

UMA ANÁLISE DA FASE INICIAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EQUIDADE RACIAL

ADRIELE APARECIDA GOMES DE BEM
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

DAVI GOMES MILAGRES
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

SUELY DE FÁTIMA RAMOS SILVEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

UMA ANÁLISE DA FASE INICIAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EQUIDADE RACIAL

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, conferiu à escola um papel central na promoção da democracia e no respeito à diversidade, ao reconhecer o Brasil como um país pluriétnico e multicultural. Entretanto, apesar de seu caráter normativo avançado, os obstáculos para garantir o direito à educação de forma equânime permanecem, principalmente diante da dificuldade em universalizar a aprendizagem escolar, notadamente nos anos finais do ensino fundamental e médio (Oliveira; Araújo, 2020).

A despeito do reconhecimento formal da diversidade, foi apenas no século XXI que a equidade étnico-racial começou a ganhar centralidade como princípio educativo. Com a promulgação das Leis 10.639/2003, 11.645/2008 e 12.796/2013, a consideração da história e das culturas africanas, afro-brasileiras e indígenas tornou-se obrigatória na Educação Básica. Essas alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) constituíram um marco normativo da luta antirracista na e pela educação, e expressaram uma mudança de percepção, por parte do Estado e da sociedade, acerca da centralidade do racismo na reprodução das desigualdades sociais brasileiras (Cantuário; Alves, 2021).

A construção desse arcabouço legal reflete uma mudança de paradigma na forma como o Estado brasileiro passou a considerar a questão racial nas políticas públicas. Trata-se de um avanço conquistado por meio da ação política dos movimentos sociais negros, indígenas e quilombolas, que, ao longo das últimas décadas, exerceram um papel pedagógico fundamental na sociedade (Gomes, 2019). Para Almeida (2018), os movimentos antirracistas têm promovido um letramento racial que visa à construção de uma consciência coletiva acerca do racismo estrutural que atravessa as instituições brasileiras. Ao atuar como educadores da sociedade, esses movimentos vêm exigindo do Estado respostas concretas para a superação das desigualdades historicamente produzidas.

Nesse processo, políticas públicas voltadas à equidade racial ganharam maior densidade a partir dos anos 2000, com destaque para ações afirmativas no ensino superior, formação docente específica e produção de materiais didáticos com enfoque na diversidade (Silva; Almeida; Lima, 2025). Ainda assim, a ausência de uma política educacional nacional voltada de forma integrada ao enfrentamento do racismo no cotidiano escolar evidenciava uma lacuna a ser preenchida.

É neste contexto que, em 2024, o Ministério da Educação (MEC) instituiu a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (PNEERQ), por meio da Portaria MEC nº 470/2024, posteriormente alterada pela Portaria nº 1.082/2024. A política foi construída com o objetivo de promover a equidade racial como eixo estruturante da política educacional, articulando ações de formação, produção pedagógica, gestão e participação social.

A PNEERQ foi criada em um contexto marcado por diversos desafios à efetivação da Educação para as Relações Étnico-Raciais (ERER) e da Educação Escolar Quilombola (EEQ) na prática (Matos, 2024). Entre os principais obstáculos, destacava-se a ausência de mecanismos de monitoramento da implementação da Lei nº 10.639/2003, posteriormente alterada pela Lei nº 11.645/2008. Diante disso, a primeira medida adotada pela Política Nacional de Equidade foi realizar um levantamento nacional das ações desenvolvidas pelas redes de ensino para o cumprimento dessas legislações.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo geral analisar a fase inicial de implementação da PNEERQ, a partir da análise documental de seus marcos normativos, materiais orientativos e dados institucionais. Como objetivos específicos, propõe-se: (1) descrever os fundamentos normativos e diretrizes da PNEERQ; (2) examinar as estratégias e instrumentos operacionais previstos para sua implementação; e (3) investigar a adesão das redes estaduais e municipais de ensino à política.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em quatro seções: o referencial teórico, dividido em duas partes: A fase de implementação como espaço de disputa e construção e Educação antirracista como projeto de emancipação, a metodologia adotada, a análise e discussão dos resultados, e, por fim, as considerações finais, que sintetizam os principais achados e reflexões finais acerca da política.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A fase de implementação como espaço de disputa e construção

A implementação é uma etapa central no ciclo de políticas públicas, pois marca o momento em que as diretrizes formuladas são traduzidas em práticas concretas. No entanto, conforme argumenta Faria (2012), essa fase ainda representa um “elo perdido” na análise das políticas públicas no Brasil, sendo muitas vezes reduzida a uma dimensão operacional ou técnica, em detrimento de sua complexidade política, institucional e territorial.

No caso da PNEERQ, a fase de implementação revela-se particularmente complexa e sensível, uma vez que a efetividade da política está condicionada à articulação entre os diferentes entes federativos. Embora estabeleça diretrizes normativas em âmbito nacional, sua concretização depende da capacidade dos estados e municípios em mobilizar recursos financeiros e humanos, adaptar os currículos às diretrizes da equidade racial, promover a formação continuada de profissionais da educação e enfrentar resistências institucionais e culturais enraizadas. Nesse sentido, a lógica de descentralização federativa, somada às profundas desigualdades regionais que caracterizam o pacto federativo brasileiro, impõe a necessidade de analisar a implementação da PNEERQ a partir de uma perspectiva situada, atenta às condições históricas, políticas e estruturais dos contextos locais.

De acordo com Sabatier e Mazmanian (1979), uma implementação eficaz depende de fatores como a clareza dos objetivos da política, a consistência do apoio político, a adequação institucional do desenho da política e a existência de capacidade administrativa para sua execução. No entanto, mesmo políticas bem estruturadas em seu desenho original podem sofrer distorções, ser descontinuadas ou esvaziadas durante o processo de implementação, sobretudo quando enfrentam resistências político-institucionais, limitações técnicas ou ausência de engajamento nos níveis subnacionais (Pressman; Wildavsky; 1973). Assim, a eficácia de políticas como a PNEERQ não está apenas relacionada ao seu conteúdo normativo, mas também à forma como são interpretadas, apropriadas e operacionalizadas pelos diferentes atores e contextos locais.

Nesse sentido, torna-se central a incorporação do conceito de burocracia de nível de rua, formulado por Lipsky (2010), segundo o qual os agentes públicos que atuam diretamente na linha de frente, no caso da PNEERQ, os professores, gestores escolares e técnicos pedagógicos, não apenas executam, mas também interpretam, adaptam e, em certa medida, redefinem os objetivos das políticas públicas em função das condições concretas de sua atuação cotidiana. A partir dessa perspectiva, esses profissionais são compreendidos como coprodutores das políticas, cuja mediação é determinante para seus resultados Lipsky (2010).

No caso da PNEERQ, essa abordagem adquire particular relevância, uma vez que sua implementação implica a abordagem de temas sensíveis e historicamente negligenciados,

como as relações étnico-raciais, a história e cultura afro-brasileira e indígena, e a valorização das identidades quilombolas. A efetividade da política, portanto, dependerá diretamente da capacidade desses agentes de compreender e aplicar os princípios da equidade racial no ambiente escolar.

Essa perspectiva é aprofundada por Hill (2003) que destaca que os burocratas de nível de rua mobilizam não apenas os recursos institucionais disponíveis, mas também um conjunto de recursos próprios, tácitos e relacionais, tais como saberes práticos acumulados na experiência cotidiana, redes informais de apoio e estratégias adaptativas construídas frente às limitações do contexto. Esses elementos, são invisíveis nos desenhos formais das políticas, porém, exercem influência direta sobre a maneira como as políticas educacionais são de fato, operacionalizadas no nível local. Tal influência torna-se ainda mais importante em realidades marcadas por vulnerabilidades estruturais, como é o caso de muitas escolas quilombolas brasileiras, onde a precariedade das condições materiais e a escassez de apoio técnico-administrativo exigem dos profissionais um alto grau de *agency* e capacidade interpretativa para efetivar políticas públicas em direção à equidade (Silva; Almeida; Lima, 2025).

A autora Lotta (2015) em suas análises sobre a atuação dos burocratas de nível de rua, identifica que seu desempenho é condicionado por uma multiplicidade de fatores, como a formação profissional, as condições de infraestrutura, a cultura organizacional e o grau de autonomia dos agentes. A autora argumenta que tais variáveis interagem de maneira complexa no processo de implementação das políticas públicas. No caso das comunidades quilombolas, a efetivação de políticas como a PNEERQ exige mais do que a simples prestação de serviços educacionais, demanda sensibilidade social, comprometimento político e engajamento ativo com os princípios da equidade racial e valorização da cultura afro-brasileira, indígena e quilombola. Esses elementos são necessários para que os agentes públicos atuem não apenas como executores técnicos, mas como mediadores capazes de produzir respostas contextualizadas e transformadoras frente às desigualdades estruturais.

Portanto, a implementação da PNEERQ deve ser compreendida como um processo multinível, marcado por dinâmicas políticas, institucionais e culturais que extrapolam a lógica técnica da mera execução de metas. A sua efetivação requer a articulação entre orientações normativas de alcance nacional e as capacidades operacionais, técnicas e simbólicas dos contextos locais. Esse processo está inserido em disputas em torno da memória coletiva, da construção das identidades sociais e do reconhecimento de pertencimentos historicamente negligenciados.

A transformação proposta pela PNEERQ implica não apenas a adoção de medidas administrativas e pedagógicas, mas uma reconfiguração das práticas escolares, dos conteúdos curriculares e das narrativas históricas que estruturam o cotidiano das instituições educacionais. Nesse sentido, sua implementação constitui um campo de embate simbólico e político, que desafia estruturas consolidadas e convoca a escola a assumir um papel ativo na promoção da equidade racial e educacional (Schneider; Sidney, 2009).

2.2 Educação antirracista como projeto de emancipação

A construção de uma política de educação antirracista, como propõe a PNEERQ, envolve muito mais do que a inserção de conteúdos afro-brasileiros e indígenas nos currículos escolares. Trata-se de um processo de descolonização que incide sobre as práticas pedagógicas, os materiais didáticos, a gestão escolar e, sobretudo, sobre as próprias formas de pensar, ensinar e aprender (Silva; Almeida; Lima, 2025). Essa necessidade de transformação está relacionada à forma como a história brasileira foi construída e ensinada ao longo dos séculos. Como observa Figueiredo (Brasil, 2024a), a narrativa histórica nacional foi moldada

a partir da perspectiva dos colonizadores, exaltando heróis brancos de origem europeia e silenciando as contribuições, resistências e existências dos povos indígenas e africanos, retratados sem história e cultura.

Essa forma de aprendizagem do passado sustenta as práticas escolares que naturalizam desigualdades e marginalizam identidades racializadas. A concepção de racismo estrutural, desenvolvida por Almeida (2019), oferece uma chave analítica para compreender os obstáculos à implementação de políticas educacionais antirracistas. Para o autor, o racismo no Brasil não constitui uma anomalia isolada, mas uma lógica fundante que estrutura as relações sociais, institucionais e simbólicas. No campo educacional, isso significa que as práticas escolares, mesmo quando aparentemente neutras, reproduzem cotidianamente processos de exclusão e inferiorização. Enfrentar esse cenário exige mais do que ações pontuais, requer o reconhecimento da presença cotidiana do racismo nas escolas e o compromisso com seu enfrentamento sistemático (Almeida, 2019).

Esse enfrentamento passa também pela interseção entre racismo e outras formas de opressão, como o sexismo, como destacado pelas autoras Gonzalez (1984) e Carneiro (2005). Elas evidenciam como a cultura brasileira foi construída a partir de uma lógica patriarcal e racista, em que a mulher negra ocupa uma posição de dupla marginalização. Na escola, isso se reflete na ausência de representatividade, na hierarquização do saber e na reprodução de estereótipos. Portanto, uma educação antirracista precisa ser também interseccional, crítica e atenta às dimensões de gênero, classe, território e identidade.

Essa perspectiva dialoga com a proposta de educação como prática da liberdade, defendida por bell hooks, comentada por Specia e Osman (2015). A pedagogia antirracista deve ser dialógica, afetiva e libertadora, rompendo com a lógica da transmissão unidirecional do conhecimento e promovendo o reconhecimento das experiências, saberes e subjetividades dos estudantes negros e indígenas (Gomes, 2019).

Grada Kilomba (2020), no seu livro *Memórias da plantação*, argumenta que o racismo se manifesta de forma cotidiana, por meio de violências simbólicas, exclusões narrativas e silenciamentos. O ambiente escolar, ao reproduzir padrões eurocêntricos de normalidade e inteligência, atua como um dos principais espaços de manutenção do racismo epistêmico (Reis, 2020). No contexto brasileiro, Gomes (2012, 2019) contribui de forma contundente para o pensamento sobre educação antirracista. Ao destacar o papel do movimento negro educador, Gomes (2019) mostra como a luta por uma escola democrática e plural vem sendo travada por sujeitos coletivos, intelectuais, militantes, comunidades quilombolas, que constroem saberes a partir da experiência e da resistência. Ela propõe uma descolonização curricular, que valorize os saberes afro-brasileiros e indígenas e promova a reconfiguração epistemológica da escola pública.

Para isso, a formação docente com foco em letramento racial torna-se central, como apontam Pereira et al. (2024), capacitar professores para compreender as dinâmicas do racismo estrutural, reconhecer suas próprias práticas e desenvolver estratégias pedagógicas antirracistas é condição indispensável para que políticas como a PNEERQ tenham efetividade. O letramento racial possibilita a consciência crítica dos profissionais da educação e os prepara para mediar conflitos, valorizar identidades e transformar o ambiente escolar (Silva; Almeida; Lima, 2025).

Assim, Cantuário e Alves (2021) afirmam que não basta reconhecer a presença do racismo na escola, é preciso atuar intencionalmente para construir uma escola contra o racismo. Dessa forma, uma política como a PNEERQ só poderá se concretizar plenamente se for compreendida como parte de um projeto de transformação social e pedagógica, que promova equidade racial, reconhecimento identitário e emancipação coletiva (Carneiro, 2005).

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa é de abordagem qualitativa, de caráter documental e análise interpretativa, voltada à fase inicial de implementação da PNEERQ. A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pelo interesse em compreender significados e sentidos atribuídos às ações estatais por meio da linguagem institucional e da normatividade formal (Poupart et al., 2008).

Trata-se, portanto, de uma investigação que prioriza a compreensão da linguagem, das intenções e das estratégias presentes nos documentos oficiais, reconhecendo que as políticas públicas são construções discursivas e simbólicas, cujos conteúdos expressam visões de mundo e disputas de poder (Schneider; Sidney, 2009). Ao focar os marcos legais e institucionais da PNEERQ, a pesquisa busca interpretar como o Estado brasileiro formula e comunica uma política voltada à equidade racial e à valorização da diversidade étnico-racial nas escolas.

A natureza documental da pesquisa implica a análise de diferentes tipos de materiais institucionais, como portarias, diagnósticos técnicos, cartilhas orientadoras e notícias institucionais. Esses documentos são produções sociais que revelam tanto os objetivos formais da política quanto às estratégias mobilizadas para sua implementação, sendo, portanto, fundamentais para a compreensão da política (Cellard, 2008).

Do ponto de vista interpretativo, a análise não se limita à descrição dos conteúdos, mas busca compreender a lógica interna da política, suas categorias centrais, os valores que sustenta e os sentidos que atribui às ações propostas (Domingues, 2004; Jaime Júnior, 2002). Nessa perspectiva, os documentos analisados são compreendidos como artefatos comunicacionais e normativos que, ao mesmo tempo em que orientam práticas institucionais, expressam visões sobre o papel da educação na promoção da equidade racial (Vieira; Rivera, 2012). Conforme apontam Poupart et al. (2008), a pesquisa qualitativa de inspiração interpretativa busca acessar as significações construídas socialmente, o que se revela importante no estudo de políticas públicas voltadas à equidade racial e ao reconhecimento de identidades historicamente negligenciadas e marginalizadas.

Para constituir o *corpus* de análise foram selecionados cinco documentos para a análise da implementação da política, dispostos no quadro 1.

Quadro 1 - *Corpus* de análise da pesquisa

Documento	Tipo de Documento	Objetivo principal
Portaria MEC nº 470, de 14 de maio de 2024	Norma legal (Portaria)	Instituir a PNEERQ.
Portaria MEC nº 1.082, de 29 de outubro de 2024	Norma legal (Portaria)	Alterar dispositivos e regulamentar critérios de financiamento, monitoramento e governança da PNEERQ.
Relatório do Diagnóstico Equidade Racial na Educação	Relatório técnico	Apresentar dados, percepções e lacunas identificadas nas redes de ensino quanto à implementação da legislação sobre EREER e EEQ.

Documento	Tipo de Documento	Objetivo principal
Cartilha da PNEERQ	Material de orientação	Sistematizar os fundamentos da política, seus eixos estruturantes e orientações para implementação pelas secretarias.
Notícias institucionais publicadas no portal do MEC	Fonte institucional (notícias)	Divulgar ações, marcos e resultados iniciais da PNEERQ, incluindo dados de adesão e investimentos

Fonte: Elaboração própria.

A seleção dos documentos procurou contemplar a diversidade de fontes necessária para captar a complexidade do processo de implementação da política. Como argumenta Matias-Pereira (2020), compreender uma política pública em sua totalidade exige atenção às suas dimensões formais, simbólicas e práticas, que vai desde a definição legal de seus objetivos até os mecanismos de indução e monitoramento adotados pelos diferentes entes federativos.

Considerando que a PNEERQ é uma política recente e ainda em fase inicial de implementação, a análise aqui proposta concentra-se em oferecer um panorama introdutório sobre os elementos estruturantes da política, suas diretrizes, estratégias e primeiros resultados divulgados oficialmente. Trata-se, portanto, de uma leitura preliminar, para lançar luz sobre suas bases fundacionais e potenciais tensionamentos/transformações.

Dessa forma, a análise proposta busca articular os dados empíricos ao referencial teórico sobre a implementação de políticas públicas e a educação antirracista, com o objetivo de produzir uma compreensão crítica e situada da fase inicial da PNEERQ. A partir da análise dos dados, busca-se identificar como os fundamentos normativos da política foram formulados, quais estratégias e instrumentos operacionais foram previstos para sua efetivação, bem como analisar os dados institucionais já disponíveis, como os níveis de adesão das redes de ensino e os primeiros indicadores divulgados oficialmente. A abordagem adotada permite construir um panorama inicial da política, considerando tanto os elementos formais quanto os indícios de seus desdobramentos práticos no âmbito federativo.

O estudo não pretende esgotar a complexidade do tema, mas oferecer uma contribuição inicial para uma análise da implementação PNEERQ, com base na compreensão de que acompanhar desde o início permite mapear os obstáculos e oportunidades de fortalecimento da política em médio e longo prazo.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

A análise dos dados foi conduzida a partir da leitura detalhada e interpretativa dos documentos selecionados, com base na técnica de categorização temática proposta por Bardin (2011), a leitura foi articulada com a literatura de políticas públicas e equidade racial. A organização da discussão dos resultados se deu em quatro seções, definidas a partir das temáticas emergentes do *corpus* documental, de modo a dar suporte ao cumprimento dos objetivos específicos da pesquisa e permitir uma compreensão abrangente dos sentidos, estratégias e desafios que marcam a fase inicial de implementação da PNEERQ.

4.1 Justificativas e diagnóstico da política

Nesta primeira seção, serão analisadas as bases diagnósticas que sustentam a formulação da PNEERQ, tal como apresentadas no Relatório do Diagnóstico Equidade Racial na Educação (Brasil, 2024b). O objetivo é compreender como o documento constrói o problema público da desigualdade étnico-racial na educação e justifica a necessidade de uma política nacional específica (Subirats, 2006).

A formulação da PNEERQ parte de um reconhecimento explícito, por parte do Estado brasileiro, das persistentes desigualdades étnico-raciais no sistema educacional. O Relatório do Diagnóstico Equidade Racial na Educação, produzido pelo MEC como subsídio à elaboração da política, constitui o principal documento técnico que embasa as justificativas para a criação da PNEERQ. Seu conteúdo demonstra uma tentativa de sistematizar dados e evidências sobre os obstáculos enfrentados por estudantes negros, indígenas e quilombolas em diferentes etapas da trajetória escolar.

A partir de dados coletados junto às secretarias estaduais e municipais de educação, o relatório apresenta tanto os avanços obtidos quanto às persistentes disparidades entre os entes federativos, revelando desafios que atravessam desde a institucionalização normativa até as condições práticas de execução das políticas (Lei 10.639/2003, Lei 11.645/2008).

Entre os pontos positivos, destaca-se a expressiva adesão das redes de ensino ao diagnóstico, com taxa de resposta de 98%, o que corresponde a 5.474 secretarias participantes, incluindo 100% das estaduais e 99,5% das municipais. Esse alto índice de participação indica um importante engajamento federativo e uma sinalização positiva para o fortalecimento da política. Além disso, as redes estaduais demonstraram maior grau de institucionalização, 74,1% já possuem normativas específicas para a implementação da Lei nº 10.639/2003, enquanto esse percentual é de apenas 42,6% nas municipais. A presença de equipes dedicadas à equidade racial também revela esse contraste, estando presente em 88,9% das secretarias estaduais contra apenas 15,5% das municipais.

No campo da formação docente, a assimetria permanece, enquanto 88,9% das redes estaduais ofertaram cursos voltados à temática da EREER, apenas 46,4% das redes municipais o fizeram. Quanto à produção e aquisição de material didático, 74% das secretarias municipais e 85% das estaduais afirmaram adotar materiais que promovem a diversidade étnico-racial. No tocante à participação social, 96,3% das secretarias estaduais relataram envolvimento em colegiados sobre diversidade étnico-racial, frente a 70,5% das municipais.

Apesar desses avanços, o relatório aponta lacunas, como a fragilidade das redes municipais em relação a essa temática. O Índice Geral de EREER das secretarias municipais é de apenas 27,1, em comparação a 47,7 nas estaduais, apontando para uma desigualdade estrutural no federalismo educacional brasileiro. Poucas redes municipais contam com equipes específicas para tratar da equidade racial, fator que compromete o avanço de ações locais.

O financiamento e os incentivos institucionais também revelam contraste, apenas 10,4% das secretarias municipais possuem políticas de reconhecimento (como selos ou prêmios) voltadas à promoção da equidade racial, contra 40,7% das estaduais. Além disso, apenas 18,2% das secretarias municipais possuem indicadores específicos para monitorar a implementação das leis, evidenciando um déficit de mecanismos de avaliação e controle. Questões como a ausência de protocolos de combate ao racismo, presentes em apenas 36,2% das municipais e 59,3% das estaduais, indicam a necessidade de medidas normativas e formativas voltadas à institucionalização do enfrentamento ao racismo nas escolas.

A diversidade socioeconômica, cultural e administrativa dos municípios brasileiros, aliada às desigualdades regionais, faz com que a efetivação da política dependa muito das capacidades locais, da articulação federativa e do engajamento dos atores que atuam na ponta do sistema educacional. Diante desse cenário, fica evidente a necessidade de fortalecer a coordenação federativa, por meio da articulação entre estados e municípios, do repasse de

recursos financeiros e da oferta de assistência técnica. Principalmente em regiões com baixos índices de implementação, como o Norte e o Nordeste do país.

Embora o documento apresente um panorama relevante e bem fundamentado das desigualdades educacionais, observa-se uma ausência de abordagem interseccional mais aprofundada, sobretudo no que se refere às condições de meninas negras e quilombolas, às questões de gênero e às múltiplas vulnerabilidades presentes nas comunidades periféricas. Também há pouca atenção à voz dos sujeitos diretamente afetados, estudantes, professores e lideranças comunitárias, que poderiam contribuir para uma leitura mais situada e sensível da realidade educacional brasileira.

Assim, o diagnóstico representa um avanço importante na explicitação do problema público da desigualdade racial na educação, fornecendo fundamentos técnicos e políticos importantes a serem considerados quanto à implementação da PNEERQ. No entanto, também revela desafios no que diz respeito à incorporação de uma perspectiva mais abrangente, participativa e interseccional na construção do conhecimento sobre a equidade racial no campo educacional.

4.2 Os principais aspectos da PNEERQ: estrutura normativa e diretrizes

Esta seção aborda o conteúdo das Portarias MEC nº 470/2024 e nº 1.082/2024, com foco na análise da estrutura normativa da política. A análise interpretará como esses dispositivos configuram o papel do Estado e das redes de ensino na promoção da equidade racial.

A estrutura normativa da PNEERQ está ancorada em duas portarias, a Portaria MEC nº 470, de 14 de maio de 2024, que institui formalmente a política, e a Portaria MEC nº 1.082, de 29 de outubro de 2024, que introduz ajustes e ampliações em seu escopo normativo.

A Portaria nº 470/2024 apresenta a PNEERQ como uma política pública de caráter transversal, que visa promover a equidade racial no sistema educacional brasileiro por meio da integração de ações, programas e instrumentos voltados ao enfrentamento das desigualdades históricas vivenciadas por populações negras, indígenas e quilombolas. O texto normativo estabelece sete eixos estruturantes para a ação estatal, apresentados no quadro 2.

Quadro 2 - Eixos estruturantes da PNEERQ

Eixo	Objetivo	Ações	Desafios Identificados
Fortalecimento das Redes Educacionais e do Regime de Colaboração	Estimular a coordenação federativa e a governança colaborativa entre União, estados e municípios.	Criação de 1.533 agentes de governança (regionais e locais). Investimento de R\$ 55 milhões no PDDE/ERER e PDDE/EEQ, beneficiando 18.781 escolas.- Criação do Selo Petronilha (436 secretarias reconhecidas em 2025).	Necessidade de ampliar a capacidade técnica e a infraestrutura local. Baixa articulação em alguns municípios.

Diagnóstico e Monitoramento da Implementação do Art. 26-A da LDB	Avaliar a aplicação da Lei 10.639/2003 e a institucionalização da ERER nas redes de ensino.	Diagnóstico nacional com adesão de 98% das secretarias. Criação do Índice ERER com indicadores de formação e materiais.	Fragilidade dos sistemas de monitoramento municipais. Baixa sistematização dos dados sobre racismo escolar.
Formação dos Profissionais da Educação	Qualificar professores, gestores e técnicos em ERER e EEQ.	150 mil vagas em cursos EaD sobre letramento racial. 88,9% das redes estaduais oferecem formação continuada.	Carga horária reduzida dos cursos (30h). Carência de abordagens práticas para o cotidiano escolar.
Material Didático, Paradidático e Literário.	Produzir, adquirir e distribuir conteúdos com enfoque na diversidade étnico-racial.	74% das secretarias municipais já adquirem materiais com essa abordagem.- Inclusão de autores negros e quilombolas no PNLD.	Necessidade de ampliação do acervo para todas as etapas e modalidades da educação básica.
Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo na Educação	Desenvolver diretrizes nacionais para enfrentamento de práticas racistas nas escolas.	Elaboração de protocolo nacional em fase de consolidação.	Ausência de implementação efetiva em grande parte das redes. Resistência institucional à aplicação de medidas sancionatórias.
Difusão de Saberes	Valorizar os saberes e culturas afro-brasileiras, indígenas e quilombolas	Distribuição do Kit “A Cor da Cultura”. Realização de seminários nacionais e internacionais sobre educação quilombola.	Pouca integração com a prática pedagógica nas escolas. Baixo envolvimento da comunidade escolar em algumas regiões.

Fonte: Elaboração com base na PNEERQ (2024).

Cada eixo é acompanhado de metas e linhas de ação que indicam o compromisso do Estado com a superação do racismo estrutural no ambiente escolar. Além disso, a portaria reafirma a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira, africana e indígena, conforme previsto na legislação já vigente (Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008), mas historicamente negligenciada em sua efetivação.

A Portaria nº 1.082/2024, por sua vez, altera e complementa pontos da regulamentação original, ampliando o escopo da PNEERQ ao incluir ações de monitoramento e avaliação, definição de critérios para a destinação de recursos e mecanismos de cooperação federativa. Tal alteração indica um esforço do MEC em fortalecer a capacidade institucional da política, oferecendo instrumentos para sua gestão e acompanhamento pelos entes federados.

As portarias se inserem em um processo recente de retomada e reconstrução de políticas de promoção da equidade racial enfraquecidas no governo anterior. A institucionalização da PNEERQ, com base em instrumentos normativos próprios e vinculada ao Plano Nacional de Educação (PNE), sinaliza a tentativa de conferir maior estabilidade e continuidade às ações voltadas à justiça racial no campo educacional.

Contudo, a análise das portarias também revela alguns limites, embora estabeleça diretrizes abrangentes, a política depende da adesão voluntária das redes estaduais e municipais de ensino, o que pode comprometer sua efetividade em contextos locais menos engajados ou com menor capacidade técnica e política. Outro ponto é que os textos normativos não trazem metas quantitativas e dispositivos regulatórios mais incisivos para garantir o cumprimento das diretrizes por parte dos estados e municípios.

No mais, a estrutura normativa da PNEERQ expressa um avanço no reconhecimento institucional da equidade racial como princípio fundamental das políticas educacionais. Entretanto, sua efetividade dependerá da capacidade de articulação federativa, da indução técnica e financeira por parte da União e da consolidação de mecanismos de monitoramento e responsabilização.

Em relação a isso, é importante citar que a PNEERQ é coordenada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi), e o MEC investirá, até 2027, R\$ 2 bilhões para formação de 215 mil gestores e professores em todo o país.

4.3 Estratégias de implementação e instrumentos operacionais

Com base na Cartilha da PNEERQ, que se configura como principal material orientador e elucidativo direcionado às secretarias de educação e às unidades escolares, esta seção discute as estratégias institucionais propostas para a implementação da política. A Cartilha da PNEERQ representa um importante instrumento de sistematização e comunicação das estratégias previstas para a implementação da política, funcionando como um guia operacional para as redes de ensino e para os profissionais da educação. Elaborada pelo MEC, a cartilha apresenta as linhas de ação da política de maneira acessível, destacando seus fundamentos legais, objetivos, eixos prioritários e orientações práticas para os entes federativos.

Ao traduzir os princípios da equidade racial para o cotidiano escolar, o documento atua como mediador entre as diretrizes federais e os desafios locais, favorecendo a compreensão da política como um processo articulado e contínuo de enfrentamento ao racismo estrutural na educação. Assim, sua análise permite identificar tanto as potencialidades quanto as limitações dos instrumentos previstos para transformar a narrativa educacional brasileira e promover práticas pedagógicas mais inclusivas e antirracistas.

Um dos elementos centrais da cartilha é a ênfase na formação de profissionais da educação, reconhecida como condição essencial para a transformação das práticas pedagógicas e da cultura institucional escolar. A PNEERQ propõe ações de formação inicial e continuada voltadas ao enfrentamento do racismo, à valorização da diversidade étnico-racial e ao fortalecimento da educação quilombola e indígena. Essa formação é apontada como responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios, e deve contemplar tanto professores quanto gestores e demais profissionais da educação básica.

Outro eixo estratégico destacado na cartilha é a produção e distribuição de materiais didáticos e pedagógicos que valorizem as culturas afro-brasileira, africana, indígena e quilombola. Trata-se de uma ação articulada ao Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), buscando corrigir distorções e ausências históricas nos conteúdos escolares. A proposta inclui o fomento à produção de materiais regionais, construídos com a participação de autores negros, indígenas e quilombolas, além do fortalecimento de acervos escolares com obras que abordem relações étnico-raciais de forma crítica e plural.

A cartilha também enfatiza a importância de ações de gestão e planejamento educacional que incorporem a perspectiva da equidade racial. Recomenda-se que as secretarias de educação realizem diagnósticos locais, elaborem planos de ação específicos e incluam a pauta racial nos seus instrumentos de planejamento, como os Planos Municipais e Estaduais de Educação. Nesse sentido, a PNEERQ busca induzir a incorporação da equidade como eixo transversal da gestão educacional.

Além disso, a cartilha aponta para a necessidade de monitoramento, avaliação e acompanhamento das ações. Embora ainda pouco detalhado, esse componente é que garante a coerência e efetividade da política ao longo do tempo. A proposta inclui o desenvolvimento de indicadores específicos de equidade racial na educação, bem como a criação de mecanismos de escuta e participação social.

De modo geral, as estratégias de implementação descritas na cartilha indicam um compromisso com a institucionalização da equidade racial como princípio organizador das políticas educacionais. Contudo, a consolidação dessa agenda exigirá um esforço contínuo de articulação intergovernamental, investimento público e mobilização social.

4.4 Aderência das redes de ensino e indicadores de execução

Utilizando como base a notícia institucional do MEC (Brasil, 2025), serão analisados os primeiros indicadores de adesão e ações implementadas.

Passado um ano desde sua instituição formal, a PNEERQ apresenta dados iniciais que demonstram uma alta adesão por parte das redes públicas de ensino, conforme divulgado em notícia oficial pelo MEC, em maio de 2025. Segundo o MEC, 97,3% das secretarias municipais e 100% das secretarias estaduais aderiram formalmente à política, configurando um marco importante na mobilização federativa em torno da agenda da equidade racial.

Esse alto índice de adesão demonstra que a política conseguiu, ao menos em seu desenho inicial, alinhar-se aos interesses e compromissos institucionais das redes estaduais e municipais. A adesão voluntária, associada à oferta de recursos e apoio técnico, foi uma estratégia bem-sucedida para garantir capilaridade à política em todo o território nacional. Nesse sentido, a PNEERQ diferencia-se de experiências anteriores de enfrentamento do racismo na educação, que, embora legalmente instituídas, não lograram institucionalização nas práticas de gestão e nas salas de aula (Gomes, 2019).

Do ponto de vista dos investimentos, a notícia destaca a realização de um aporte financeiro inédito para o enfrentamento das desigualdades étnico-raciais na educação. Embora os valores não tenham sido explicitados no conteúdo analisado, o uso da expressão

“investimento inédito” reforça a tentativa de reposicionar a política racial como uma prioridade orçamentária e não apenas discursiva e simbólica.

Além disso, o MEC apresentou algumas ações desenvolvidas ao longo do primeiro ano de implementação, com o objetivo de fomentar práticas pedagógicas antirracistas e disseminar o alcance da política nas redes de ensino. Entre essas ações, estão o lançamento de editais para a produção de materiais pedagógicos com enfoque étnico-racial, o início de programas de formação continuada voltados para profissionais da educação, com ênfase na aplicação das Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, a criação de grupos de trabalho e comitês de acompanhamento da política, bem como a realização de atividades de escuta ativa junto a comunidades quilombolas e indígenas, visando garantir o protagonismo desses sujeitos na construção e no monitoramento das ações propostas.

Essas ações demonstram que, embora em sua fase inicial, a política apresenta movimento em múltiplas frentes, buscando integrar formação, produção de conteúdo, planejamento e participação social. No entanto, é importante destacar que os dados apresentados pelo MEC são superficiais, e carecem de uma análise sobre os efeitos reais da política nas escolas, na prática pedagógica e na cultura institucional. Ainda não foi possível aferir indicadores sistematizados sobre a redução de desigualdades, mudanças curriculares efetivas ou transformação nos resultados educacionais, justificado pela incipiência da política. Também não há referências sobre o envolvimento de conselhos escolares, fóruns de educação e organizações da sociedade civil na implementação local da política, o torna limitado este estudo sobre a efetividade da PNEERQ.

Pois, o alto índice de adesão das redes de ensino, embora promissor, deve ser lido com cautela. Conforme apontam Hill e Hupe (2003), a adesão formal a uma política não garante sua efetividade na prática. O risco de uma implementação simbólica, em que o compromisso se restringe ao plano normativo, sem rever estruturas e práticas pedagógicas, deve ser permanentemente monitorado.

Em síntese, os primeiros indicadores de execução da PNEERQ revelam pontos positivos em termos de mobilização institucional e disseminação da política, mas também apontam para a necessidade de aprofundar os mecanismos de avaliação, de monitoramento e de participação democrática para garantir sua efetivação concreta nos estados e municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PNEERQ se apresenta como uma iniciativa com potencial transformador, ao recolocar no centro da agenda educacional brasileira a questão racial de forma estruturada, transversal e orientada por princípios de justiça social. A explicitação do racismo como problema público a ser enfrentado por meio de políticas educacionais e a incorporação de ações concretas nos campos da formação docente, produção de materiais, financiamento e gestão são avanços importantes, sobretudo no cenário de retrocessos vividos nos últimos anos.

Ao integrar dispositivos legais, orientações pedagógicas e estratégias de cooperação federativa, a PNEERQ tem o potencial de alterar não apenas conteúdos curriculares, mas também práticas institucionais, culturas escolares e, sobretudo, relações de poder historicamente marcadas pela exclusão racial no espaço escolar. O desafio, no entanto, reside em garantir que esse potencial não se perca em meio à retórica política e à falta de mecanismos efetivos de indução e controle social.

Assim, a consolidação da PNEERQ como política de Estado, e não apenas de governo, dependerá de sua apropriação ativa pelas redes de ensino, da ampliação dos espaços de participação cidadã e do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, avaliação e

responsabilização. Como reforça Gomes (2003), a transformação da escola passa não apenas por leis e portarias, mas por um movimento político-pedagógico de reconhecimento, reparação e reconstrução de trajetórias historicamente silenciadas.

Mudar a narrativa é um passo fundamental para romper com o racismo estrutural e o apagamento histórico que ainda persistem nas práticas escolares e sociais brasileiras (Cantuário; Alves, 2021). A forma como a história do Brasil foi construída e ensinada ao longo dos séculos consolidou uma perspectiva hegemonicamente eurocêntrica, que marginaliza, distorce ou silencia as contribuições, as resistências e as formas de existência dos povos indígenas, africanos e afro-brasileiros. Essa narrativa dominante, forjada sob interesses coloniais e perpetuada por instituições estatais e culturais, naturalizou visões excludentes sobre a formação da sociedade brasileira, e omitiu o papel fundamental das populações negras e quilombolas na construção do país.

Esse apagamento histórico se manifesta no cotidiano escolar, nos currículos que ignoram ou minimizam os saberes de matriz africana e indígena, nos livros didáticos que reproduzem estereótipos, nas práticas pedagógicas que pouco dialogam com as realidades dos estudantes racializados, e na estrutura institucional das escolas, marcada por desigualdades de acesso, permanência e reconhecimento (Silva; Almeida; Lima, 2025; Kilomba, 2020; Gomes, 2019). Em suma, a escola, quando silencia ou nega essas histórias, torna-se espaço de reprodução do racismo e da desigualdade educacional (Bourdieu, 1992).

A implementação da PNEERQ, portanto, não se restringe à inclusão de novos conteúdos curriculares, trata-se de uma política que incide sobre disputas simbólicas profundas, ao propor a reconstrução do imaginário coletivo e o deslocamento da perspectiva dominante na produção do conhecimento (Schneider; Sidney, 2009; Bourdieu, 1992). Mudar a narrativa, nesse contexto, significa reconhecer as histórias, culturas, línguas, práticas educativas e saberes dos povos historicamente oprimidos não como adendos ou exceções, mas como dimensões constitutivas da identidade nacional e da cidadania plena.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen Produção Editorial, 2019.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOURDIEU, Pierre. Sistemas de ensino e sistemas de pensamento. In: *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da República Federativa*. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. *Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira". *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 10 jan. 2003.

BRASIL. *Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008*. Altera a Lei nº 9.394, para incluir a obrigatoriedade do ensino da história e cultura indígena e afro-brasileira. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 11 mar. 2008.

BRASIL. *Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 5 abr. 2013.

BRASIL. *Ministério da Educação. Brasil-África: histórias cruzadas. Anos finais do ensino fundamental: livro da professora e do professor*. Brasília: MEC/SECADI, 2024. 224 p.

BRASIL. *Ministério da Educação. Relatório do Diagnóstico Equidade Racial na Educação*. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYWQyYzQ2NzYtYjc1Ni00ODc3LWVWUWUyYjY3NzMxN2I4ZGFmIiwidCI6ImI4YzI1OTMyLTVINzYtNGIyYi05YzUzLWQ0MTc0NWU5YzkyZCJ9>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. *Ministério da Educação. Política de equidade do MEC completa um ano*. Brasília, DF: MEC, 17 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/politica-de-equidade-do-mec-com-pleta-um-ano>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. *Ministério da Educação. MEC cria Política Nacional de Equidade na Educação*. Ministério da Educação, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/mec-cria-politica-nacional-de-equidade-na-educacao>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. *Portaria MEC nº 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, 15 maio 2024.

BRASIL. *Portaria MEC nº 1.082, de 29 de outubro de 2024*. Altera a Portaria MEC nº 470/2024. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 30 out. 2024.

BURGOS, M. B. Educação para a cidadania: a base nacional comum curricular pode contribuir? *Educação em Revista*, v. 41, p. e52738, 2025.

CANTUÁRIO, Victor André Pinheiro; ALVES, Márcia Ferreira da Silva. Do racismo na escola a uma escola contra o racismo: reflexões a respeito do cenário brasileiro. *Revista Educação e Emancipação*, v. 14, n. 2, p. 506–534, 2021. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/view/17241>. Acesso em: 21 mai. 2025.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. *A construção do Outro como não-ser como fundamento do ser*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295–316.

DOMINGUES, Ivan. *Epistemologia das ciências humanas – positivismo e hermenêutica – tomo 1*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123–153.

- FIGUEIREDO, Zara. *Educação antirracista: por uma pedagogia de enfrentamento ao racismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2024.
- GOMES, Nilma Lino. Educação, identidade negra e formação de professores: repensando a questão da diferença. In: JESUS, Rodrigo Ednilson de (Org.). *A educação das relações étnico-raciais: entre espaços e saberes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 25–40.
- GOMES, Nilma Lino. *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.
- GOMES, Nilma Lino. Relações étnico-raciais, educação e descolonização dos currículos. *Currículo sem Fronteiras*, v. 12, n. 1, p. 98–109, 2012.
- GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Ciências Sociais Hoje*, v. 2, n. 1, p. 223–244, 1984.
- HILL, Heather C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, p. 265–282, 2003.
- JAIME JÚNIOR, Pedro. Um texto, múltiplas interpretações: antropologia hermenêutica e cultura organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, v. 42, p. 1–12, 2002.
- KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Rio de Janeiro: Editora Cobogó, 2020.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Política pública: coletânea de estudos brasileiros*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- MATOS, Matos. Conheça a história da educação para relações étnico-raciais no Brasil. *JCCE*, 19 nov. 2024. Disponível em: https://jcce.com.br/conheca-a-historia-da-educacao-para-relacoes-etnico-raciais-no-brasil/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 19 jun. 2025.
- OLIVEIRA, Fabiana de; ARAÚJO, Heloisa T. de. A implementação de políticas públicas: limites e possibilidades de uma ação transformadora. In: SOUZA, Celina (Org.). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Salvador: EDUFBA, 2020. p. 123–148.
- PEREIRA, J. A. et al. Formação docente e o letramento racial como mecanismo para uma educação antirracista. *Lumen et Virtus*, v. 15, n. 43, p. 8187–8195, 2024. DOI: <https://doi.org/10.56238/levv15n43-041>.
- POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The conditions of effective implementation. *Policy Analysis*, v. 5, p. 481–504, 1979.

SCHNEIDER, Anne; SIDNEY, Mara. What is next for policy design and social construction theory? *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, p. 103–119, 2009.

SILVA, A. T. R. D.; ALMEIDA, B. R. D. P. D.; LIMA, L. J. R. D. S. Avanços e desafios na implementação da educação antirracista no Brasil. *Educação em Revista*, v. 41, p. e48326, 2025.

SPECIA, Akello; OSMAN, Ahmed A. Education as a practice of freedom: reflections on bell hooks. *Journal of Education and Practice*, v. 6, n. 17, p. 195–199, 2015.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema: relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. Brasília: ENAP, 2006.

VIEIRA, Almir Martins; RIVERA, Dario Paulo Barrera. A hermenêutica no campo organizacional: duas possibilidades interpretativistas de pesquisa. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 14, n. 44, p. 261–273, 2012.