo. Segundo a autora:

A implementação deve ser entendida como um processo relacional, que envolve interações entre burocratas, usuários e demais atores envolvidos na política. É nesse espaço de interação que a política pública ganha forma concreta e produz seus efeitos (LOTTA, 2015, p. 32).

A noção de discricionariedade evidencia que os agentes responsáveis pela execução das políticas – como gestores educacionais, diretores escolares e professores – não atuam como meros executores de comandos hierárquicos, mas como intérpretes ativos das diretrizes normativas. Suas trajetórias, valores, redes de relacionamento e condições institucionais influenciam diretamente a forma como a política se materializa.

Essas contribuições teóricas são particularmente relevantes para a compreensão das políticas de promoção da igualdade racial. A efetividade da educação antirracista e da educação escolar quilombola depende não apenas do desenho institucional ou da existência de marcos legais, mas da maneira como tais diretrizes são apropriadas, reinterpretadas e operacionalizadas no cotidiano das escolas e das secretarias de educação. Assim, a análise da implementação permite evidenciar que a política pública é continuamente (re)construída nas práticas institucionais e nas interações entre Estado e sociedade.

Conforme sugere Gabriela Lotta (2015), a implementação precisa ser vista a partir das perspectivas relacionais, que envolvem interações entre os atores ativos envolvidos na política. Além disso, Lotta destaca a centralidade da burocracia de nível de rua, assim, “Os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade na aplicação das políticas, influenciando diretamente seus resultados” (LOTTA, 2015).

Essas contribuições são fundamentais para compreender as políticas de promoção da igualdade racial, cuja efetividade depende da interpretação e da atuação cotidiana de gestores, professores e técnicos educacionais.

3. POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E EDUCAÇÃO

A consolidação das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil intensifica-se a partir dos anos 2000, em um contexto de maior institucionalização da pauta racial no âmbito do Estado brasileiro e de fortalecimento das demandas históricas do movimento negro. Esse período é marcado pela criação de estruturas governamentais específicas e pela

transversalização da temática racial em políticas setoriais, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Do ponto de vista analítico, tais políticas podem ser compreendidas como respostas estatais a problemas públicos historicamente negligenciados, cuja definição resulta de disputas simbólicas e políticas no interior da arena decisória. Como argumenta Celina Souza, as políticas públicas envolvem escolhas governamentais que expressam prioridades e distribuem recursos de forma diferenciada na sociedade. Nesse sentido, a autora afirma que, ...

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Essa diferença pode decorrer de falhas no desenho da política, de problemas na implementação ou de limitações institucionais dos entes responsáveis por sua execução (SOUZA, 2006, p. 26)

Essa compreensão é particularmente relevante para a análise das políticas de igualdade racial, uma vez que o reconhecimento do racismo como problema público não foi um dado consensual, mas resultado de intensa mobilização social e produção intelectual crítica. Assim, a agenda de promoção da igualdade racial deve ser entendida como conquista política que redefine prioridades estatais e introduz o princípio da equidade como eixo estruturante da ação governamental.

No campo educacional, a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana representa marco normativo de grande relevância, pois desloca o currículo tradicionalmente eurocêntrico e reconhece a centralidade da população negra na formação social brasileira. Contudo, a literatura sobre políticas públicas demonstra que a existência de um marco legal não assegura, automaticamente, sua implementação efetiva.

Souza (2006) chama atenção para a distância entre intenção governamental e resultado concreto, ao afirmar que, “A implementação constitui momento crítico, pois é nela que se revelam as capacidades institucionais e os limites da ação estatal (SOUZA, 2006).

Essa observação é central para compreender por que, mesmo após a institucionalização da obrigatoriedade curricular, persistem lacunas na incorporação sistemática de práticas pedagógicas antirracistas nas escolas brasileiras. O êxito da política depende da articulação federativa – característica estruturante do sistema educacional brasileiro – e da capacidade administrativa e técnica dos entes subnacionais para traduzir diretrizes nacionais em práticas concretas.

A abordagem da implementação proposta por Gabriela Lotta contribui para aprofundar essa análise ao destacar que a política pública ganha forma no cotidiano das interações institucionais. Segundo a autora ...

A implementação deve ser entendida como um processo relacional, que envolve múltiplos atores e que se constrói nas interações entre burocratas e usuários. É nesse processo que as normas são interpretadas e adaptadas às realidades locais (LOTTA, 2015, p. 32).

No contexto educacional, isso significa que professores, coordenadores pedagógicos e gestores não apenas executam determinações legais, mas interpretam, selecionam e reorganizam conteúdos e práticas, exercendo discricionariedade na aplicação das políticas. Lotta (2015) enfatiza que, “Os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade na aplicação das políticas, influenciando diretamente seus resultados e o acesso dos cidadãos aos direitos previstos” (LOTTA, 2015).

Assim, a implementação da educação antirracista depende da formação docente, das crenças e valores dos profissionais da educação, das redes institucionais e das condições materiais das escolas. A política, nesse sentido, é continuamente (re)construída no plano local.

Do ponto de vista teórico-metodológico, a análise das políticas de promoção da igualdade racial exige articulação dimensional entre: o desenho institucional da política; as capacidades estatais para sua execução; e, os processos interativos que ocorrem no nível da implementação. Tal abordagem permite superar leituras normativas que avaliam a política apenas pela sua existência formal, incorporando uma perspectiva processual e relacional.

A educação antirracista, portanto, não se limita à inserção de conteúdos curriculares sobre a história africana e afro-brasileira. Ela implica transformação estrutural das práticas pedagógicas, revisão de materiais didáticos, formação continuada de professores e enfrentamento ao racismo institucional que se manifesta nas dinâmicas escolares. Sob a perspectiva da implementação, trata-se de política que demanda mudança cultural e organizacional, exigindo coerência entre norma, formação e prática cotidiana.

Desse modo, a análise das políticas de promoção da igualdade racial no campo educacional deve considerar que sua efetividade depende da convergência entre vontade política, capacidade administrativa e engajamento dos atores responsáveis por sua

operacionalização. É na interseção entre estrutura normativa e prática institucional que se define o alcance real da educação antirracista enquanto política pública transformadora.

No caso brasileiro, a descentralização educacional impõe desafios adicionais à implementação das políticas de promoção da igualdade racial, pois exige coordenação entre União, estados e municípios, além de apoio técnico e financeiro contínuo.

Assim, a promoção da igualdade racial na educação deve ser compreendida como política pública estruturante, cuja implementação exige capacidades estatais, coordenação federativa e compromisso institucional permanente. Sem esses elementos, corre-se o risco de que a política permaneça circunscrita ao plano normativo, sem produzir impactos substantivos na redução das desigualdades raciais.

4. EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA E EDUCAÇÃO ANTIRRACISTA: IMPLEMENTAÇÃO, CAPACIDADES ESTATAIS E DESAFIOS ESTRUTURAIS

A educação escolar quilombola é reconhecida no ordenamento jurídico brasileiro como modalidade específica da educação básica, orientada pelo respeito às especificidades culturais, territoriais, históricas e identitárias das comunidades remanescentes de quilombos. Trata-se de política pública que articula direito à educação, reconhecimento étnico-racial e garantia de territorialidade, configurando-se como instrumento estratégico de promoção da igualdade racial.

Contudo, a consolidação normativa dessa modalidade não eliminou os obstáculos à sua efetivação. Segundo Carril (2017), é possível evidenciar que ...

Apesar dos avanços normativos e do reconhecimento legal da educação escolar quilombola, persistem problemas estruturais significativos, tais como precariedade de infraestrutura, ausência de formação específica para professores e dificuldades na consolidação de propostas pedagógicas contextualizadas. (CARRIL, 2017, p. 12).

A citação evidencia um ponto central do debate teórico-metodológico: a distância entre institucionalização normativa e implementação concreta. Constata-se que a mera previsão legal da modalidade não assegura condições materiais, técnicas e pedagógicas para sua execução. Nesse sentido, a análise da educação escolar quilombola deve ser orientada por uma abordagem que privilegie o estudo da implementação enquanto processo político-administrativo complexo.

A literatura de políticas públicas contribui para essa leitura ao enfatizar que a implementação constitui momento crítico da política. Conforme destaca Celina Souza:

Muitas vezes, essa diferença está associada a problemas de implementação e a limitações institucionais dos entes responsáveis pela execução. (SOUZA, 2006, p. 26).

Aplicada à educação quilombola, essa formulação permite compreender que as dificuldades observadas nos territórios não decorrem exclusivamente de falhas no desenho da política, mas de limitações estruturais relacionadas às capacidades estatais, à coordenação federativa e à disponibilidade de recursos técnicos e financeiros.

Além das precariedades estruturais, observa-se frequentemente descontinuidade administrativa e fragilidade na articulação entre União, estados e municípios, elemento particularmente sensível no sistema educacional brasileiro, marcado pela descentralização. A ausência de mecanismos eficazes de coordenação compromete a homogeneidade mínima necessária à consolidação da política, produzindo desigualdades territoriais na oferta da educação escolar quilombola. É partindo desse pressuposto, que entende-se que a correlação com atores envolvidos no processo de implementação da política, precisam ser consideradas como mecanismos

Essa abordagem desloca o foco analítico para os atores que operam a política no cotidiano. No caso da educação escolar quilombola, diretores escolares, coordenadores pedagógicos, professores e técnicos das secretarias municipais configuram-se como burocratas de nível de rua. Lotta (2015) enfatiza que:

Os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade na aplicação das políticas públicas, influenciando diretamente seus resultados e o acesso efetivo aos direitos previstos. (LOTTA, 2015, p. 45).

A discricionariedade, nesse contexto, pode operar tanto como elemento de fortalecimento quanto de fragilização da política. Quando há formação adequada e compromisso institucional com a pauta racial, a atuação dos agentes locais pode potencializar práticas pedagógicas contextualizadas e culturalmente referenciadas. Por outro lado, na ausência de formação específica ou diante de resistências ideológicas, a política pode ser implementada de forma parcial, simbólica ou descontinuada.

Do ponto de vista teórico-metodológico, a análise da educação escolar quilombola exige a articulação entre três dimensões complementares: normativa, que compreende o marco legal

e as diretrizes curriculares; institucional, relacionada às capacidades administrativas, recursos financeiros e coordenação federativa; e, interativa, que envolve as práticas, interpretações e redes sociais mobilizadas no cotidiano da implementação.

Em Carril (2017), também se chama atenção para a necessidade de consolidação de propostas pedagógicas contextualizadas, elemento central da modalidade. Nesse sentido, a política não pode ser compreendida apenas como oferta escolar regular localizada em território quilombola, mas como projeto pedagógico diferenciado, comprometido com a valorização da memória coletiva, da territorialidade e dos saberes tradicionais.

Assim, os desafios da educação escolar quilombola revelam que a promoção da igualdade racial na educação não se esgota na positivação de direitos. Ela depende de capacidades estatais consistentes, de continuidade administrativa, de coordenação intergovernamental e da atuação qualificada dos burocratas de nível de rua. A implementação, portanto, emerge como arena estratégica na qual se define se a política permanecerá como promessa normativa ou se será convertida em instrumento efetivo de transformação social nos territórios quilombolas.

4.1 Educação Antirracista E Redes De Implementação

A consolidação de uma educação antirracista implica mais do que a inclusão formal de conteúdos curriculares sobre história e cultura afro-brasileira. Trata-se de uma mudança paradigmática que envolve reconfiguração epistemológica do currículo, revisão de práticas pedagógicas, enfrentamento do racismo institucional e transformação das relações de poder no espaço escolar. Nesse sentido, a educação antirracista deve ser compreendida como política pública de caráter estruturante, cuja efetividade depende tanto de seu desenho normativo quanto de sua implementação concreta.

A literatura de políticas públicas evidencia que a implementação constitui arena permeada por disputas simbólicas, interpretações concorrentes e resistências institucionais. Como destaca Celina Souza:

A política pública não se resume a uma decisão formal, mas envolve processos complexos de execução nos quais diferentes atores disputam significados, recursos e prioridades (SOUZA, 2006, p. 25).

Além disso, a autora ressalta ainda que “a implementação revela os limites das capacidades estatais e as tensões existentes entre formulação e execução” (SOUZA, 2006). No

caso da educação antirracista, tais tensões manifestam-se na resistência à revisão de práticas consolidadas, na insuficiência de formação docente específica e na disputa em torno da legitimidade do debate racial no espaço escolar. Assim, a implementação não pode ser analisada como etapa meramente técnica, mas como processo político no qual valores, crenças e cosmovisões são continuamente negociados.

Nesse quadro analítico, as redes de implementação assumem papel estratégico. Elas não se limitam a arranjos administrativos formais, mas constituem espaços de articulação entre Estado e sociedade civil, permitindo circulação de informações, compartilhamento de recursos e construção coletiva de soluções. No contexto da educação escolar quilombola e da educação antirracista, essas redes incluem gestores públicos, professores, lideranças comunitárias, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

A perspectiva de redes permite superar uma visão hierárquica da implementação e incorporar uma abordagem interativa e colaborativa. Como observa Lotta,

As políticas ganham forma concreta nas redes de relações que conectam burocratas, gestores e usuários, sendo nesses espaços que se definem prioridades, interpretações e práticas (LOTTA, 2015, p. 34).

Do ponto de vista metodológico, essa abordagem exige que a pesquisa vá além da análise documental e normativa, incorporando investigação empírica das interações locais – entrevistas com implementadores, análise de redes institucionais, observação de práticas pedagógicas e mapeamento das relações entre poder público e comunidades. A implementação da educação antirracista, portanto, deve ser analisada como fenômeno situado, atravessado por dinâmicas territoriais e por assimetrias de poder.

Nesse sentido, políticas de promoção da igualdade racial somente alcançarão efetividade quando combinarem dimensões estruturais e relacionais, considerando financiamento adequado, formação, participação social e fortalecimento das capacidades administrativas locais.

Sob essa perspectiva, a educação antirracista não é apenas política curricular, mas política de transformação institucional. Sua consolidação depende da convergência entre desenho normativo consistente, capacidades estatais adequadas e redes de implementação capazes de sustentar a política no cotidiano das escolas. É na intersecção entre estrutura e

agência, entre norma e prática, que se define o potencial transformador da educação como instrumento de promoção da igualdade racial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas públicas de promoção da igualdade racial permite afirmar que o principal desafio não reside na formulação normativa, mas na implementação. A literatura de políticas públicas demonstra que a política não se encerra no momento da decisão formal, ao contrário, ela se concretiza, ou se esvazia, no processo de execução.

Essa distinção é particularmente elucidativa quando se analisam políticas de promoção da igualdade racial, cuja trajetória histórica é marcada por avanços normativos significativos, mas também por dificuldades persistentes na sua tradução em práticas institucionais estáveis. A implementação, nesse contexto, revela-se arena de disputas simbólicas, institucionais e orçamentárias, nas quais se definem prioridades e se negociam significados.

No caso da educação escolar quilombola, conforme sugere Fátima Carril (2017), apesar dos avanços normativos e do reconhecimento jurídico da modalidade, persistem entraves estruturais e institucionais que limitam sua consolidação.

Esses elementos indicam que a problemática central não se restringe ao desenho institucional da política, mas envolve insuficiência de capacidades estatais, fragilidade na coordenação federativa e descontinuidade administrativa. Reforçando a necessidade de articular marcos normativos e seu desenho institucional, capacidades administrativas e financeiras dos entes implementadores, e os processos interativos e redes de implementação que estruturam a ação no nível local.

Assim, a efetivação de uma educação antirracista demanda integração entre desenho institucional consistente, capacidade administrativa robusta e compromisso político sustentado. Trata-se de converter direitos formais em práticas educacionais transformadoras, capazes de enfrentar o racismo estrutural e promover equidade no acesso, permanência e sucesso escolar.

Nesse sentido, conclui-se que a promoção da igualdade racial no campo educacional exige que a implementação seja compreendida não como etapa residual da política pública, mas como núcleo estratégico da ação estatal. É nesse espaço, marcado por interações, disputas e negociações, que se define se a política permanecerá como promessa normativa ou se se

consolidará como instrumento efetivo de transformação social nos territórios quilombolas e no sistema educacional brasileiro como um todo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jan. 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 2012.

CARRIL, Lourdes de Fátima Bezerra. **Os desafios da educação quilombola no Brasil: o território como contexto e texto**. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, 2017.

LOTTA, Gabriela. **Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.