A POLÍTICA NACIONAL DE EQUIDADE, EDUCAÇÃO PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA (PNEERQ) SOB O OLHAR DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sheilla Zillane Souza Almeida
Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB
E-mail: sheilla.a1666@ufob.edu.br

Leriane Silva Cardozo
Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB)
E-mail: leriane.cardozo@ufob.edu.br

Erick Samuel Rojas Cajavilca
Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB)
E-mail: rojas@ufob.edu.br

Clayton da Silva Barcelos
Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB)
E-mail: clayton.barcelos@ufob.edu.br

Cacilda Ferreira dos Reis
Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB)
E-mail: cacildafreis1@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (PNEERQ), à luz do ciclo de políticas públicas. O estudo parte da compreensão de que políticas públicas não são neutras, mas atravessadas por disputas sociais e institucionais. Com base nos autores Leonardo Secchi (2013), Celina Souza (2006) e Silvio Almeida (2019), são discutidas as fases do ciclo e seus limites diante das desigualdades raciais persistentes no Brasil. A análise considera que a PNEERQ representa uma continuidade crítica de políticas anteriores, como a Lei nº 10.639/2003. Logo, para que a PNEERQ cumpra seu papel transformador, é necessário um compromisso real do Estado com a justiça racial, por meio de escuta ativa dos territórios quilombolas e monitoramento contínuo da política.

Palavras-chave: Políticas públicas; equidade racial; PNEERQ.

INTRODUÇÃO

O Brasil, ainda profundamente marcado por desigualdades históricas, carrega o peso de uma dívida social com sua população negra e quilombola, uma dívida que se manifesta de forma cruel no campo educacional. Em um país em que o acesso à educação sempre foi desigual, é impossível ignorar a pergunta que ecoa entre educadores, movimentos sociais e comunidades tradicionais: como garantir o direito à educação para todas e todos em um cenário atravessado pelo racismo estrutural?

Os indicadores oficiais continuam a evidenciar aquilo que as comunidades negras vivenciam cotidianamente: estudantes negros, em especial os quilombolas, enfrentam maiores obstáculos para acessar, permanecer e concluir seus estudos, além de lidarem com práticas pedagógicas que frequentemente invisibilizam suas histórias, culturas e identidades. Reconhecer essas disparidades é o primeiro passo para compreendermos a urgência de políticas públicas que sejam capazes de romper com a lógica de exclusão que tem se perpetuado no sistema educacional brasileiro.

Segundo o Censo Demográfico de 2022, a taxa de analfabetismo entre pessoas quilombolas com 15 anos ou mais é de 18,99%, quase três vezes maior que a média nacional, que gira em torno de 7%. Esses números não são meramente estatísticos: eles escancaram a persistência do racismo institucional, da negligência histórica e da ausência de políticas efetivamente comprometidas com a transformação dessa realidade.

Essa desigualdade é resultado de um processo histórico de exclusão que sempre negou aos povos negros, indígenas e quilombolas o direito à educação plena, pública e de qualidade. Contudo, ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro, pressionado pelos movimentos sociais, principalmente pelo movimento negro e pelo movimento quilombola, passou a construir políticas públicas que buscavam, ao menos em parte, enfrentar esse legado de desigualdade.

É nesse cenário que se insere a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (PNEERQ). Trata-se de uma resposta política à luta histórica dos movimentos negros e quilombolas, que vêm há décadas denunciando as desigualdades raciais e exigindo um modelo educacional que respeite suas identidades e territórios. A formulação dessa política pública não é fruto de concessão institucional, mas do acúmulo de resistência de sujeitos que, mesmo diante da exclusão sistemática, seguem em movimento.

O presente artigo[1] se delimita à análise da PNEERQ a fim de compreender sua etapa de formulação e os desafios e tensões que permeiam sua efetivação. Justifica-se este estudo pela urgência de compreender os limites e possibilidades de uma política que se propõe a enfrentar desigualdades históricas profundas, especialmente no momento em que a pauta antirracista avança em termos legais, mas ainda encontra resistência em sua efetivação. A relevância deste estudo está em contribuir com o debate sobre a responsabilidade do Estado frente às populações quilombolas, bem como fortalecer uma abordagem crítica sobre as políticas educacionais voltadas para a justiça racial.

A questão norteadora deste artigo é: de que maneira a PNEERQ, como política pública, se estrutura e quais os motivos da sua formulação e desafios da sua implementação? Parte-se da hipótese de que, embora a PNEERQ represente um avanço significativo na promoção da equidade racial na educação, sua implementação enfrenta entraves estruturais relacionados ao racismo institucional, à resistência de gestores locais e à fragilidade de mecanismos de articulação federativa.

O objetivo geral é analisar a PNEERQ sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas, identificando as etapas de sua formulação e implementação. Os objetivos específicos são: Compreender o contexto histórico e social que fundamenta a criação da PNEERQ e Analisar como a política se insere no ciclo de políticas públicas. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e bibliográfico**.**

O estudo se apoia especialmente na análise teórica do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2013), além de documentos legais e normativos, como a própria Portaria nº 470/2024 que institui a PNEERQ, a Lei nº 10.639/2003 e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola. A abordagem adotada é crítica, compreendendo a política como processo histórico e conflituoso.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, será apresentado o referencial teórico, no qual serão apresentados os fundamentos conceituais das políticas públicas e sua relação com a equidade racial na educação. Em seguida, discute-se o ciclo de políticas públicas proposto, que serve de base para a análise da PNEERQ. A partir

[1] Artigo apresentado ao Componente Curricular Políticas Públicas e Sustentabilidade | 2025.1, Curso de Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais – PPGCHS, do Centro das Humanidades – CEHU, da Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB.

disso, examina-se como a PNEERQ se estrutura ao longo das diferentes etapas do ciclo, desde sua formulação até os desafios de implementação. Logo, serão apresentadas as considerações finais sobre o tema abordado.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A TÉCNICA E A LUTA POR EQUIDADE

Pensar em políticas públicas é, antes de tudo, entender que o Estado não é neutro. Toda política é resultado de escolhas: o que é priorizado, o que é ignorado, quem fala, quem silencia, quem decide e quem é afetado. Leonardo Secchi (2013), define-as como diretrizes pensadas para enfrentar problemas coletivos que afetam parte da população, e portanto, exigem uma resposta institucional.

Maria das Graças Rua (2009), diz que "as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade" (p.21-22). Nesse sentido, a política é vista como um instrumento essencial para mediar interesses diversos e muitas vezes conflitantes. Resolver pacificamente esses conflitos por meio da formulação de políticas públicas é uma maneira de garantir a convivência e a estabilidade social, promovendo respostas organizadas às demandas coletivas.

Como aponta Celina Souza (2006), embora existam diversas definições e modelos sobre políticas públicas, um elemento essencial que emerge desse campo é a possibilidade de distinguir entre aquilo que o governo declara como intenção e o que efetivamente realiza em termos concretos. Para ela, as políticas públicas não são definidas de forma neutra ou exclusivamente técnica, mas envolvem disputas de poder, ideias, valores e interesses. Então, a agenda pública não é ocupada apenas pelos problemas mais urgentes, mas sim por aqueles que ganham força política e simbólica, com participação de diferentes atores, visíveis ou não.

Contudo, o que é ou não considerado um "problema público" não surge de forma natural ou consensual. É fruto de disputas simbólicas e materiais. Muitas vezes, questões que afetam historicamente grupos marginalizados, como o racismo na escola, a ausência de currículos plurais ou a exclusão de saberes tradicionais, por exemplo, são deliberadamente invisibilizadas ou tratadas como secundárias.

Entre os modelos de análise disponíveis, destaca-se a tipologia de Theodore J. Lowi (*apud* Secchi, 2013), que classifica as políticas públicas em quatro tipos: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. Esta classificação nos ajuda a compreender que cada política carrega embates distintos, enquanto as redistributivas, por exemplo, desafiam diretamente privilégios históricos, as distributivas tendem a gerar menos conflito, justamente por não mexerem nas estruturas de poder vigentes.

Compreender a natureza dessas políticas é essencial para refletir sobre quem ganha e quem perde com cada decisão estatal. A Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola, por exemplo, possui um caráter redistributivo e constitutivo, na medida em que reivindica o reconhecimento de saberes subalternizados e propõe mudanças na própria estrutura da educação.

Para além da tipologia, o modelo de ciclo de políticas públicas oferece uma leitura processual das decisões estatais. Souza (2006) reconhece o ciclo de políticas públicas como um modelo útil para sistematizar o processo decisório do Estado, especialmente em contextos como o brasileiro, onde a área ainda carece de maior institucionalização teórica. No entanto, a autora alerta que as fases do ciclo não ocorrem de forma linear e técnica, mas são atravessadas por disputas políticas, interesses e relações de poder. Para ela, compreender uma política pública exige atenção ao contexto histórico, à estrutura federativa e à capacidade institucional de implementação e avaliação.

Rua (2009) afirma que o ciclo de políticas é uma abordagem que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas, ou seja, ela explica que esse modelo busca compreender a política pública como um processo composto por várias etapas conectadas entre si. Assim, o ciclo não é um esquema rígido, mas uma forma de analisar como as políticas públicas se desenvolvem de forma dinâmica, em um contexto de disputas, revisões e aprendizados constantes.

Secchi (2013) propõe sete fases no modelo de ciclo de políticas públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Ainda que apresentadas de forma linear, essas etapas se sobrepõem, retroalimentam-se e sofrem interferência de contextos políticos, sociais e econômicos. O autor defende ainda que não dá para prever tudo o que vai acontecer ao longo da formulação, implementação e avaliação de uma política pública, porque "o processo de política pública é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas. " (Secchi, 2013, p.44).

Como vimos, o ciclo não deve ser visto como uma receita neutra, mas como um campo de disputa. O que entra na agenda pública, por exemplo, nem sempre é o que mais afeta a população, mas sim o que ganha força política suficiente para mobilizar atores, recursos e decisões. E, quando se trata da pauta quilombola, sabemos que a luta para ser ouvido, reconhecido e priorizado é longa e árdua. A seguir, propõe-se uma reflexão sobre as fases do ciclo em diálogo com a luta por equidade racial.

Para Souza (2006) a fase da identificação do problema é o momento em que uma situação de injustiça ou desigualdade passa a ser percebida como intolerável. No contexto das políticas educacionais voltadas às populações quilombolas, por exemplo, a exclusão histórica e o racismo estrutural estiveram por muito tempo ausentes da agenda governamental, não por falta de evidências ou sofrimento social, mas pela naturalização institucional dessas desigualdades**.**

Silvio Almeida (2019) define o racismo estrutural como uma forma de racismo que está presente na própria organização da sociedade. Ele não é resultado apenas de comportamentos individuais ou de atos isolados de discriminação, mas faz parte da estrutura que sustenta as relações políticas, econômicas, jurídicas e culturais. Muitas vezes, o que deveria ser óbvio, como a exclusão educacional de povos quilombolas, permanece invisível aos olhos do Estado e da sociedade, por puro costume ou conveniência. Quem rompe esse silêncio são os sujeitos historicamente marginalizados, como os movimentos negros e quilombolas, que gritam o que muitos se recusam a escutar: a educação que aí está não nos serve, não nos reconhece e não nos inclui. Ao cumprir esse papel de denúncia, esses movimentos sociais, reivindicam que a educação seja redesenhada a partir de suas realidades.

A fase da formação da agenda política depende da correlação de forças. Para Secchi (2013), “A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. ” (p.46). Mas nem todo problema entra na agenda governamental; apenas aqueles que conseguem mobilizar atenção, pressão ou conveniência política. Quando a luta quilombola, por exemplo, consegue fazer com que o racismo educacional seja discutido nos gabinetes, nas conferências e nos espaços de decisão, trata-se de uma conquista política, fruto de resistência, e não de benevolência institucional.

Segundo Rua (2009), esta é uma fase em que uma determinada situação passa a ser reconhecida coletivamente como um problema político, ou seja, algo que exige atenção e ação do Estado. Quando o tema entra na agenda, ele passa a ser discutido,

priorizado e considerado nas decisões políticas, tornando-se oficialmente parte das preocupações e ações do poder público.

De acordo com Secchi (2013),

> A partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais. Idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução. ” (p.48).

Na formulação de alternativas, há o desafio de construir respostas que não apenas maquiem o problema, mas que o enfrentem com profundidade. Nesse momento, ganha força a escuta ativa aos territórios, às lideranças comunitárias, aos educadores quilombolas e aos saberes tradicionais. É preciso que o Estado compreenda que não se trata de adaptar a escola aos quilombos, mas de reconhecer o quilombo como espaço legítimo de produção de conhecimento.

Logo, a fase de tomada de decisão, por sua vez, é o instante em que os interesses em jogo precisam ser analisados. Secchi (2013) afirma que “A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. ” (p.51). Essa fase carrega o peso das disputas políticas, orçamentárias e ideológicas.

Rua (2009) diz que não significa que todas as decisões foram finalizadas, mas sim que houve um acordo mínimo em torno do núcleo central da política que está sendo construída. Ou seja, é o momento em que se consegue avançar em alguma definição principal, mesmo que muitos detalhes ainda estejam em aberto.

Dessa forma, decidir por uma política como a PNEERQ é, sim, uma escolha política: é admitir que o racismo existe, que ele estrutura as instituições, e que é papel do Estado combatê-lo de forma ativa e contínua.

Segundo Almeida (2019), as instituições podem combater o racismo estrutural por meio de mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas, e não apenas por medidas simbólicas ou superficiais. Ele destaca que, embora o racismo esteja enraizado na estrutura da sociedade, isto é, na forma como se organizam as relações econômicas, jurídicas, políticas e até familiares, isso não significa que ele seja imutável ou que políticas públicas antirracistas sejam inúteis. Pelo contrário, ações e políticas institucionais são fundamentais para enfrentar o problema.

A fase de implementação é talvez a mais delicada. É onde as intenções saem do papel e encontram a realidade concreta, marcada por limitações estruturais, falta de vontade política local, racismo institucional e desigualdade entre os entes federados. Para que a PNEERQ se torne realidade nas escolas, será necessário mais do que boas intenções: será preciso formar educadores comprometidos, garantir recursos e produzir materiais pedagógicos específicos.

Refletir sobre os entraves que dificultam a efetivação de políticas públicas voltadas à equidade racial, exige reconhecer a presença do racismo institucional nas práticas cotidianas do Estado brasileiro. Almeida (2019) explica que o racismo institucional não depende de atitudes individuais, mas está incorporado ao funcionamento das próprias instituições, que reproduzem a lógica da exclusão racial mesmo sem declarar isso abertamente. Como destaca o autor, "as instituições são racistas porque a sociedade é racista" (ALMEIDA, 2019), ou seja, as escolas, secretarias e demais órgãos responsáveis pela educação muitas vezes operam a partir de regras, omissões e rotinas que perpetuam desigualdades.

Isso ajuda a entender por que políticas como a Lei 10.639/2003, enfrentaram tamanha resistência para se consolidar. O reconhecimento do racismo institucional é fundamental para que a política pública vá além do papel e provoque mudanças concretas na estrutura da educação, exigindo do Estado não apenas recursos, mas uma nova ética institucional, comprometida com justiça racial e transformação social.

Superado o momento das disputas e negociações, a política pública entra na fase em que precisa deixar de ser apenas intenção e se transformar em norma. É nesse ponto que as decisões ganham força legal e se tornam obrigações institucionais. Depois que os interesses são considerados e debatidos, o governo precisa definir claramente o objetivo da política e ainda escolher os métodos ou estratégias que serão utilizadas. Logo, isso precisa ser registrado, anunciado, transformado em norma ou documento oficial, como uma lei, plano, decreto ou programa.

A fase da implementação da política pública,

> é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas. Para tanto, o policymaker necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas. (SECCHI, 2013, p.57-58).

Neste estágio, transformar as intenções de uma política inclusiva em ações concretas exige a mobilização de diversos instrumentos, como planos de ação, repasses federais, formação continuada de educadores, produção de materiais pedagógicos específicos e parcerias com universidades. Além disso, Rua (2009) destaca que o processo de implementação normalmente se articula com o monitoramento, que funciona como um instrumento de gestão, permitindo ajustes e correções ao longo do caminho. Tais mecanismos são fundamentais para dar sustentação à implementação de uma política pública como a PNEERQ. No entanto, tão importante quanto a execução é o acompanhamento cuidadoso de seus impactos. A avaliação da política pública não pode se limitar a indicadores numéricos: ela precisa considerar as vidas que serão diretamente atravessadas por essas ações. É um momento que exige abertura ao diálogo com os territórios impactados. A avaliação da política pública

> é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. (SECCHI, 2013, p.63).

Essa definição evidencia que a avaliação não se limita a um momento técnico ou burocrático, mas constitui um processo essencial de escuta, análise crítica e retroalimentação das decisões anteriores, sendo determinante para a continuidade, reformulação ou encerramento de uma política. A efetividade de uma política pública não depende apenas de sua formulação, mas também da capacidade de antever riscos e de analisar resultados concretos. A partir dessa perspectiva é possível compreender como a política pode avançar ou, em alguns casos, chegar ao seu fim.

A extinção de uma política pública pode ocorrer por diversas razões, nem sempre legítimas. Secchi (2013) usa uma metáfora biológica para definir essa etapa, assim como os seres vivos nascem, crescem, se desenvolvem e morrem, uma política pública também passa por fases: ela nasce quando o problema entra na agenda pública, é formulada implementada, é avaliada e ajustada e pode também deixar de existir, ou seja, ser extinta e encerrada.

A PNEERQ NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: ENTRE RUPTURAS E CONTINUIDADES

A PNEERQ não surge em um terreno vazio. Ao contrário, ela se apoia em uma trajetória de lutas, conquistas legais e formulações pedagógicas que, apesar de significativas, enfrentaram resistências estruturais para se efetivarem. A promulgação da Lei nº 10.639/2003 representou um marco importante ao tornar obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira nas escolas, abrindo caminho para o reconhecimento da diversidade étnico-racial no currículo escolar.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais (2004) e, posteriormente, as Diretrizes da Educação Escolar Quilombola (2012), buscaram aprofundar esse compromisso, articulando princípios pedagógicos voltados à valorização das identidades negras e quilombolas. Além disso, programas desenvolvidos pela SECADI/MEC, como os voltados à formação docente, reforçaram a importância dessa pauta. No entanto, como observam Nilma Lino Gomes (2005) e Kabengele Munanga (2004), a distância entre a norma e a prática revelou-se um dos grandes entraves para a transformação da realidade escolar.

A criação da PNEERQ representa uma tentativa concreta de romper com a tradição de silenciamento e negligência institucional que marcou as políticas educacionais brasileiras no que diz respeito às populações negras e quilombolas. Ela surge em resposta a um contexto persistente de desigualdades raciais, mesmo após importantes avanços legislativos, como a Lei nº 10.639/2003. Essa lei, apesar de seu marco, enfrenta críticas quanto à sua implementação.

A escassez de formação crítica dos professores, a falta de materiais didáticos adequados e a persistente negligência institucional fizeram com que essas políticas, em muitos contextos, fossem ignoradas ou implementadas de forma superficial (GOMES 2005). Nesse sentido, a PNEERQ se apresenta como uma resposta articulada a essas limitações, buscando integrar iniciativas dispersas em uma política pública mais robusta, com metas claras e ações coordenadas. Ela representa uma continuidade necessária, mas também uma chance de reparar os silêncios e os vazios deixados por políticas anteriores que, apesar de bem-intencionadas e importantes, não conseguiram romper com as barreiras do racismo estrutural nas instituições escolares.

Diversos estudos apontam que, embora a Lei nº 10.639/2003 tenha representado um avanço legal necessário, apresentou desafios na sua implementação. Entre os

principais desafios estão a falta de formação específica dos professores, escassez de materiais didáticos adequados, resistência institucional e ausência de políticas públicas mais amplas que garantam sua efetivação de maneira contínua e estruturada (GOMES, 2005; MUNANGA, 2004).

A partir de uma avaliação observando a Lei nº 10.639/2003 após mais de duas décadas de sua promulgação, é possível constatar que sua implementação nas redes de ensino brasileiras foi marcada por inúmeros desafios e limitações. Embora a lei represente um marco histórico na luta contra o racismo na educação, sua aplicação prática revelou-se desigual e, em muitos contextos, superficial.

Gomes (2005) aponta a fragilidade na formação de professores para trabalhar com a temática étnico-racial, enquanto Munanga (2004) denuncia a resistência institucional em reconhecer o racismo como uma questão estrutural que atravessa a escola brasileira. A ausência de mecanismos institucionais robustos de monitoramento e avaliação contribuiu para que muitas escolas tratassem a obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Afro-Brasileira como uma formalidade, sem compromisso com uma transformação pedagógica profunda.

O impacto, portanto, foi limitado: a legislação avançou no plano simbólico, mas deixou lacunas no que se trata em modificar, de forma estruturada, as práticas cotidianas do ambiente escolar. Essa análise reforça a necessidade de novas políticas que superem essas lacunas deixadas pela lei 10.639/03, como a PNEERQ propõe.

Instituída pela Portaria MEC nº 470, de 14 de maio de 2024, a PNEERQ consolida uma demanda histórica dos movimentos sociais negros e quilombolas. Sua proposta é ampla e ambiciosa: construir uma política de Estado, e não apenas de governo, que articule ações estruturantes voltadas à formação de professores, produção de materiais específicos, construção de protocolos antirracistas, fortalecimento da Educação Escolar Quilombola e implementação das diretrizes curriculares já estabelecidas.

Segundo o modelo de ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2013), a PNEERQ se encontra atualmente na fase de implementação inicial. Isso significa que a política está sendo traduzida em ações concretas, como a articulação entre o Ministério da Educação (MEC) e os sistemas estaduais e municipais de ensino, a formação de profissionais da educação e a estruturação da política dentro da Secadi (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão).

Diante das faltas observadas na implementação da Lei nº 10.639/2003, torna-se fundamental que o Estado brasileiro atue com maior precisão e responsabilidade no planejamento e implementação da PNEERQ. É necessário, por exemplo, prever os riscos de fragmentação federativa, uma vez que a efetivação da política depende da articulação entre União, estados e municípios. Também é urgente antecipar as resistências institucionais e ideológicas que, historicamente, têm se colocado contra iniciativas de valorização da diversidade racial nas escolas. Além disso, estimar as reais necessidades de financiamento e definir indicadores de acompanhamento são etapas que podem garantir maior coerência e sustentabilidade à política.

A análise da trajetória da Lei 10.639/2003 evidencia que, sem planejamento, acompanhamento e compromisso institucional, mesmo políticas importantes podem falhar em sua efetividade. Por isso, a PNEERQ, ainda em fase inicial, exige uma análise cuidadosa, capaz de antecipar riscos, planejar estratégias e evitar os mesmos erros do passado. O sucesso da PNEERQ dependerá, dessa forma, da capacidade do Estado brasileiro de articular seus níveis de governo, ouvir os territórios quilombolas, valorizar seus saberes e enfrentar, com coragem, as estruturas que perpetuam a exclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de políticas públicas como a PNEERQ não pode ser compreendida como um gesto de boa vontade do Estado, mas como o resultado concreto de décadas de resistência, mobilização e construção coletiva dos movimentos negros, quilombolas, educadores e pesquisadoras comprometidas com a transformação social. A luta por uma educação que respeite e valorize as identidades negras e quilombolas é, acima de tudo, uma luta por reconhecimento, reparação histórica e justiça social.

Sob essa perspectiva, o ciclo de políticas públicas nos ajuda a compreender que cada etapa, seja da formulação à avaliação, está permeada por disputas simbólicas e materiais. É preciso perguntar: quem define o que é problema? Quem entra na agenda? Quem decide o que será feito? Quem avalia os resultados? Essas perguntas revelam que não há neutralidade técnica no campo das políticas públicas, especialmente quando se trata de equidade racial. A técnica, quando dissociada do compromisso ético e político com os direitos humanos, corre o risco de manter o status quo.

A PNEERQ, lançada oficialmente em abril de 2024 pelo Ministério da Educação, representa um passo importante nesse cenário. Ela reconhece que o racismo não é um

desvio ou falha pontual no sistema educacional, mas uma estrutura que molda o próprio funcionamento da escola brasileira, desde a ausência de representatividade nos currículos até a negligência com as realidades das comunidades quilombolas e negras. Ao propor ações específicas para essas populações, como formação de professores, produção de materiais didáticos, apoio às escolas quilombolas e instâncias de governança participativa, a política rompe com a lógica universalizante e excludente que historicamente orientou a educação nacional (BRASIL, 2024).

Contudo, os desafios são grandes. A efetivação da PNEERQ exige mais do que boas intenções: requer financiamento, formação continuada, diálogo com os territórios e coragem institucional para enfrentar as resistências ainda presentes nos sistemas de ensino.

Portanto, a Educação Escolar Quilombola não pode mais ocupar um lugar periférico nas políticas educacionais. Ela precisa estar no centro das prioridades do Estado brasileiro, não como gesto de caridade, mas como um ato de reparação histórica e de reconstrução democrática. Nenhuma sociedade pode se afirmar democrática enquanto parte de seu povo continua sendo sistematicamente excluído do direito de aprender e de ensinar a partir da própria história, cultura e território.

Ao analisar a política sob o ciclo proposto por Secchi (2013), fica evidente que cada fase, da identificação do problema à avaliação, é permeada por disputas e escolhas. A pergunta que se impõe é: o Estado está disposto a escolher pelos quilombos, com os quilombos? Se a resposta for sim, que se faça disso uma política viva, que transforme realidades, reescreva histórias e garanta o direito à educação como instrumento de liberdade e dignidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p. (Feminismos plurais).

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

_____. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2.

_____. Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei n.º 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm Acesso em: 20 jun. 2025.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Atualizada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 02 jul. 2025.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar quilombola na educação básica.* Brasília, DF: MEC/CNE/CEB, 2012. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/diretrizes_curric_educ_quilombola.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Ministério da Educação. *Portaria n.º 470, de 14 de maio de 2024: institui a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (PNEERQ). Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 14 maio 2024. Publicado em edição extra-B, p. 1. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-470-de-14-de-maio-de-2024-559544343 Acesso em: 06 jun. 2025.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana.* Brasília, DF: MEC/SECAD, 2004. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-diversas/temas-interdisciplinares/diretrizes-curriculares-nacionais-para-a-educacao-das-relacoes-etnico-raciais-e-para-o-ensino-de-historia-e-cultura-afro-brasileira-e-africana. Acesso em: 20 jun. 2025.

GOMES, Nilma Lino (Org.). *Educação antirracista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03*. Brasília: MEC; UNESCO; BID, 2005. Disponível em: https://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/bib_volume2_educacao_anti_racista_caminhos_abertos_pela_lei_federal_10639_2003.pdf. Acesso em: 04 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2022: analfabetismo entre quilombolas é quase três vezes maior do que na população total do país*. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 27 jun. 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40703. Acesso em: 20 jun. 2025.

MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. Petrópolis: Vozes, 2004.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009. 130 p. (Curso de Especialização em Gestão Pública. Módulo Básico).

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/qMZMHfvxRqqHRjTYhRcM8LR Acesso em: 23 jun. 2025.

Recebido em: 15/09/2025
Aceito em: 19/11/2025
Publicado em 25/11/2025