

Quando a lei não basta: ambiguidade e conflito na política de educação para as relações étnico-raciais na educação básica

Autores: Giovanni Iuliano Meira, Isadora Castanhedi

Resumo Simples

Este artigo analisa a trajetória da política de Educação para as Relações Étnico-Raciais (ERER) e seus dispositivos de implementação, com base no modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland (1995). A análise parte da seguinte pergunta de pesquisa: por quê a política de promoção das relações étnico-raciais enfrenta dificuldades de implementação efetiva, mesmo diante da existência de um marco legal consolidado? Parte-se da hipótese de que a política de ERER está inserida em um campo caracterizado por altos níveis de ambiguidade e conflito político, o que, segundo o modelo de Matland, tende a gerar uma implementação predominantemente simbólica, com baixa capacidade de transformação efetiva. A metodologia adotada é qualitativa, baseada na análise documental de normativas federais, diretrizes curriculares, planos e notas técnicas do Ministério da Educação entre 2003 e 2024. A partir do modelo de Matland, o artigo classifica os diferentes momentos da política entre os tipos de implementação simbólica, experimental e política. Conclui-se que a efetividade da ERER depende não apenas da existência de marcos legais, mas do fortalecimento das organizações federais, como a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), e da coordenação federativa.

Resumo Expandido

Este artigo analisa a trajetória da política de Educação para as Relações Étnico-Raciais (ERER) no Brasil, com foco nos dispositivos de implementação desenvolvidos entre 2003 e 2024. A análise adota o modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland (1995), com o objetivo de compreender como a combinação dessas duas variáveis ajuda a explicar os limites e variações observados na efetivação da política, mesmo diante de um marco legal consolidado, como a Lei nº 10.639/2003.

A escolha do modelo de Matland se justifica pela capacidade de articular duas dimensões centrais da implementação: o nível de clareza (ou ambiguidade) dos objetivos e instrumentos da política e o grau de conflito político entre os atores envolvidos. Ao identificar diferentes configurações entre esses dois fatores, o modelo propõe quatro tipos ideais de implementação: administrativa, experimental, simbólica e política. No caso da ERER, a hipótese central é que o elevado grau de ambiguidade normativa e de conflito político contribuiu para uma implementação predominantemente simbólica ou experimental, com baixa efetividade transformadora, especialmente nos momentos de descontinuidade institucional e hostilidade política.

A abordagem metodológica é qualitativa, baseada em análise documental de legislações, diretrizes curriculares, planos e notas técnicas do Ministério da Educação (MEC), além de fontes secundárias acadêmicas e jornalísticas. O recorte temporal abrange quatro fases principais: (1) a formulação e experimentação inicial (2003–2014), (2) a transição simbólica (2015–2018), (3) a paralisia sob viés simbólico (2019–2022) e (4) a retomada com viés político (2023 em diante). Em cada fase, o artigo identifica o tipo de implementação predominante segundo o modelo de Matland.

No primeiro ciclo (2003–2014), a política apresenta altos níveis de ambiguidade e baixos níveis de conflito, o que caracteriza uma implementação experimental. A criação da Lei nº 10.639/2003, das Diretrizes Curriculares Nacionais para a ERER (BRASIL, 2004) e da SECAD/SECADI no MEC constituiu uma estrutura normativa e institucional significativa (CAVALLEIRO, 2003; GOMES, 2012). Entretanto, a ausência de instrumentos uniformes de indução federativa, financiamento contínuo e estratégias de monitoramento resultou em grande variação nos formatos locais de implementação. A ambiguidade de objetivos e meios permitiu interpretações diversas, o que, segundo Matland (1995), tende a estimular arranjos locais adaptativos, mas com baixa coordenação sistêmica.

Entre 2015 e 2018, observa-se uma transição para implementação simbólica. A instabilidade política após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff impactou diretamente a agenda

de equidade racial no MEC, resultando na perda de centralidade da SECADI e em restrições orçamentárias (SANTOS & SILVA, 2018). A ambiguidade manteve-se alta, e o conflito político aumentou com o avanço de pautas conservadoras que questionavam a inserção de temáticas étnico-raciais no currículo escolar. Apesar disso, algumas redes municipais e estaduais desenvolveram estratégias próprias, aproveitando os espaços institucionais ainda existentes (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2021).

De 2019 a 2022, durante o governo Bolsonaro, ocorre a implementação simbólica com paralisação. A SECADI é extinta, e o MEC adota um discurso contrário à temática racial, promovendo perseguições discursivas e censura institucional (PIRES, 2018). O conflito atinge seu ponto mais alto e a ambiguidade se agrava pela ausência deliberada de diretrizes operacionais. O marco legal da EREER permaneceu formalmente em vigor, mas a política deixou de ser implementada de forma significativa. A execução local tornou-se inteiramente dependente da iniciativa e capacidade dos entes federados, ampliando desigualdades territoriais.

A partir de 2023, com a recriação da SECADI e o lançamento da Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (PNEERQ), inicia-se uma fase de implementação política (BRASIL, 2023). Há redução da ambiguidade com o detalhamento de diretrizes, eixos de ação e estratégias de articulação federativa, mas o conflito político permanece elevado, especialmente em contextos locais adversos. Neste cenário, a atuação de burocratas de médio escalão e de linha de frente torna-se central para a tradução ou bloqueio da política (BRODKIN & MAJMUNDAR, 2010; LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014).

A aplicação do modelo de Matland apoia a compreender que a política de EREER tem oscilado historicamente entre diferentes tipos de implementação em função das variáveis ambiguidade e conflito. Mesmo com a manutenção de um marco legal consistente, a efetividade da política depende da existência de uma institucionalidade federal forte, de instrumentos claros de indução e da capacidade de articulação entre União, estados e municípios. A ambiguidade, embora permita flexibilidade e inovação local, também fragiliza a coerência da política; o conflito, por sua vez, impõe barreiras institucionais e culturais que ameaçam sua continuidade.

Conclui-se que fortalecer a implementação da política de EREER exige: (i) ampliar a capacidade técnica e orçamentária da SECADI; (ii) promover mecanismos eficazes de coordenação federativa e (iii) investir na formação continuada de professores e gestores escolares. Além disso, futuras pesquisas podem explorar a variação na implementação em

contextos locais específicos, bem como a interação entre burocratas de diferentes níveis decisórios. O modelo de Matland, ao integrar conflito e ambiguidade em uma tipologia relacional, mostra-se útil para interpretar os dilemas da implementação de políticas de equidade racial em um ambiente institucional instável e polarizado.

Referências

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”. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana*. Brasília: MEC/SECAD, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (PNEERQ)*. Brasília: MEC/SECADI, 2023.

BRODKIN, Evelyn Z.; MAJMUNDAR, Malay. Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, n. 4, p. 827-848, 2010.

CAVALLEIRO, Eliane. *Racismo e anti-racismo na educação: repensando nossa escola*. São Paulo: Summus, 2003.

GOMES, Nilma Lino. *Políticas da diferença e educação: desafios e perspectivas das políticas educacionais brasileiras*. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, p. 463-492, 2014.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995.

OLIVEIRA, Vitor de A.; ARAÚJO, Marlene F. de. A política de educação das relações étnico-raciais e a formação de professores no Brasil: desafios e perspectivas. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 79, p. 343-362, 2021.

PIRES, Breiller. Educação, o primeiro ‘front’ da guerra cultural do Governo Bolsonaro. *El País*, 2018. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/01/politica/1541112164_074588.html. Acesso em: 1 maio 2025.

SANTOS, Luciana M.; SILVA, Jéssica C. de O. Implementação da Lei 10.639/2003 no currículo das escolas públicas: avanços, limites e possibilidades. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 34, n. 2, p. 411–428, 2018.