

ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO DAS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

DOI [10.5281/zenodo.13286045](https://doi.org/10.5281/zenodo.13286045)

Isa Daniele Mariano de Souza Sá¹

Alexsandro do Nascimento Santos²

Rodnei Pereira³

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a produção acadêmica sobre a implementação da política educacional de educação das relações étnico-raciais, baseada na lei federal 10.639/2003. Para tanto, parte do levantamento de artigos publicados em periódicos científicos, no período de 2013 a 2023. O levantamento bibliográfico foi realizado por meio do portal *Scientific Eletronic Library Online Brasil (SciElo)* entre janeiro e abril de 2023, resultando na seleção de 76 artigos relacionados à temática. O método consistiu em examinar a categorização temática, as metodologias de pesquisa bem como os referenciais teóricos utilizados. Tomou-se como referência os estudos de Políticas Públicas, Ciclo de Políticas Públicas e Implementação de Araújo; Rodrigues (2017); Lotta (2019); Santos; Pereira (2022) assim como a educação das relações étnico-raciais Gomes; Jesus (2013); Carneiro (2023). Os resultados apontam que há uma produção relevante sobre a implementação da legislação 10.639/2003 no campo empírico, no entanto, essa produção não toma como ponto de partida uma metanálise da produção bibliográfica já realizada que articule os estudos entre o campo da educação das relações étnico-raciais com os realizados em implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Implementação, políticas educacionais, relações étnico-raciais, lei 10.639/2003.

ESTUDOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN DE RELACIONES ÉTNICO-RACIALES: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Resumen: Este trabajo se presenta como objeto de análisis de la producción académica para implementar la política educativa de relaciones étnico-raciales, con base en la ley federal 10.639/2003. Por lo tanto, parte del aumento de artículos publicados en revistas científicas, no es del periodo de 2013 a 2023. El aumento bibliográfico fue realizado por mi portal Biblioteca Científica Electrónica Online Brasil (SciElo) entre enero y abril de 2023, resultando en la selección de 76 artículos. relacionado con el tema. El método consiste en examinar una categoría teórica, ya que se utilizan como referencia las metodologías de pesca. Tomou-se como referencia a nuestros estudios de Políticas Públicas, Ciclo de Políticas Públicas e Implementação de Araújo; Rodríguez (2017); Lota (2019); Santos; Pereira (2022) asimila como educación de las relaciones étnico-raciales a Gomes; Jesús (2013); Carneiro (2023). Los resultados se basan en el hecho de que un producto relevante ha sido implementado por la ley 10.639/2003, no empíricamente, todavía no, no se produce como parte de una bibliografía de producción articulada por los estudios en este campo de la educación. relaciones étnicas -raciais com os realizados em implementação de políticas publicas.

Palavras-chave: Implementación, políticas educativas, relaciones étnico-raciales, lei 10.639/2003.

ÉTUDES SUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE L'ÉDUCATION EN MATIÈRE DE RELATIONS ETHNIQUES ET RACIALES : UNE REVUE DE LA LITTÉRATURE

Resumé: L'objectif de cet article est d'analyser la production académique sur la mise en œuvre de la politique éducative en matière de relations ethno-raciales, basée sur la loi fédérale 10.639/2003. À cette fin, une étude a été menée sur les articles publiés dans des revues scientifiques entre 2013 et 2023. L'enquête bibliographique a été réalisée via le portail Scientific Electronic Library Online Brasil (SciELO) entre janvier et avril 2023, ce qui a permis de sélectionner 76 articles en rapport avec le thème. La méthode a consisté à examiner la catégorisation thématique, les méthodologies de recherche et les références théoriques utilisées. Nous avons référencé les études sur les politiques publiques, le cycle des politiques publiques et leur mise en œuvre par Araújo ; Rodrigues (2017) ; Lotta (2019) ; Santos ; Pereira (2022) ainsi que l'éducation des relations ethniques-raciales Gomes ; Jesus (2013) ; Carneiro (2023). Les résultats montrent qu'il existe une production pertinente sur la mise en œuvre de la législation 10.639/2003 dans le domaine empirique, mais cette production ne prend pas comme point de départ une méta-analyse de la production bibliographique déjà réalisée qui articule les études entre le domaine de l'éducation des relations ethno-raciales avec celles réalisées dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Mots-clés: Mise en œuvre, politiques éducatives, relations ethniques et raciales, loi 10.639/2003.

STUDIES ON THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES AND THE EDUCATION OF ETHNIC-RACIAL RELATIONS: A LITERATURE REVIEW

Abstract: The aim of this paper is to analyze academic production on the implementation of the educational policy of ethnic-racial relations, based on federal law 10.639/2003. To this end, it starts with a survey of articles published in scientific journals between 2013 and 2023. The bibliographic survey was carried out through the Scientific Electronic Library Online Brazil (SciELO) portal between January and April 2023, resulting in the selection of 76 articles related to the theme. The method consisted of examining the thematic categorization, the research methodologies and the theoretical references used. Reference was made to the studies of Public Policies, Public Policy Cycle and Implementation by Araújo; Rodrigues (2017); Lotta (2019); Santos; Pereira (2022) as well as the education of ethnic-racial relations Gomes; Jesus (2013); Carneiro (2023). The results show that there is a relevant production on the implementation of legislation 10.639/2003 in the empirical field, however this production does not take as a starting point a meta-analysis of the bibliographic production already carried out that articulates the studies between the field of education of ethnic-racial relations with those carried out in the implementation of public policies.

Key-words: Implementation, educational policies, ethnic-racial relations, law 10.639/2003.

1 Introdução

O presente texto tem como objetivo analisar a produção bibliográfica realizada no campo da implementação de políticas educacionais voltadas para as relações étnico-raciais, publicada no período compreendido entre os anos 2013 e 2023. O estudo da implementação da lei 10.639/2003 que versa sobre a educação das relações étnico-raciais é relevante para compreendermos os processos e dinâmicas que influenciam sua efetividade no campo educacional. Nesta toada, o presente trabalho contribui teórica e metodologicamente ao apresentar as pesquisas dos

últimos dez anos com a finalidade de examiná-las a partir de três categorias *a priori*: a) Temas, b) Referenciais teóricos; e c) Abordagens metodológicas.

Partiu-se do pressuposto que é necessário estabelecer um diálogo entre as políticas de educação das relações étnico-raciais e os conceitos de Públicas provenientes da Administração Pública. Em relação aos estudos de implementação tomou-se como referência os seguintes autores: Araújo; Rodrigues (2017); Lotta (2019); Santos; Pereira (2022) e Oliveira (2019). No que diz respeito aos estudos no campo da educação para as relações étnico-raciais, Gomes; Jesus (2013); Gomes (2012) e Carneiro (2023).

Este trabalho além desta seção introdutória contará com a segunda seção que tratará do diálogo entre as políticas públicas educacionais e a educação das relações étnico-raciais. A terceira seção abordará o percurso metodológico bem como a categorização dos artigos selecionados, apresentando suas tendências temáticas, teóricas e metodológicas. Finalmente, apresentaremos as considerações finais.

2 Políticas Públicas Educacionais e a Educação das Relações Étnico-Raciais

Partindo da ideia que, em nosso país, vigora um contrato social que tem na ideia de raça seu fundamento, a sociedade brasileira se utilizou, (e se utiliza) do racismo, aqui definido como uma tecnologia do poder e um instrumento de controle social exercido pelo Estado, para determinar quem são aqueles que terão ou não seus direitos fundamentais garantidos (Foucault, 1999; Mbembe 2018; Mills, 2023).

Neste sentido, há um dispositivo de racialidade (Carneiro, 2023), que mobiliza as instituições e o imaginário social para produzir e reproduzir superioridade para um grupo social e inferioridade para outro, processo este que naturaliza um estado permanente de exclusão das pessoas pretas e pardas do conceito de sujeito de direito, quando comparadas às pessoas brancas.

Parte importante desse processo se manifesta na arquitetura e nas dinâmicas próprias da produção e da distribuição dos conhecimentos considerados legítimos. É nessa perspectiva que os movimentos sociais negros e seus intelectuais têm denunciado as diferentes formas através das quais os processos e os produtos do exercício da razão negra têm sido invisibilizados, silenciados, exterminados ou apropriados.

Para exemplificar esse processo, recorreremos à imagem de Anastácia, mulher negra, integrante da família real Kimbundo, nascida em Angola, sequestrada e trazida para o Brasil, escravizada por uma família portuguesa. A representação de Anastácia, com um colar de ferro e uma máscara que cobria sua boca, foi desenhada por Jacques Arago, um artista francês que acompanhou uma viagem de exploração científica realizada no Brasil entre 1817 e 1818. Fazendo referência a esse tipo de instrumento de suplício das pessoas escravizadas (a máscara) a escritora Grada Kilomba discute alguns dos elementos desse processo:

A máscara foi uma peça muito concreta, um instrumento real que se tornou parte do projeto colonial europeu por mais de 300 anos. Ela era composta por um pedaço de metal colocado no interior da boca do sujeito Negro, instalado entre a língua e a mandíbula e fixado por detrás da cabeça por duas cordas, uma em torno do queixo e a outra em torno do nariz e da testa. Oficialmente, a máscara era usada pelos senhores brancos para evitar que africanos/as escravizados/as comessem cana-de-açúcar, cacau ou café, enquanto trabalhavam nas plantações, mas sua principal função era implementar um senso de mudez e de medo (Kilomba, 2019. p.33).

A simbolização do silenciamento forçado, da proibição de dizer serve como uma metáfora bastante explícita das diferentes formas de extermínio cultural praticado no âmbito do sistema colonial e que prevalece nas sociedades que experimentaram sua estruturação. Consideramos que é importante situar essa questão a partir das provocações que Kilomba (2019) nos faz:

Quem pode falar? Quem não pode? E, acima de tudo, sobre o que podemos falar? Por que a boca do sujeito Negro tem que ser calada? Por que ela, ele ou eles/elas têm de ser silenciadas/os? O que o sujeito Negro poderia dizer se a sua boca não estivesse tampada? E o que o sujeito branco teria de ouvir? (Kilomba, 2010, p. 33)

Uma das formas de conceituar esse processo dinâmico foi proposta por Boaventura de Souza Santos, com a expressão epistemicídio. Para o autor, o epistemicídio

El epistemicidio es el proceso político-cultural a través del cual se mata o destruye el conocimiento producido por grupos sociales subordinados, como vía para mantener o profundizar esa subordinación. Históricamente, el genocidio ha estado con frecuencia asociado al epistemicidio. Por ejemplo, en la expansión europea el epistemicidio (destrucción del conocimiento indígena) fue necesaria para 'justificar' el genocidio del que fueron víctimas los indígenas (Santos 1998, p. 208).

Se o epistemicídio opera para invisibilizar, deslegitimar ou mesmo destruir o conjunto de conhecimentos, de formas explicativas do mundo e de artefatos culturais produzidos por grupos sociais oprimidos (ou seja, a diversidade, riqueza e dinamicidade de suas culturas) e se o epistemicídio é parte estruturante da

hierarquização entre os grupos sociais e da subordinação daqueles que experimentam as situações de opressão, torna-se urgente, numa agenda política de superação das formas de opressão, o enfrentamento ao epistemicídio. Os esforços dos movimentos sociais negros e de seus intelectuais em torno dessa agenda foram decisivos para a aprovação da Lei 10.639/03 e da luta por sua implementação, já que o diploma legal “prevê que tanto as redes públicas quanto as redes privadas devem agir para reverter o grave cenário que afeta o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes” (Geledés; Alana, 2023, p.5).

Observou-se, diversos estudos para compreensão da implementação da legislação supramencionada, estudos liderados principalmente por Gomes (2012) que juntamente com diversos pesquisadores analisaram a implementação desta legislação em seus primeiros dez anos nas capitais brasileiras. A pesquisa intitulada “Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Étnico-Raciais na Escola na Perspectiva de Lei 10.639/2003”, indicou que a implementação da legislação era pontual e pouco institucionalizada, marcada por grandes controvérsias. Evidenciando que nos casos em que a implementação era bem-sucedida as causas estavam ligadas à intencionalidade do professor e sua prática pedagógica e não por causa de uma estrutura administrativa que fornecesse recursos para tal.

Já no início do semestre de 2023, o Instituto Geledés juntamente com o Instituto Alana divulgou a pesquisa: “Lei 10.639/03 a atuação das Secretarias Municipais e a Educação no ensino de história e cultura afro-brasileira”. A pesquisa tinha como objetivo “estabelecer um diálogo entre as dimensões expressas nas Diretrizes Curriculares nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e os dados coletados sobre a implementação da lei 10.639/03 no âmbito municipal” (Geledés; Alana, 2023 p. 16).

A metodologia envolveu a aplicação de um questionário em 1.187 (mil cento e oitenta e sete) municípios, abrangendo todas as regiões do Brasil e representando 21% do total municipal do país. Salienta-se que essa pesquisa utilizou os seis eixos das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais, como a pesquisa organizada Gomes (2012) que foi citada anteriormente. Entre as principais conclusões a falta de estrutura administrativa e de arranjos institucionais para a implementação da legislação permaneceram uma tendência.

Segundo os dados coletados, “apenas 5% dos municípios afirmam ter implementado uma área técnica dedicada à agenda da educação para as relações étnico-raciais e só 8% das secretarias dizem ter dotação orçamentária específica” (Geledés; Alana, 2023, p. 33). Finalmente o estudo concluiu que:

A institucionalização da lei ainda é baixa na estrutura administrativa das redes: apenas uma Secretaria Municipal em cada quatro possui uma área, equipe ou profissionais específicos responsáveis pelo ensino de história e cultura africana e afro-brasileira dentro das Secretarias Municipais de Educação, e somente um em cada cinco municípios possui regulamentação específica sobre o ensino (Geledés; Alana, 2023, p. 65).

Apesar da distância de uma década entre as duas investigações, suas conclusões parecem apontar certa convergência no que diz respeito à fragilidade dos processos de institucionalização dos esforços desenvolvidos pelo poder público para a implementação da Lei 10.639/03. Em síntese, há um consenso entre gestores educacionais sobre a importância de combater o racismo e implementar ações para promover a educação das relações étnico-raciais. Contudo, a concretização dessas intenções em instrumentos efetivos de política educacional ainda parece distante na maioria dos sistemas de ensino, levantando a questão: por que existe uma disparidade entre a intenção declarada de agir e a efetiva implementação dessas medidas?

Os estudos dedicados à análise de políticas públicas podem nos ajudar a compreender parte dos condicionantes desse processo. Podemos afirmar que o campo de pesquisas e estudos sobre análise de políticas públicas nasceu em meados do século XX, inicialmente com a perspectiva das ciências sociais aplicadas e dedicado ao aprimoramento do uso da racionalidade no fluxo decisório das políticas públicas (Lasswell e Lerner, 1951). Essa forma de compreender a análise de políticas públicas também produziu o que seria o analista (ou o cientista) de políticas públicas, idealizado como o “especialista que clarifica o problema, identifica cursos de ação alternativos e sistematicamente determina respostas ótimas: ele seria comparável a cientistas de laboratório, voltados a ‘trazer a verdade para o poder’” (Wildavsky, 1979, p.37).

Muito rapidamente, entretanto, evidenciou-se que o foco na compreensão e aprimoramento do uso da racionalidade no processo decisório era restrito demais, pois deixava escapar uma série de outros elementos que condicionam o processo de construção e realização das políticas públicas. Da mesma maneira, a visão do analista

de políticas públicas como um cientista operando nas mesmas condições de um laboratório de ciências naturais, tornou-se pouco aderente à realidade.

Araújo e Rodrigues (2017) indicam que pesquisadores em análise de políticas públicas, oriundos de diversas disciplinas e afastando-se da lógica normativa inicial do campo, desenvolveram quatro principais modelos teóricos ao longo do século XX. Esses modelos, que contribuíram para a ampliação e diversificação das abordagens epistemológicas nas investigações, incluem: a) o modelo sequencial ou do ciclo de políticas públicas; b) o modelo dos múltiplos fluxos; c) o modelo do equilíbrio interrompido; e d) o modelo das coligações de causa ou coligações de interesse.

Segundo as autoras, o modelo sequencial (ou do ciclo) concebe as políticas públicas como um resultado de um processo desenvolvido em etapas, caracterizando-se por um ciclo político recorrente. Ao descrever essas etapas e identificar seus principais mecanismos, é possível simplificar a complexidade presente no mundo real. Essa abordagem permite a análise isolada dos processos em cada etapa, aprofundando e refinando a análise individual de cada momento do ciclo. Ao longo do século XX, quase todas as propostas estão evidentes, ao menos, seis grandes etapas: a) a identificação do problema público; b) a inclusão do problema na agenda; c) a produção de alternativas para a solução; d) a formulação; e) a implementação; f) o monitoramento e a avaliação.

O modelo sequencial do ciclo de políticas públicas enfrenta diversas críticas, destacando-se: a) a indução de uma perspectiva causal entre etapas, que carece de aderência à realidade; b) a proposta de uma ordem de fenômenos nas etapas que não se aplica uniformemente a todos os processos de decisão política; c) a promoção de uma análise top-down, limitando a influência dos agentes na base e dos usuários da política (Sabatier, 2007). Apesar de suas limitações, o modelo serve como ponto de partida para a maioria das abordagens, proporcionando uma visão sistêmica dos problemas no processo de políticas públicas e demonstrando um notável poder heurístico (Hill, 2009).

O modelo dos fluxos múltiplos, formulado por John Kingdon, focaliza sua análise na compreensão dos motivos que explicam a) o reconhecimento e a atenção dos decisores políticos a um problema específico; b) a priorização e despriorização

de agendas políticas ao longo do tempo; e c) o processo de avaliação, escolha e rejeição de soluções para um problema político na agenda.

Os fluxos são impulsionados por atores institucionais e indivíduos que formam comunidades políticas e empreendedores políticos. Eles atuam tanto na dimensão visível, incluindo governo, parlamento e membros da administração com poder decisório, quanto na dimensão invisível, que envolve grupos de interesse, burocratas, pesquisadores, acadêmicos, partidos políticos, mídia e opinião pública.

O modelo do equilíbrio interrompido concentra-se na explicação dos processos de continuidade e ruptura das políticas públicas, introduzindo os conceitos de 'imagem política' (percepção e discussão de uma política) e 'subsistema político'. A 'imagem política' torna-se crucial, pois influencia fortemente as decisões dos tomadores de decisão para consolidar, ampliar, desmobilizar ou interromper uma política pública, sendo um fator crítico para a continuidade ou ruptura.

Por sua vez, o conceito de subsistema político refere-se à comunidade de especialistas dentro e fora dos governos, confiados pelos tomadores de decisão para processar informações, analisar dados e organizar conhecimento técnico sobre um tema específico. Esses subsistemas políticos desempenham o papel de manter o monopólio sobre a imagem política de um tema, mas podem perder força ou trabalhar para desfazer essa imagem de acordo com a composição, interações ou mudanças de orientação interna. Isso pode alterar o equilíbrio estabelecido em uma determinada agenda.

Finalmente, o modelo de coalizões de causa/interesse destaca a diversidade de agentes nos subsistemas políticos, que nem sempre compartilham percepções ou análises uniformes dos problemas e propostas de políticas públicas. Dentro de um subsistema, quando atores se organizam de maneira coordenada para atingir objetivos políticos específicos, forma-se uma coalizão de causa ou interesse (advocacy coalition).

Este trabalho adota abordagem do ciclo de política pública para a análise da implementação da Lei 10.639/03, visto que as ferramentas disponíveis nesta abordagem se alinham melhor à discussão proposta. No modelo proposto pelo ciclo de políticas públicas, é possível tanto a focalização na fase de implementação da política pública quanto a verticalização da análise em torno dos aspectos específicos

que condicionam esse processo. Esta pesquisa reconhece as críticas dirigidas às abordagens e, portanto, esclarece que a subdivisão didática do processo de política pública em fases não implica que essas fases sejam períodos isolados e incomunicáveis. Pelo contrário, trata-se de um procedimento metodológico que viabiliza a análise mais aprofundada em determinados aspectos do fenômeno, sem negar a interconexão entre essas fases.

A fase de implementação é uma das menos exploradas no ciclo de políticas públicas, especialmente no campo das políticas educacionais, onde a atenção é predominantemente voltada para as fases de formulação e avaliação. A implementação é grandemente influenciada por instituições, relacionamentos e experiências dos burocratas, cujos conhecimentos, valores e crenças desempenham um papel crucial nas decisões e na gestão da discricionariedade durante o processo. Compreender a concretização das políticas educacionais na interação entre instituições, profissionais de educação e usuários requer uma análise detalhada de como esses atores recebem, compreendem e aderem (ou rejeitam) uma determinada política pública, considerando as condições institucionais favoráveis ou desfavoráveis (Lipsky, 1980; Ribeiro et al., 2020).

3 Localização e Seleção de Estudos Correlatos: Tendências, Temáticas Teóricas e Metodológicas

O levantamento bibliográfico foi realizado na base SciElo entre os meses de janeiro a abril de 2023, o recorte temporal utilizado foi de dez anos de produção acadêmica (2013-2023). Os descritores utilizados para a seleção de artigos foram: [1] Políticas Educacionais e Implementação; [2] Políticas Educacionais e Racismo; [3] Políticas Públicas e Racismo; [4] Relações étnico-raciais; [5] Lei 10.639; [6] Lei 10.639/03 e [7] Lei 10.639/2003.

A seleção dos textos foi realizada a partir da leitura dos resumos com a pré-seleção a partir dos títulos de 181 artigos publicados no período mencionado. Após a leitura dos resumos foram selecionados os trabalhos que tratavam implícita ou explicitamente da implementação da política de educação das relações étnico-raciais. Assim, foram selecionados 76 artigos.

A partir da seleção dos artigos, primeiramente, observou-se os temas abordados, seguido dos referenciais teóricos, e por fim as abordagens metodológicas. No que diz respeito aos temas, o tratamento dos dados permitiu que se dividisse os estudos em dois grandes grupos: [1] A implementação de políticas educacionais de forma geral, criado a partir dos seguintes descritores: Políticas Educacionais e Implementação; Políticas Educacionais e Racismo, contendo vinte e nove artigos. [2] A implementação da política de educação das relações étnico-raciais, criado a partir dos outros descritores que são: Relações étnico raciais e as variações da nomenclatura Lei 10.639 citada acima. Contendo quarenta e sete artigos

Nos 29 artigos localizados no primeiro grupo, a distribuição encontrada permitiu localizar as seguintes categorias: [1] Educação Básica (dezessete artigos); [2] Discussão teórico-conceitual e interface com o campo de públicas (seis artigos); [3] Ensino superior (três artigos); [4] Revisão de bibliografia (dois artigos); [5] Educação profissional (um artigo).

Observa-se que mais de metade dos estudos (58,6%) concentram-se na Educação Básica, destacando-se pela análise de programas e políticas específicas, como educação inclusiva, educação de jovens e adultos, ensino médio integrado e educação do campo. Dentro desta categoria, destaca-se a pesquisa de Camargo e Carvalho (2019), que investiga a implementação de políticas educacionais para alunos com deficiência. O estudo, baseado em três escolas, aponta descontinuidade e ineficiência na implementação devido a limitações de infraestrutura. O capacitismo emerge como um importante obstáculo, prejudicando o protagonismo e o desenvolvimento saudável dos beneficiários dessa política.

O estudo de Silva e Ramos (2018) relaciona políticas de avaliação por resultados com a implementação da proposta curricular do ensino médio. A pesquisa destaca que a avaliação externa é a principal referência de qualidade, resultando na ampliação da dualidade entre a formação propedêutica e a formação técnico-profissional no ensino médio integrado.

Como informado anteriormente, os trabalhos pertencentes a esse grupo foram extraídos dos descritores que não envolviam a educação das relações étnico-raciais diretamente, mas a implementação de políticas educacionais, neste contexto cabe

ressaltar que dos vinte e nove trabalhos encontrados apenas um está relacionado a lei 10.639/2003.

O segundo grupo, abrangendo 21% dos artigos identificados, trata-se de trabalhos dedicados à construção de modelos conceituais e à discussão da intersecção entre as malhas conceituais, abordagens epistemológicas e métodos de investigação no campo da análise de políticas públicas, comparando-os com aqueles mais utilizados na pesquisa educacional.

Na categoria mencionada, destaca-se o trabalho de Tripodi e Souza (2018), que analisa as dinâmicas de privatização na educação básica. Introduzindo o conceito de "permeabilidade estatal" como ferramenta analítica, o estudo reconhece a suscetibilidade do Estado a influências externas variadas. Argumenta que a capacidade estatal limitada ou o isolamento de sua burocracia pode aumentar a permeabilidade a aspectos privatizantes, manifestados na educação por meio de: 1) uso de avaliações externas e 2) oferta educacional por atores não estatais.

Os trabalhos de Bonamino; Meira (2021), Mota; Mota (2021), Ribeiro *et al.* (2020), Novato *et al.* (2020), por exemplo, mobilizam os conceitos provenientes da Administração Pública e da Ciência Política, dialogando com os referenciais teóricos desta área para discutir implementação de políticas educacionais criando uma intersecção temática.

Foram identificados três artigos que abordam a implementação de políticas educacionais no ensino superior. Um exemplo é o estudo de Pinto; Marques; Silva (2020) sobre o Programa Nacional de Formação de Professores (PARFOR). Os autores visavam analisar e avaliar a implementação e os resultados dessa política no município de Sorocaba-SP. A pesquisa revelou que o programa contribuiu para avanços significativos na superação de lacunas nas formações iniciais dos professores neste município.

O estudo de Souza e Brandalise (2016) analisou a efetividade da política de cotas na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Os resultados apontaram fragilidades, principalmente relacionadas à permanência saudável dos alunos cotistas, com falta de diálogo sobre tensões raciais e uma certa leniência institucional para lidar com conflitos.

A categoria revisão bibliográfica, oferece contribuições significativas para o debate. A metapesquisa conduzida por Costa; Muylaert; Oliveira (2023) revela que, no período de 2017-2018, as teses e dissertações sobre a implementação de políticas educacionais se concentraram em agentes implementadores, enquanto os artigos exploraram estruturas de governança.

Dentro desse contexto, o estudo de Araújo *et al.* (2022) revela que a implementação de políticas educacionais é um tema crescente no Campo de Políticas Públicas, destacando duas tendências nos estudos: [1] Aqueles alinhados aos referenciais teóricos do campo e [2] Outros que, apesar de se dedicarem à implementação, carecem de uma clara interface teórico-conceitual com o campo.

Finalmente os autores mais citados como referencial teórico para fundamentar os artigos selecionados foram: Abrucio (2018); Arretche (2001; 2007; 2009) Ball (1992;2002;2014); Bonamino, Souza (2012); Barrosso (1996; 2005; 2006); Bichir (2016; 2020); Farah (2018); Faria (2012); Hill (2001; 2014) Hill, Hupe (1997; 2003); Lipsky (1980; 2010; 2013; 2019); Lotta (2014; 2015; 2019); Mainardes (2000; 2018; 2019); Matland (1995); Pires (2011; 2012); Sabatier (1980; 1983; 1993); Saraiva (2006) e Souza (2006). Ressalta-se que a Rede de Estudos de Implementação de Políticas Educacionais (Reippe), também citada nestes artigos, é uma rede de pesquisadores que têm fomentado a discussão a respeito da temática.

Quanto às abordagens metodológicas, após a leitura dos trabalhos foi possível identificar estudos de caráter teórico (dezessete artigos) e qualitativo (sete artigos) majoritariamente, seguidos de pesquisa quanti-quali (cinco artigos) e nenhum artigo estritamente quantitativo.

Observa-se uma predominância de artigos com abordagem teórica (58,6%) que estabelecem conexões entre a implementação de políticas educacionais e conceitos do Campo de Políticas Públicas. Muitos desses artigos são revisões de literatura, buscando entender os avanços e apontar lacunas no campo da implementação de políticas educacionais. Além disso, há uma ênfase nos estudos teóricos em compreender documentos e normativas que regulamentam a educação, explorando como esses elementos influenciam políticas educacionais específicas.

Não foram observadas pesquisas estritamente quantitativas. Nas abordagens qualitativas verificou-se a utilização de métodos como entrevistas semi-estruturadas,

observação *in locu*, entre outros. Já nas pesquisas com abordagem mista, verificou-se predominantemente a aplicação de questionários.

Quanto ao segundo grande grupo, a implementação da política de educação das relações étnico raciais 47 artigos tratam da temática. As temáticas que se sobressaem no estudo de implementação da lei 10.639/03 são [1] Currículo, didática e práticas pedagógicas (vinte e seis artigos); [2] Ensino superior (seis artigos); [3] Revisão bibliográfica (quatro artigos); [4] Agentes implementadores (três artigos); [5] Teoria conceitual (quatro artigos); [5] Avaliação externa (dois artigos); [6] Educação profissional (dois artigos).

Mais da metade (55,3%) dos artigos relacionados ao estudo do currículo, da didática e das práticas pedagógicas. Ainda que não utilizado o conceito de implementação, proveniente do campo da administração pública, o maior interesse dos pesquisadores da educação das relações étnico-raciais foi a investigação em torno da efetivação da implementação da lei nas práticas pedagógicas dos docentes. Portanto, poderíamos inferir que tais estudos se aproximam daqueles que são realizados no campo da implementação de políticas, sobretudo porque partimos do princípio que os professores também poderiam ser denominados burocratas de nível de rua, uma vez que são esses profissionais que colocam as políticas em prática.

Assim, observa-se uma aproximação do campo educacional, especificamente da educação das relações étnico-raciais com o campo de políticas públicas. Uma vez que o grande interesse de investigação é a prática do professor em sala de aula para implementação da legislação. O burocrata de nível de rua é aquele que efetiva o direito fundamental ao cidadão, ao usuário de uma política pública. Ele é a face mais acessível do Estado ao cidadão, possuindo um grande poder/discricionariedade de transformar a norma, o programa em um direito efetivado (Lotta, 2014).

A partir deste conceito, verificou-se uma grande quantidade de estudos que buscam compreender como se dá a prática pedagógica do professor. Essa hipótese é fortalecida, uma vez que um dos trabalhos analisados chegou a conceituar implementação como “atividades pedagógicas intencionalmente organizadas” (Alves *et al*, 2022, p. 1). Evidencia-se, um grande esforço por parte dos pesquisadores de compreender como os professores, burocratas de nível de rua, que estão na linha de

frente da implementação e que proporcionam, ou não, a efetivação do direito na vida dos alunos, os usuários, realizam esta responsabilidade.

No trabalho de Gomes (2012), o conceito de implementação é mais abrangente, abarcando as esferas administrativas, como já explicado anteriormente. No entanto, observa-se um esforço para compreender o grau de enraizamento da legislação aqui discutida, nas práticas pedagógicas ao se realizar análises *in loco* em um conjunto de 36 (trinta e seis) escolas públicas estaduais e municipais do país.

A segunda maior categoria, trata do Ensino Superior, especificamente das licenciaturas e sobre a formação inicial do professor, entre os assuntos discutidos verifica-se uma pertinente discussão sobre o currículo dos cursos universitários, bem como a baixa institucionalização da legislação no meio acadêmico.

Logo em seguida, a revisão bibliográfica demonstra um papel significativo nos estudos do campo, demonstrando que os estudos acadêmicos sobre a educação das relações étnico-raciais aumentam consideravelmente após a promulgação da legislação. Em grande parte dos artigos estudados, não apenas os da revisão bibliográfica, a atuação dos movimentos sociais negros organizados é uma marca histórica e bibliográfica, ou seja, uma fonte de estudos. Uma vez que os movimentos negros apresentaram estudos a respeito da condição do negro no Brasil antes mesmo da academia entender este tema como relevante, inclusive na seara educacional.

Elencou-se uma categoria a respeito dos agentes implementadores, uma vez que, neste contexto, eles não tiveram apenas sua prática avaliada, mas foram ouvidos para compreender sua relação com a estrutura administrativa escolar. Ressalta-se que nesta categoria, os professores não foram os únicos agentes implementadores estudados, identificou-se também uma forte necessidade de institucionalização da legislação 10.639/2003 uma vez que se tem verificado uma forte tendência de hiper responsabilização do burocrata de nível de rua, desobrigando o alto e médio escalão de poder de assegurar a estrutura administrativa de prover recursos para a implementação das leis, o que se verificará, adiante, como uma tendência entre os estudos.

Os referenciais teóricos mais utilizados nestes trabalhos foram: Almeida (2018; 2019); Agamben (2022); Bethencourt (2015); Bourdieu (1995); Carneiro (2005); Cavalleiro (1998; 2000); Cavalleiro; Henriques (2001; 2005); Fanon (2008); Foucault

(2008) Freire (2000); Mbembe (2016); Gonçalves (1998); Gomes (2005; 2012; 2017); Hall (2003; 2004; 2016); Hosembalg (1998); Munanga (1996; 2004; 2005; 2008); Nascimento (2015); Quijano (2007); Ribeiro, (1996); Silva (2003; 2014) e Souza (2009).

Quanto às abordagens metodológicas a pesquisa teórica foi predominante (vinte e três artigos), seguida da pesquisa qualitativa (vinte artigos). Demonstrou-se uma grande redução de estudos desenvolvidos a partir da abordagem mista que contou apenas com três estudos e a pesquisa quantitativa somente com um.

Evidenciou-se que em relação às abordagens utilizadas no grupo implementação de políticas educacionais de modo geral, no caso dos estudos relacionados à implementação da política de educação das relações étnico-raciais o número de estudos que utilizam a abordagem qualitativa é maior. Além disso, neste grupo observou-se a abordagem do método quantitativo, uma vez. O número de pesquisas que utilizou a abordagem mista foi consideravelmente pequeno, 6,8% da totalidade de pesquisas analisadas pertencentes ao grupo de implementação de política de educação das relações étnico-raciais.

Considerações Finais

A literatura examinada permite inferir que há uma produção relevante sobre a implementação da legislação 10.639/2003 no campo empírico, no entanto essa produção não toma como ponto de partida uma metanálise da produção bibliográfica já realizada, e cujo caráter seja interdisciplinar. Por exemplo, fica patente o silenciamento dos referenciais teóricos da Administração Pública especialmente nas pesquisas realizadas no campo da educação.

Outra inferência é que esse diálogo entre os estudos da educação das relações étnico-raciais e os referenciais originários da Administração Pública podem ser profícuos para uma compreensão mais sistêmica e profunda dos processos e dimensões da implementação de uma legislação que completou vinte anos, mas que ainda encontra muitos desafios em sua materialização nas práticas educativas e na educação antirracista desta e das futuras gerações.

Referências

ALVES, *et al.* Como o Racismo Estrutural impede a implementação da EREER no ensino de química. **SciELO Preprints**; 2022. DOI: 10.1590/scielopreprints.3111. Disponível em: <https://europepmc.org/article/ppr/ppr459615>. Acesso em 30 de julho de 2023.

ARAÚJO, L; RODRIGUES, M de L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Portugal, ed. 83, p. 11-35, 2017. DOI <https://doi.org/10.7458/SPP2017839969>. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/sociologiapp/article/view/9969>. Acesso em: 6 jan. 2024.

CAMARGO, F P de; C, C P de. O Direito à Educação de Alunos com Deficiência: a Gestão da Política de Educação Inclusiva em Escolas Municipais Segundo os Agentes Implementadores. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Bauru, v. 25, ed. 4, p. 617-634, out-dez 2019. DOI <https://doi.org/10.1590/s1413-65382519000400006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/XRCWL7VZfdx9LvWK4CVQKnN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2024.

CARDOSO, Eduardo. A implementação da Lei 10.639/03 na rede pública municipal de São Paulo (2013-2019): compreensão e adesão dos professores que atuam no ensino fundamental. 2023, 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.cruzeirodosul.edu.br/jspui/handle/123456789/4795>

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de racialidade**: A construção de outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GOMES, N. L. (Org). Práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva da lei nº 10.639/03. Ed. – Brasília : MEC ; Unesco, 2012.

GOMES, Nilma Lino; JESUS, Rodrigo Ednilson de. As práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva de Lei 10.639/2003:: desafios para a política educacional e indagações para a pesquisa. **Educar em Revista**, Curitiba, ed. 47, p. 19-33, janeiro/março 2013. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-40602013000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/QFdpZntn6nBHWPXbmd4YNQf/?lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2024.

HILL, Heather. **The public policy process**. 5th ed. Pearson Logman, 2009.

INSTITUTO ALANA. **Lei 10.639/03: a atuação das Secretarias Municipais de Educação no ensino de história e cultura afro-brasileira**[organização Beatriz Soares Benedito, Suelaine Carneiro, Tânia Portella]. São Paulo, 2023.

KILOMBA, Grada. **Memórias da Plantação**: Episódios de Racismo Cotidiano Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

LASSWELL, H. D. **The policy orientation**. In: LERNER, D.; LASSWELL, H.D. (Org.). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy** : dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, 2014. DOI: 10.12660/cgpc.v19n65.10870. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870>. Acesso em: 30 jun. 2023.

_____. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. P. 11-38. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 27 maio. 2023.

MBEMBE, A. **Necropolítica**. São Paulo: N-1, 2018.

MEIRA, M; BONAMINO, A. Contribuições dos estudos de implementação para a análise de políticas educacionais:: desafios para a política educacional e indagações para a pesquisa. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, 2021. DOI <https://doi.org/10.1590/0104-4060.78979>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/Q96pqGjpFmbYfbzcfwz6bxM/?lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2024.

MILLS, C. W. **O contrato racial**. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

MOTA, M O; MOTA, D. O Prêmio Escola Nota Dez (PENDez): um instrumento de combate às desigualdades educacionais na alfabetização infantil. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, 2021. DOI <https://doi.org/10.1590/0104-4060.78239>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/fZcCwgLw7QMq3zD9mFTgThf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2024.

MUYLAERT, N.; PRADO OLIVEIRA, A. C.; ARAUJO DA COSTA, P. METAPESQUISA: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO. **Educação em Revista** , [S. l.], v. 39, n. 39, 2023. Disponível em:

<https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/38352>. Acesso em: 6 jan. 2024.

NIEDERAUER, B. V. A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 10.639/2003 NA REDE DE ENSINO DE MOGI DAS CRUZES: Crenças, conhecimento, compreensão e adesão de professoras/es e gestoras/es escolares. 2022, 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

NOVATO, V de O L; NAJBERG, E; LOTTA, G S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 416-432, mai-jun 2020. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220190228>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/h7h7TSdQ8pYpMxhnJ9gxbkt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2024.

OLIVEIRA, A. C. Implementação das Políticas Educacionais: tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**, [S. l.], v. 4, p. 1–16, 2019. DOI: 10.5212/retepe.v.4.009. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12966>. Acesso em: 27 maio. 2023.

PINTO, R. Ângelo B; MARQUES, W. .; SILVA, L. V. da . O Programa Nacional de Formação de Professores – PARFOR em uma Universidade Comunitária: impactos e resultados. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 25, n. 3, 2020. DOI: 10.1590/S1414-40772020000300013. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/4118>. Acesso em: 6 jan. 2024.

RIBEIRO, V. M.; BONAMINO, A.; PAES DE CARVALHO, C. Reflexões e Aprendizagens. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; PAES DE CARVALHO, Cynthia (Org.). **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. 1ed.Brasília: IPEA, 2020, v. 1, p. 259-262. Acesso em: 31 julho. 2023.

SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SANTOS, A. do N.; PEREIRA, R. Diretores de escola na implementação das políticas de educação especial inclusiva em um município da Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. n. esp. 3, p. 2386–2404, 2022. DOI: 10.21723/riaee.v17iesp.3.16688. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16688>. Acesso em: 27 maio. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa, 1998. **La Globalización del derecho**: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Colombia: IISA; Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1998. Acesso em 06 de junho 2024. Disponível em: https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/La_globalizacion_del_derecho_Los_nuevos_caminos_de_la_regulacion_y_la_emancipacion.pdf.

SILVA, K N P; RAMOS, M. O Ensino Médio Integrado no Contexto da Avaliação por Resultados. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, ed. 144, p. 567-583, jul-set 2018. DOI <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018186794>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/mMBRdc48cqBFxSCJpzLSPb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 6 jan. 2024.

SOUZA, A C de; BRANDALISE, M Â T. Avaliação da política de cotas da UEPG:: desvelando o direito à igualdade e à diferença. **Avaliação**:: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, Sorocaba, v. 21, p. 415-437, jul 2016. DOI <https://doi.org/10.1590/S1414-40772016000200006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/pjrwLCPkCmmkr4k4DBcPxSG/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 6 jan. 2024.

TRIPODI, Z F; SOUSA, S Z. Do Governo à Governança: Permeabilidade do Estado a Lógicas Privatizantes na Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 48, ed. 167, p. 228-253, jan-mar 2018. DOI <https://doi.org/10.1590/198053144800>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cv7MhFX9nZCtQKKWCQjHKCM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2024.

WILDAVSKY, A. B. **Speaking truth to power**: the art and craft of policy analysis. Boston: Little-Brown, 1979.

Recebido em: 12-04-2024

Aceito em: 21-05-2024