

A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 10.639/2003 EM ESCOLAS ESTADUAIS DE MINAS GERAIS: DOIS ESTUDOS DE CASO

THE IMPLEMENTATION OF LAW 10.639/2003 IN STATE SCHOOLS IN MINAS GERAIS: TWO CASE STUDIES

Gabriela Carvalho Guimarães Carneiro¹

Bruno Lazzarotti Diniz Costa²

RESUMO

O artigo analisa o processo de implementação da política de ensino de história e cultura afro-brasileira (lei 10.639/2003) suas dificuldades e seus determinantes a partir do caso de duas escolas da rede estadual em Minas Gerais. Deseja-se compreender como a implementação de uma política pública pode ser afetada a depender do contexto em que é desenvolvida. Realizou-se entrevistas com atores da Secretaria de Estado de Educação, de duas Superintendências Regionais de Ensino e de duas escolas. E utilizou-se relatórios do programa Afroconsciência e Planos Plurianuais de Ação Governamental. O marco teórico centrou-se no modelo de implementação de adaptação mútua de McLaughlin e Berman (1975) e nas características da cultura escolar de Thurler (2001). A partir da teoria, foram definidas e analisadas treze variáveis envolvendo as dimensões macro e micro que se relacionam no âmbito da implementação. A dimensão macro, é composta pelas diretrizes e ações da secretaria de educação e das regionais, enquanto a dimensão micro pelas diretrizes e ações das escolas e da comunidade escolar local. Como resultado da pesquisa, a política foi identificada como fragilizada no nível macro, com necessidade de ser institucionalizada, além de se constatar que as entidades governamentais pouco prezam pela implementação adaptativa. No nível micro, para os dois casos analisados, a política encontra-se mais fortalecida e há um esforço para se realizar a implementação adaptativa. Conclui-se que o governo estadual precisa priorizar essa política educacional, dando mais atenção às especificidades locais, caso queira realizar uma implementação efetiva e contribuir para o combate ao racismo.

1 uFundação João Pinheiro. Belo Horizonte, MG. Brasil. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. email: gabrielacgcarneiro@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0003-3118-4626>

2 Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, MG. Doutor em Sociologia e Política pela UFMG. email: bruno.diniz@fjp.mg.gov.br - <https://orcid.org/0000-0001-5972-4175>

Palavras-chave: Adaptação mútua. Macro implementação. Micro implementação. Políticas Públicas. Lei nº 10.639/2003.

ABSTRACT

The article analyzes the process of implementation of the Afro-Brazilian history and culture teaching policy (law 10.639/2003), its difficulties and its determinants, based on the case of two state schools in Minas Gerais. The objective is to understand how the implementation of a public policy can be affected depending on the context in which it is developed. Interviews were carried out with actors from the State Department of Education, two Regional Education Offices and two schools. Reports from the Afro conscience program and Multiannual Government Action Plans were used. The theoretical framework focused on McLaughlin and Berman's (1975) mutual adaptation implementation model and on Thurler's (2001) school culture characteristics. Based on the theory, thirteen variables were defined and analyzed involving the macro and micro dimensions that are related within the scope of implementation. The macro dimension comprises the guidelines and actions of the education department and regional offices, while the micro dimension comprises the guidelines and actions of schools and local communities. As a result, the policy was identified as fragile at the macro level, in need of being institutionalized; in addition, it was observed that government entities do not value adaptive implementation. At the micro level, for the two cases analyzed, the policy is more strengthened and there is an effort to carry out an adaptive implementation. In conclusion, the state government needs to prioritize this educational policy, paying more attention to local specificities, if it wants to carry out an effective implementation and contribute to the fight against racism.

Keywords: Mutual adaptation. Macro implementation. Micro implementation. Public policies. Law nº 10.639/2003.

INTRODUÇÃO

A lei federal 10.639/2003 altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, instituindo a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira nas escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio. Reconhece-se o potencial de transformação social das escolas, devido à perenidade e à obrigatoriedade da educação. Por isso, o questionamento do currículo escolar tradicional, realizado pela lei, é um marco em relação à luta pelo reconhecimento e pela reparação das desigualdades entre

populações brancas e negras no Brasil, no âmbito governamental e legal (ALMEIDA; SANCHEZ, 2017). Nesse sentido, a lei avança em relação à efetivação de direitos sociais educacionais, reconhecendo a necessidade de “superação de imaginários, representações sociais, discursos e práticas racistas na educação escolar” (GOMES; JESUS, 2013, p. 22).

No estado de Minas Gerais, ela começou a ser implementada a partir de 2015. Sendo a única ação estadual específica para a promoção da igualdade racial de forma mais abrangente, ou seja, não restrita à população quilombola ou indígena. A importância desta ação se deve à necessidade de se combater o cenário de desigualdades socioeconômicas no Brasil, reforçado pelas desigualdades raciais e pelo racismo institucional (SOUZA, 2011). Estas desigualdades são históricas e influenciam a qualidade de vida da população negra, afetada tanto pelo acesso deficitário a bens e a serviços quanto pelo racismo (ROSEMBERG, 2014).

Portanto, a obrigatoriedade da lei, o seu conteúdo de reparação histórica e cultural, a inserção do aspecto racial no currículo tradicional e a potencialidade da escola de formar indivíduos buscam confluir para uma mudança social acerca da mentalidade e das atitudes racistas que vigoram desde o período da escravidão no Brasil.

Por isso, o objetivo deste artigo é identificar e analisar o processo de implementação da política de ensino de história e cultura afro-brasileira, suas dificuldades e seus determinantes a partir do caso de duas escolas da rede estadual em Minas Gerais. Essa política será analisada pela ótica da implementação. Deseja-se compreender como a implementação de uma política pública pode ser afetada a depender do contexto em que é desenvolvida.

Dada a literatura de implementação, é notório que as políticas públicas raramente seguem o planejamento inicial e que ao longo do processo são realizadas modificações ou adaptações. Para além disso, existem elementos que podem influenciar tanto o nível macro – que diz respeito às relações do Estado com os órgãos que executam a política – quanto o nível micro – as relações que ocorrem no plano local, segundo a abordagem de McLaughlin e Berman (1975).

Em função da natureza da política educacional, a estrutura de cada escola pode influenciar a política pública de uma maneira específica, como aponta Thurler (2001). Por isso, além de entender como é estruturada a política de ensino de história e cultura afro-

brasileira, deseja-se analisar empiricamente como as características das duas escolas de Minas Gerais escolhidas afetam a implementação dessa política.

Por fim, é importante realizar essa análise observando a mudança organizacional das escolas, visto que a intenção da política de ensino de história e cultura afro-brasileira vai além da inserção de um novo conteúdo no currículo escolar. Ela envolve a mudança de práticas que possuem sua base em uma estrutura racista. Acrescentar um novo conteúdo no currículo não assegura o cumprimento do objetivo da política, pois os valores da escola, do diretor e dos professores precisam convergir nesse sentido. Para que essa mudança ocorra deve-se ir além da dimensão dos atores envolvidos, promovendo uma alteração na própria estrutura escolar.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A análise da implementação de políticas públicas é fundamental para que se possa compreender os processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações (HILL, 2006). Os problemas públicos são complexos, envolvem atores distintos com interesses conflitantes e exigem que indivíduos e instituições atuem conjuntamente para resolvê-los. Sendo que essa relação varia conforme as esferas de governo e os poderes.

Desse modo, as políticas públicas ultrapassam problemas e decisões meramente alocativas ou hierárquicas e devem ser percebidas como constitutivas de sistemas de ação e de relações sociais inseridos em contexto institucional, político e simbolicamente densos.

Por isso, a implementação é crítica na determinação dos resultados no caso de políticas públicas que requerem mudanças sociais mais profundas, que afetam mais do que o comportamento imediato das pessoas, intervindo também nos valores e na percepção dos indivíduos. A forma como a mudança é estruturada nesses casos determina a qualidade da implementação da política, afetando o resultado que ela promoverá no futuro (HILL, 2006).

A percepção sobre a constituição das políticas públicas sofreu diversas mudanças ao longo dos anos (LOTTA, 2019). Na visão clássica do ciclo de políticas públicas, o processo era definido como simples e linear. A formulação era percebida como uma etapa sem erros, baseada em um diagnóstico capaz de identificar todas as

causas do problema que se desejava combater. Nela eram definidos os objetivos e as ações que seriam realizadas para alcançá-los. Assim, a implementação seria a mera execução do planejamento (SILVA; MELO, 2000).

Na abordagem normativa do ciclo de políticas públicas houve certo avanço, pois foram introduzidos os mecanismos de monitoramento e avaliação. Eles identificariam as ações desenvolvidas na implementação para readequá-las, tendo como referência o planejado na formulação. Contudo, ainda se atribui muita importância a esta etapa, assumindo que os formuladores possuem todas as informações para realizarem a ação e que é correta a hipótese adotada acerca da causa do problema que se pretende enfrentar (SILVA; MELO, 2000).

Na realidade, a burocracia pública está inserida em um ambiente de informações imperfeitas, recursos limitados, deficiência de coordenação e incapacidade de controle completo. Por isso, encarar o ciclo de políticas públicas como processo de aprendizagem seria uma maneira de compreendê-lo de modo mais realista (SILVA; MELO, 2000).

Sob essa nova ótica, na formulação ocorreria o planejamento e a tomada de decisão sobre o desenho e os objetivos das políticas públicas, porém, esse processo não é limitante (LOTTA, 2019). Na implementação ocorreria aprendizagem, adaptação e inovação, indo além da mera readequação ao planejamento inicial definido pelo modelo normativo. A implementação seria um processo autônomo que envolve tomada de decisões, não apenas execução das ações. Esse cenário reconhece a multiplicidade de fatores que influenciam as políticas públicas.

Assim como outras temáticas alvo de políticas públicas, a questão educacional possui especificidades e diretrizes macro, além de aspectos do contexto intraescolar que influenciam o desenvolvimento da política (GOMES, 2019). Mudanças educacionais significativas não requerem apenas avanços tecnológicos ou alterações curriculares, elas exigem a institucionalização de novos padrões de comportamento. Logo, novas funções e relações entre professores, administradores e estudantes precisam ser definidas e mantidas.

A fim de se operacionalizar a relação entre a implementação da política de ensino de história e cultura afro-brasileira e os efeitos

dela, este artigo se concentrará nos trabalhos de McLaughlin e Berman (1975) e de Thurler (2001). McLaughlin e Berman (1975) descrevem aspectos críticos do processo de implementação, focando na interação entre o órgão central no estado que define as diretrizes da política e as unidades descentralizadas que contribuem para a execução. Thurler (2001) detalha como ocorrem as interações dentro da própria unidade descentralizada, que seria a escola, neste caso específico.

Por sua vez, McLaughlin e Berman (1975) defendem que a mudança educacional envolve dois níveis de implementação: micro e macro. Atores locais possuem um problema micro, eles devem aprender a implementar novas práticas de forma efetiva. Ao mesmo tempo, planejadores centrais de políticas públicas encaram um problema macro, as políticas federais, por exemplo, são um produto cumulativo de muitos níveis micro, em implementações locais.

Os planos centralizados, geralmente, reconhecem que instituições locais precisam se adaptar à mudança proposta, porém não reconhecem que os planos também devem ser adaptados às condições locais. Assim, essas políticas centrais falham em acomodar a variedade de interesses e capacidades dos sistemas escolares locais (MCLAUGHLIN; BERMAN, 1975).

A forma como se estrutura a relação entre o Estado, por meio da secretaria de educação, e as escolas pode ocorrer de quatro formas distintas. Cada uma delas é um tipo de implementação: não implementação, aprendizagem tecnológica, cooptação e adaptação mútua. A não implementação ocorre quando há baixa adaptação ao projeto e baixa adaptação institucional. Sendo assim, a escola não realizou adaptações no projeto segundo a sua realidade, nem foram feitas adaptações no ambiente institucional para que ele se preparasse para o projeto. Ambos permaneceram rígidos, logo não houve implementação.

A adaptação tecnológica ocorre quando há baixa adaptação ao projeto e alta adaptação institucional. Assim, o projeto manteve-se como foi elaborado pela administração central, porém a escola realizou adaptações em sua estrutura institucional para implementar o plano. A cooptação ocorre quando há alta adaptação ao projeto e baixa adaptação institucional. Desse modo, o projeto sofreu alterações de acordo com as questões locais, porém as instituições da escola permaneceram as mesmas.

Por fim, a adaptação mútua seria o cenário em que tanto a escola, quanto o Estado, cedem realizando ajustes para que ocorra a implementação da política educacional. Nesse caso, a adaptação do projeto é alta e a adaptação institucional também. Por isso, o projeto de mudança apresentado pela secretaria de educação é adaptado à realidade do estabelecimento escolar e o ambiente institucional da escola se flexibiliza para atender os objetivos do projeto.

Essa mudança institucional também requer novos papéis de interação entre os atores e novas formas de se perceber a relação com o trabalho. Nem sempre os professores acreditam que essas mudanças propostas são legítimas, portanto eles precisam ser motivados a mudar seu comportamento tradicional. Se a adaptação mútua foi um processo efetivo ou não, foram as características da implementação da política que influenciaram o comportamento dos professores (MCLAUGHLIN; BERMAN, 1975).

McLaughlin e Berman (1975) identificaram quatro estratégias de implementação como importantes para a adaptação mútua. Primeiro, o planejamento deve ser adaptativo, definindo metas e objetivos iniciais com o auxílio de um grupo representativo de participantes e mantendo um planejamento contínuo. Segundo, o treinamento de pessoal deve estar relacionado ao contexto local e aos problemas práticos dos atores envolvidos, para que o treinamento consiga atender as necessidades locais. O mesmo se aplica à terceira estratégia, que se refere aos materiais a serem utilizados nos treinamentos. A quarta estratégia consiste na construção do apoio e da moral da equipe do projeto. Ela encoraja os professores envolvidos no projeto a assumirem os riscos da mudança e alterarem as próprias rotinas.

As escolas diferem na demanda por mudança, na habilidade de planejar e dar continuidade aos planos, nas necessidades e nos problemas. Dessa forma, elas irão experimentar diferentes dificuldades de implementação para o mesmo tipo de inovação. Por isso, a alocação de recursos, o momento de introdução da mudança e as expectativas devem ser diferenciadas de acordo com a realidade local (MCLAUGHLIN; BERMAN, 1975).

Compreendendo de forma mais específica a implementação no nível micro, apontada por McLaughlin e Berman (1975), Thurler (2001) estabeleceu seis elementos importantes para a inovação e a implementação de políticas públicas nas escolas (quadro 1).

Quadro 1 – Características do estabelecimento escolar que influenciam o potencial de mudança

Dimensões da cultura e do funcionamento da escola	Características desfavoráveis à mudança	Características favoráveis à mudança
Organização do trabalho	Organização rígida, indivíduos protegem seus horários, direitos e agenda de encargos.	Organização flexível às necessidades, às iniciativas e aos problemas.
Relações profissionais	Individualismo, poucas discussões sobre assuntos profissionais.	Cooperação, trocas sobre os problemas profissionais e empreendimentos comuns.
Cultura e identidade coletiva	Os professores percebem a profissão como um conjunto de rotinas individuais.	Os professores percebem a profissão orientada para a resolução de problemas e para a reflexão.
Capacidade de projetar-se no futuro	Apenas uma parte da equipe adere ao projeto que foi concebido e redigido em uma lógica de tomada de poder, até mesmo para ver-se livre diante das autoridades.	O projeto é o resultado de um processo de negociação ao fim do qual a maioria da equipe adere aos objetivos, aos conteúdos, à estratégia de aplicação.
Liderança e modos de exercício do poder	O diretor da escola privilegia a gestão, funcionando sozinho, no modelo da autoridade burocrática.	Existe liderança cooperativa e prática de uma autoridade negociada. O papel e a função do diretor da escola inscrevem-se nesse modo de exercício do poder.
Escola como organização instrutora	Os professores consideram o estabelecimento como um simples local de trabalho, cujo futuro não lhes concerne. Existe a obrigação de resultados e de meios, prestam-se contas à autoridade.	Eles se reconhecem em um modelo profissional, abordam os problemas e o desenvolvimento da qualidade. Existe a obrigação de competências, prestam-se contas a seus pares.

Fonte: Thurler, p. 11 (2001).

Os seis aspectos descritos no quadro 1 visam auxiliar na compreensão de “quais características da cultura e do funcionamento de uma escola influenciam seu potencial de mudança, para o melhor ou para o pior?” (THURLER, 2001, p. 10). No quadro, há a síntese entre os extremos das características. Na realidade, a maior parte dos estabelecimentos escolares está em uma posição intermediária entre eles. Quanto mais próximo a escola se aproximar das características favoráveis à mudança, maior a chance de se ocorrer a inovação escolar e de se viabilizar a adaptação no nível micro.

As condições mais favoráveis para a mudança de paradigma organizacional tratadas até aqui se caracterizam por não

sobrecarregarem excessivamente os atores responsáveis e por contribuírem para sua sustentabilidade no longo prazo. Dessa forma, os atores conseguem lidar melhor com a incerteza e são percebidos como parceiros da organização, para que consigam colaborar com as próprias percepções auxiliando na construção de sentido.

Assim, os estabelecimentos escolares se tornam pontos estratégicos dentro do sistema escolar, enquanto esses novos paradigmas permitem uma promoção mais realista da inovação. Mas, para que isso ocorra, o sistema escolar e o governo precisam estar alinhados.

METODOLOGIA

Inicialmente, foi realizada uma consulta a quatro Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAGs) do estado de Minas Gerais, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015; e 2016-2019. O objetivo era conhecer quando o ensino de história e cultura afro-brasileira foi iniciado no estado, como tem sido a continuidade da política, quais as previsões de orçamento para ela e quais as metas físicas pretendidas. O ano de 2004 foi o primeiro a ser analisado, pois a lei federal número 10.639 é de 2003. E o ano de 2020 foi o último analisado, visto que a realização desta pesquisa ocorre em 2021, inviabilizando a utilização de dados deste ano.

Pesquisou-se nos PPAGs pelas palavras-chave afro-brasileiro (a), afroconsciência, etnia, étnico, raça, racial (is), racismo, negro (a), preto (a), pardo (a), e 10.639, o que permitiu identificar as ações para a implementação da lei ao longo dos anos. Foram observadas as finalidades das ações, as metas físicas e orçamentárias. A finalidade revela qual visão o governo possui sobre o ensino de história e cultura afro-brasileira, se ele considera uma abordagem mais restrita ou mais ampla da temática. As metas físicas e orçamentárias mostram o quanto o governo valoriza a ação e está disposto a investir para que ela aconteça.

Para identificar a estrutura da política, pesquisou-se informações no site da Secretaria Estadual de Educação (SEE), entrevistou-se atores e acessou-se documentos da secretaria sobre o desenho e a implementação do programa Afroconsciência. Buscou-se outras normativas e diretrizes que regulamentam a pauta, como a Constituição Estadual, os Plano Estaduais de

Educação, as normativas do Conselho Estadual de Educação, dentre outros.

Devido às restrições impostas pela pandemia da COVID-19, as treze entrevistas realizadas foram online. Assim, não foi possível visitar a SEE nem as Superintendências Regionais de Ensino (SREs) para observar a interação entre os funcionários para além das informações obtidas com as entrevistas. Da mesma forma, não foi possível visitar as escolas.

Foram entrevistados três servidores públicos da SEE (A, B C) que lidam com a pauta de relações étnico-raciais. Esses depoimentos funcionaram como subsídio para se entender melhor a estrutura e a trajetória da política de ensino de história e cultura afro-brasileira. Essas entrevistas praticamente não foram utilizadas na análise das variáveis desse trabalho, pois as perguntas realizadas focaram no contexto da política.

A partir dessas entrevistas e do relatório do Afroconsciência, elegeu-se duas escolas conhecidas por desenvolverem ações para a temática étnico-racial. Como o objetivo do trabalho envolve a análise do contexto da micro implementação, os estudos de caso não poderiam incluir unidades que se recusaram ou não se esforçaram para realizar a implementação.

Também se considerou a possibilidade de diferença de atuação da SEE em uma escola próxima à sede e em uma escola mais distante. A Escola 1 situa-se em Santa Luzia, cerca de 30 quilômetros de distância da capital do estado, pertencendo à SRE Metropolitana C. A Escola 2 situa-se em Verdelândia, cerca de 570 quilômetros de distância da capital, pertencendo à SRE Januária. A SRE Metropolitana C abrange 12 municípios e é responsável por 168 escolas, enquanto a SRE Januária abrange 19 municípios e é responsável por 135 escolas.

Ambas as escolas participaram das ações do programa estadual Afroconsciência, foram escolhidas para participarem do núcleo de iniciação científica, além da SRE Metropolitana C ser uma das regiões priorizadas pelo edital do programa. Ademais, a Escola 1 é quilombola, enquanto a outra escola não. Esse aspecto também foi levado em consideração para que se pudesse observar se ele contribuiria ou não para o engajamento da escola.

Baseado nesses critérios, entrevistou-se dois atores de cada uma das SREs. Dessa forma, essa parte da pesquisa é importante

para compreender o nível macro da implementação, dizendo respeito à implementação segundo o Estado, como apontado por McLaughlin e Berman (1975). Em seguida, foram entrevistadas duas professoras da Escola 1 e a diretora e duas professoras da Escola 2. As entrevistas realizadas nas duas escolas permitiram traçar o perfil de cada uma delas, compreendendo como as características afetam a implementação da política no nível micro, segundo as definições de Thurler (2001).

Para traçar o perfil de macro implementação da política, utilizou-se o modelo de adaptação mútua de McLaughlin e Berman (1975). A partir das estratégias recomendadas pelos autores, foram concebidas sete variáveis analíticas. Acerca do perfil de micro implementação das duas escolas escolhidas, utilizou-se a teoria da mudança escolar de Thurler (2001). Frente aos aspectos da cultura das escolas que influenciam o potencial de mudança, foram definidas seis variáveis. Em seguida, analisou-se as variáveis da dimensão macro para se estabelecer o contexto em que as duas escolas estavam inseridas e comparou-se as variáveis da dimensão micro, para elencar semelhanças e diferenças entre as escolas.

RESULTADOS

Tendo em vista o marco de análise apresentado, no âmbito da macro implementação ocorre a interação do nível central do governo estadual com as escolas, em que ele propõe uma política pública com objetivos educacionais a serem atingidos e com uma estratégia para implementá-la (MCLAUGHLIN; BERMAN, 1975). Nesse âmbito, foram estabelecidas e analisadas sete variáveis e os resultados são descritos abaixo.

Primeiro, a análise da variável de comunicação da Secretaria de Estado de Educação (SEE) com as Superintendências Regionais de Ensino (SREs) mostrou que as diretrizes governamentais priorizavam a política entre 2015 e 2018, porém se enfraqueceram entre 2019 e 2020 com a mudança de governo. Aliado a isso, nos dois governos essa comunicação foi distante e pouco participativa, ocorrendo por meio de ofícios. Não são realizadas reuniões para ouvir a opinião dos atores das SREs sobre a pauta étnico-racial, evidenciando baixa disposição para adaptação das diretrizes. Isso dificulta a implementação de adaptação mútua.

A comunicação é apontada por McLaughlin e Berman (1975) como um elemento importante. Eles defendem a comunicação menos centralizada pelos órgãos responsáveis pelo planejamento. Assim, ela deveria ser mais frequente com as unidades que materializam a política pública, recomendando-se envolver os atores nas discussões de forma mais participativa e democrática. O processo deve ser menos autoritário e mais inclusivo, levando em consideração a perspectiva dos atores.

No caso da política de educação de Minas Gerais, as SREs atuam como mediadoras da relação da Secretaria de Estado de Educação com as escolas estaduais. A SEE comunica com as superintendências e elas repassam as orientações para os estabelecimentos escolares. Dessa forma, a variável “comunicação” deve ser analisada em dois aspectos, em como a secretaria comunica com as superintendências e em como as superintendências dialogam com as escolas.

Segundo, a variável de comunicação das SREs Metropolitana C e Januária com as escolas foi apurada como distante e pontual, também ocorrendo por meio de ofícios. Normalmente não é discutida a questão étnico-racial ao longo do ano, a comunicação sobre essa temática se intensifica próximo ao dia da Consciência Negra. Elementos que além de dificultarem a adaptação mútua, também não estimulam que o ensino de história e cultura afro-brasileira seja discutido durante todo o ano.

Terceiro, a análise da variável da capacitação apurou que, as capacitações das SREs feita pela SEE eram esporádicas e não ocorriam com consulta prévia do público alvo. O mesmo aconteceu na capacitação das escolas feita pela SRE Metropolitana C. Esses aspectos mostram baixa adaptação às necessidades dos atores, o que é negativo na perspectiva de adaptação mútua. Apenas a SRE Januária inquiria as demandas das escolas.

A capacitação é definida pelos autores como importante para que ocorra a inovação. Para que a mudança seja estrutural, os envolvidos na implementação da política precisam conhecer do tema para poderem adotar medidas que visem atingir aos objetivos pretendidos. A familiaridade com a temática também possibilita que os envolvidos possam apontar e corrigir com maior facilidade problemas de implementação. Além disso, para que a formação atinja o objetivo de suprir as necessidades locais, é necessário que

o público alvo seja consultado para que ocorra a devida adaptação no conteúdo a ser ensinado.

Na temática racial, estes elementos se aplicam, pois o racismo estrutural menospreza a necessidade de se realizar políticas públicas específicas para a população negra. Aliado a isso, o aspecto étnico-racial não é considerado, na maioria das vezes, ao se abordar problemas econômicos e sociais. E não há valorização da história e da cultura afro-brasileira. Por isso, a capacitação dos formuladores e implementadores de políticas públicas na educação é importante para mudar essa mentalidade dos atores e torná-los sensíveis a esse aspecto.

Quarto, a análise da variável de autonomia das SREs frente a SEE constatou o nível de autonomia como parcial. A secretaria permite que as superintendências regionais desenvolvam as próprias ações. Entretanto, não é possível exercer essa autonomia em função do baixo nível de capacidade de atuação e de institucionalização.

A autonomia é indicada por McLaughlin e Berman (1975) como importante, porque permite que as unidades inovem e adaptem os projetos do governo às realidades locais que são diferentes entre si, principalmente em um estado de grande porte como Minas Gerais que possui 853 municípios. O nível de autonomia está atrelado a como o governo estabelece as diretrizes da política, se o governo toma todas as decisões previamente, se permite às unidades locais que realizem adaptações durante a implementação, ou em um nível mais alto de autonomia, se convidam as unidades a participarem tanto do planejamento quanto da execução da política. A implementação de políticas padronizadas em um contexto diverso dificulta a possibilidade de se atingir aos objetivos pretendidos de construção da equidade (GOMES, 2019).

Quinto, a variável de capacidade de atuação das SREs foi percebida como baixa capacidade. Ela é devida ao pequeno número de funcionários nas regionais disponíveis para lidar com a temática étnico-racial, nas SREs Metropolitana C e Januária há apenas dois funcionários dedicados ao tema. Ademais, o número de demandas é muito extenso, pois esses atores também são responsáveis por outras temáticas.

Essa capacidade diz respeito aos recursos e às habilidades disponíveis para executar de fato a política (PIRES; GOMIDE, 2016). Pode acontecer de uma das unidades da superintendência possuir liberdade para conduzir projetos e impor mudanças, porém, em

contrapartida, não possuir capacidade de propô-los ou de executá-los. Este cenário é o caso das SREs, a baixa capacidade dificulta a inovação e a adaptação.

A sexta variável foi apurada como baixa institucionalização da política, que se deve à oscilação no nível de prioridade atribuído à temática conforme o governo. Consequentemente, não é garantido que serão desenvolvidas ações para a implementação da história e da cultura afro-brasileira em todos os governos do estado de Minas Gerais.

A institucionalização da política ocorre quando uma determinada pauta, ação ou programa está incorporado na rotina de políticas públicas do governo ou no cotidiano dos agentes públicos e da sociedade civil. Tal fato permite a continuidade de determinada política, ao ser menos susceptível a pressões políticas e sociais que alguns grupos podem fazer segundo os próprios interesses. Assim, independente do governo, o estado precisa realizar a política, mesmo que a visão dos tomadores de decisão seja outra e mesmo que seja necessário renunciar outros projetos para tal (SCHIOCHET, 2009).

Por fim, a sétima variável referente à atuação das SREs sobre o núcleo de iniciação científica e as caminhadas (as principais ações do programa Afroconsciência), diz respeito à implementação dos projetos específicos de mudança do estado, entendendo como as SREs atuaram para incentivar e facilitar o desenvolvimento dessas ações. Constatou-se que as duas regionais realizam acompanhamento e suporte das escolas, porém sem grandes inovações. Com exceção da SRE Januária que inova nas escolas quilombolas. A atuação das SREs deveria ser mais específica para o contexto das escolas, ações sem grande inovação indicam homogeneidade de tratamento frente a diversidade dos estabelecimentos escolares.

Conforme a abordagem de McLaughlin e Berman (1975), a adaptação mútua exige que tanto o estado quanto a escola se adequem uns aos outros. Infelizmente, durante a análise das variáveis de macro implementação, observou-se que as diretrizes da política se alteram bastante conforme o posicionamento do governo. Por isso, mesmo que existam pontos positivos em relação a essa dimensão, é incerto que eles se mantenham. Além dos outros obstáculos para a implementação que foram apontados na análise.

No nível da micro implementação, em que essa política tomará forma na escola, estabeleceu-se e analisou-se seis variáveis.

Primeiro, a análise da orientação do estabelecimento escolar para os professores apurou que, para as duas escolas do estudo de caso, a orientação é democrática e participativa. São realizadas reuniões ao longo do ano que permitem trocas de ideias e ajustes ao planejamento. Esses são bons indícios para a adaptação por parte das escolas, conforme o modelo de adaptação mútua.

Orientações mais democráticas e que permitem aos docentes serem coautores das decisões conferem maior abertura à inovação por parte dos professores, quando comparadas a instruções mais centralizadoras (THURLER, 2001). Além disso, instruções específicas sobre a temática étnico-racial também contribuem para esta dinâmica. Caso a pauta não seja institucionalizada ou não seja defendida individualmente pelos professores, dificilmente ela será priorizada em sala de aula se não houver uma diretriz do estabelecimento escolar. Dessa forma, mesmo que em uma escola a maioria dos professores não apoie a temática étnico-racial, a direção escolar pode orientar para que conteúdos afetos à pauta sejam trabalhados em sala de aula. Assim, as duas escolas analisadas fomentam a adaptação por parte das orientações.

Segundo, a análise do planejamento escolar relacionado à temática foi constatada como participativa e flexível para as duas escolas. Aspectos positivos e favoráveis à inovação local e à adaptação. Entretanto, a Escola 2 possui planejamento apenas de curto prazo, não se estabelecendo metas de longo prazo para a questão étnico-racial.

O planejamento das ações demonstra a intencionalidade do estabelecimento escolar em desenvolver a temática, indo além da realização de ações isoladas e pontuais (THURLER, 2001). Ele pode ocorrer de forma centralizada pela direção da escola, como uma reprodução das diretrizes da secretaria de educação ou de forma mais participativa envolvendo os professores. A última opção é observada nas duas escolas, sendo que viabiliza maiores possibilidades de inovação e de adaptação da política ao contexto local.

Sendo assim, o planejamento pode ser de curto, médio ou longo prazo. No curto prazo define-se com mais detalhes as atividades que serão desenvolvidas no ano, no semestre ou no mês. Sendo que no médio e no longo prazo, define-se qual a visão da escola sobre a temática e quais são os objetivos que se pretende alcançar com a série de atividades desenvolvidas pela escola ao longo do tempo.

O risco de a Escola 2 realizar apenas o planejamento de curto prazo é não se visualizar com clareza a trajetória a ser percorrida e as ações que devem ser realizadas para se solucionar um determinado problema. Ações pontuais e imediatas podem não conseguir combater questões sistêmicas e que demandam mais tempo e esforço para alterar não apenas o comportamento dos indivíduos, mas a própria mentalidade deles, como é o caso do racismo.

Terceiro, a apuração da variável de relação entre os professores demonstrou que a Escola 2 foi identificada como dependente da iniciativa individual dos atores para viabilizar essa relação, podendo ser um entrave para a cooperação espontânea. Enquanto na Escola 1 a relação parece cooperativa, facilitando a troca de ideias e a inovação escolar.

A cooperação entre os atores e as trocas sobre os problemas profissionais, observados na Escola 1, são favoráveis à inovação. Enquanto é desfavorável o individualismo, o isolamento, o foco nas questões particulares em vez de nas questões coletivas da escola. Este caso não se aplica totalmente à Escola 2 que oscilaria entre os dois espectros.

O cenário ideal é que os atores assumam coletivamente a responsabilidade pelo progresso dos alunos. Assim, é possível utilizar os recursos e as habilidades dos diversos atores, adaptando as ideias deles para projetos e soluções nas escolas (THURLER, 2001).

No caso do ensino de história e cultura afro-brasileira, o desenvolvimento da temática de forma interdisciplinar e cooperativa pode surtir mais efeito do que o trabalho isolado no tema em algumas matérias específicas. Por isso, os professores precisam comunicar entre si e cooperar, a fim de que as ideias e experiências de um acrescentem também ao outro. Esse diálogo pode contribuir para que os professores se sensibilizem com a questão étnico-racial e repassem esse conhecimento para os alunos durante as aulas.

Constatou-se na quarta variável que o envolvimento dos professores na temática possui alto nível de dedicação e compartilhamento de valores nas duas escolas. Esse aspecto é positivo, pois os níveis de conhecimento e de dedicação dos professores às ações influenciam o desenvolvimento do trabalho e influenciam a inovação. Segundo a Thurler (2001), as escolas mais

eficazes e que estão em melhoria contínua possuem equilíbrio entre preservar a identidade escolar de mudanças constantes e serem flexíveis para se adaptarem quando necessário.

No caso do ensino de história e cultura afro-brasileira, professores que possuem identificação com a temática e que também compartilham valores com a escola, realizarão ativamente atividades que desenvolvam o tema dentro e fora da sala de aula. Sendo que eles tentarão adaptar as questões à realidade local, para inovar de forma a reconhecer tanto o contexto dos alunos quanto da própria escola.

Quinto, a variável de percepção dos alunos e dos pais sobre o tema mudou positivamente nas duas escolas. Inicialmente esses atores emitiam comentários racistas e que desvalorizavam a temática. Porém, isso mudou com as atividades desenvolvidas em sala de aula. A influência dos atores mais externos ao processo de tomada de decisão e de implementação na escola pode afetar os projetos desenvolvidos pelos atores escolares, tanto no início quanto na continuação.

Em um ambiente em que esses elementos são enfraquecidos do ponto de vista da mudança, a influência negativa dos atores externos pode dificultar ainda mais o processo. Por outro lado, em um ambiente com esses elementos fortalecidos, o apoio desses atores é positivo pois são menos fatores de resistência. O mesmo se aplica para o caso do ensino de história e cultura afro-brasileira. Por isso é positiva a mudança de percepção dos atores nas duas escolas.

Por fim, a variável do perfil da direção das duas escolas demonstrou um resultado democrático e engajado. Thurler (2001) considera a liderança da escola como um dos importantes elementos da inovação. Dificilmente a mudança ocorrerá de forma espontânea entre os atores escolares e, caso ocorra, as chances de elas serem sistêmicas e duradouras são baixas. Geralmente, elas são isoladas abrangendo número restrito de pessoas ou de áreas da escola. O diretor possui a capacidade de influenciar os atores diversos de forma prolongada.

O perfil do diretor influencia esse processo. O diretor que dedica a maior parte do tempo a atividades administrativas e burocráticas dificilmente será capaz de possuir disponibilidade e abertura para a inovação partindo de si mesmo ou partindo dos professores. Principalmente para a temática étnico-racial que, em geral, não é uma prioridade para a sociedade. Porém, o diretor mais democrático, que estimula nos atores escolares a inovação e a cooperação, é capaz

de catalisar e apoiar as iniciativas que podem se transformar em um projeto inovador. Logo, é importante que as diretoras das duas escolas sejam democráticas e engajadas.

DISCUSSÃO

Constata-se que as duas escolas atendem positivamente à maioria dos critérios estabelecidos por Thurler (2001) como favoráveis à inovação, permitindo que haja adaptação no nível micro. Entretanto, como apontado nas variáveis do nível macro, existem barreiras a serem superadas na SEE e nas duas SREs. Consequentemente, as demais escolas do estado podem ficar desamparadas para lidar com a implementação, dificultando a promoção da igualdade racial. Elas poderiam rejeitar a política, não a implementando, ou a adaptando apenas segundo os próprios interesses.

O Estado precisa empreender esforços para se construir uma sociedade antirracista que valorize a importância da história e da cultura afro-brasileira. Não é aceitável que se fique à mercê das lideranças governamentais ou escolares, que podem mudar em um curto espaço de tempo. Para isso, essa temática precisa ser institucionalizada com políticas públicas de longo prazo. Caso contrário, a progressão no tema ocorrerá de forma lenta e desigual.

Ademais, o ensino de história e cultura afro-brasileira, apesar de importante, não é capaz de combater sozinho o racismo presente na sociedade. É preciso combater o racismo institucional presente nas decisões políticas e nas políticas públicas, que resultam em menor investimento ou menor priorização dos serviços utilizados principalmente por pessoas negras. Esse viés reforça a exclusão da população negra por não atuar de forma a corrigir as desigualdades (ROSEMBERG, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o processo de implementação da política de ensino de história e cultura afro-brasileira, a partir da análise da interação entre decisões, insumos e iniciativas tomadas nos níveis mais centrais e a maneira pela qual são incorporados ou não no contexto das duas unidades escolares estaduais em Minas Gerais.

Após a análise das sete variáveis da macro implementação, constatou-se que o ensino de história e cultura afro-brasileira precisa ser fortalecido no âmbito da SEE e das duas SREs. A temática precisa se institucionalizar para que ela seja desenvolvida independentemente do partido político vigente no governo do estado. Além disso, é preciso que tenham profissionais suficientes nesses órgãos para lidar com a questão étnico-racial.

Em geral, não há inovação por parte da dimensão macro implementativa nem atenção específica à realidade local porque os profissionais estão sobrecarregados e porque nem sempre a temática é priorizada pelo governo. Esse aspecto é criticado por McLaughlin e Berman (1975) porque interfere negativamente na adaptação mútua das políticas públicas. Na SRE Januária houve maior atenção e inovação para a política nas escolas quilombolas pelas motivações pessoais dos funcionários públicos, em função da militância relacionada à causa. Mas esse cenário deveria ser amplamente estimulado em todo o estado para que a política tenha maior adesão ao cenário local, aumentando a efetividade da implementação.

Identificou-se, na micro implementação, para ambas escolas, que elas possuem receptividade à política de ensino de história e cultura afro-brasileira e possuem ciência do contexto em que estão inseridas. Por isso, segundo a visão dos funcionários da escola, foram feitas adaptações ao projeto apresentado pela SEE e às próprias dinâmicas das escolas, para que a implementação ocorresse alinhada à cultura escolar e às necessidades dos alunos. Esses aspectos estão de acordo com os requisitos da dimensão micro implementativa para a adaptação mútua de McLaughlin e Berman (1975) e com os critérios estabelecidos por Thurler (2001) como favoráveis à inovação escolar.

Reconhece-se como desafios da política de educação em Minas Gerais as diferenças de capacidade nas regiões, há locais que possuem mais dificuldade de deslocamento e de acesso à internet, por exemplo. Além das diferenças de capacidade dos órgãos do governo como a diferença do número de funcionários públicos e do nível de capacitação deles. Não apenas no campo étnico-racial e na política de educação, mas nas políticas públicas como um todo.

Diante disso, não é possível desenvolver políticas universais e homogêneas, visto que a população mineira é heterogênea e

desigual. As políticas focalizadas são essenciais para combater desigualdades específicas, principalmente em relação à população negra.

É notório que a educação é fundamental para a mudança de vida das pessoas, tanto em relação à da forma de pensar, quanto em relação às possibilidades de se ter acesso a empregos que demandam certa qualificação, podendo contribuir com a redução das desigualdades socioeconômicas. Contudo, o combate ao racismo nas políticas públicas precisa ir além da área da educação, pois essa política isolada pode contribuir para reduzir as desigualdades, mas não é capaz de extingui-las.

Por isso, o Estado precisa desenvolver ações transversais que interfiram tanto na percepção das pessoas, quanto nas condições de vida da população negra. É dever do Estado desenvolver, por exemplo, políticas de assistência social e de geração de renda específicas para a população negra. Com essa especificidade nas diversas áreas é possível contribuir de forma mais direta para a promoção da igualdade racial.

Além disso, recomenda-se a institucionalização da política de ensino de história e cultura afro-brasileira a partir da regulamentação legal no âmbito estadual e da incorporação ao Plano Plurianual de Ação Governamental. Caso cada uma das atividades do Afroconsciência fosse uma ação no PPAG, elas poderiam ter maior estrutura, visibilidade e até orçamento, permitindo que a sociedade civil e o poder legislativo pudessem cobrar o governo.

Ademais, indica-se o aumento do número de profissionais que trabalham diretamente com a temática étnico-racial. Permitindo a redistribuição de atividades e viabilizando a inovação por parte dos funcionários públicos.

Aconselha-se a intensificação das diretrizes para as SREs e para as escolas. Como apontado na dimensão da micro implementação, os diretores possuem grande papel de influência na escola, assim eles possuiriam potencial para boicotar a política caso não se interessem por ela. Por isso é papel do estado estimular a adesão dos diretores à política por meio de capacitações, do direcionamento deles, do reconhecimento deles como atores importantes e do envolvimento deles nas decisões locais.

Acredita-se que este artigo contribuiu para o campo da Administração Pública, principalmente para a implementação de

políticas públicas ao apontar aspectos que interferem em como a política se desenvolve na realidade, para além da formulação. O estudo de caso confere um panorama de como a política funciona, atribuindo-se certa materialidade à teoria.

Essa abordagem também agrega aos estudos da política étnico-racial na educação do estado de Minas Gerais. A maioria dos estudos realizados decorrem de abordagens educacionais ou sociológicas, enquanto este estudo trouxe a temática sob o viés das políticas públicas. Isso é essencial porque conhecer o desenho e a implementação pode auxiliar em melhorias futuras na política, ao evidenciar os aspectos que estão de acordo com os objetivos pretendidos e sinalizar aqueles que cabem maior atenção.

Contudo, aponta-se como limites deste trabalho a realização das entrevistas com os atores de forma online e a impossibilidade de se visitar a SEE, as SREs e as duas escolas para realizar observação da interação entre os atores. Essas questões foram impostas pela COVID-19 que restringia a reunião de pessoas, as próprias escolas ficaram fechadas a partir de março de 2020 e continuaram fechadas durante a conclusão da pesquisa.

Reconhece-se que os efeitos da COVID-19 também influenciaram as prioridades do estado de Minas Gerais como um todo, inclusive na área da educação. O ensino remoto, adotado como estratégia na pandemia, dificulta inovações locais, devido aos desafios de infraestrutura e coordenação, fazendo com que as aulas concentrem-se no conteúdo básico.

Ademais, a amostra de entrevistados não foi representativa em relação ao estado de Minas Gerais, por isso as conclusões apontadas são para as duas escolas e as duas superintendências do estudo de caso. É possível que se tivessem sido escolhidas outras escolas, o resultado seria diferente. Como apontado na metodologia, escolheu-se duas escolas que são engajadas no ensino de história e cultura afro-brasileira para que se pudesse analisar os aspectos da micro implementação. Também não foi entrevistado grande número de atores das escolas, uma das diretoras não conseguiu dar o seu relato e os alunos não foram entrevistados. Esses aspectos são reconhecidos como limites da pesquisa, porém não anulam as contribuições.

Diante disso, sugere-se para estudos futuros, a realização de pesquisas representativas para o estado de Minas Gerais, incluindo tanto a análise de escolas com engajamento na temática, quanto

escolas sem engajamento para permitir maior comparação e identificação dos fatores que são barreiras para esse envolvimento. Além de se propor a realização da observação do ambiente escolar e a realização de entrevistas com os alunos, com maior número de professores da escola e com a comunidade local. Ademais, recomenda-se estudos que analisem a formação de agenda, compreendendo como essa temática passou a ser discutida no âmbito político e burocrático. Também pode ser realizada a avaliação de resultados ou de impacto da política, apropriando-se dos efeitos da política.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. A. B. de; SANCHEZ, L. P. **Implementação da lei 10.639/2003: competências, habilidades e pesquisas para a transformação social.** Pro-Posições, Campinas, v. 28, n. 1, abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2015-0141>. Acesso em: 2 mar. 2020.
- GOMES, N. L.; JESUS, R. E. 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, v. 29, n. 47, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602013000100003>. Acesso em: 2 mar. 2020.
- GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (Org). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019. p.39-66. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas: Coletânea – volume 2.** Brasília: Enap, 2006. p. 61-89.
- LOTTA, G. 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: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 11 mar. 2021.
- MCLAUGHLIN, M. W.; BERMAN, P. **Macro and micro implementation.** Rand Corporation, Santa Monica, mai. 1975. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/papers/P5431.html>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- SOUZA, J. C. P.de. **Currículo e diversidade étnico-racial na materialidade da lei 10.639/2003 em duas escolas da rede municipal de Contagem.** 2011. 146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Educacao_SouzaJC_1.pdf. Acesso em: 4 dez. 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. **Governança e capacidades estatais**: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 15 mai. 2018.

ROSEMBERG, F. **Educação infantil e relações raciais**: a tensão entre igualdade e diversidade. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, v. 4, n. 153, jul./set. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053142856>. Acesso em: 5 abr. 2021.

SCHIOCHET, V. **Institucionalização das políticas públicas de economia solidária**: breve trajetória e desafios. *Boletim Mercado de Trabalho*, Brasília, n. 40, ago. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4085>. Acesso em: 1 abr. 2021.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*, Campinas, n. 48. 2000. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48>. Acesso em: 9 mar. 2021.

THURLER, M. G. **Inovar no interior da escola**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

Submetido em outubro de 2022
Aceito em novembro de 2022
Publicado em dezembro de 2022

