

DO SILÊNCIO INSTITUCIONAL AO PROTOCOLO ANTIRRACISTA: IDENTIFICAÇÃO E RESPOSTA AO RACISMO NO AMBIENTE EDUCACIONAL BRASILEIRO**FROM INSTITUTIONAL SILENCE TO ANTI-RACIST PROTOCOL: IDENTIFICATION AND RESPONSE TO RACISM IN THE BRAZILIAN EDUCATIONAL ENVIRONMENT** <https://doi.org/10.63330/armv2n9-018>

Submetido em: 29/09/2026 e Publicado em: 06/10/2026

ARM: e262381

Hely Cantalice Neto

Mestre em Língua Portuguesa pelo PROFLETRAS/UERN.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4587288393357723>ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-0947-4064>**Felipe Agenor de Oliveira Cantalice**

Professor de História, especialista em História e Gestão Escolar e mestrando em Educação pela UEA e em Educação e Territorialidade pela UFGD.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8398844302616365>ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8778-2161>**Resumo**

Este artigo analisa os Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo, lançados pelo Ministério da Educação em 2026 no âmbito da Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola, instituída pela Portaria MEC nº 470/2024. O problema investigado é o seguinte: a institucionalização de protocolos antirracistas altera a forma como as escolas brasileiras reconhecem e respondem ao racismo, ou permanece dependente da formação, da gestão e da cultura institucional de cada rede de ensino? A partir de análise documental dos materiais divulgados pelo MEC entre maio e setembro de 2026, o artigo reconstrói a arquitetura dos protocolos, que cobrem da educação infantil à educação superior e profissional, distinguem fluxos de resposta conforme o sujeito envolvido no episódio de racismo e buscam substituir a improvisação institucional por procedimentos comuns de identificação, acolhimento, encaminhamento e responsabilização, organizados aqui numa matriz analítica que situa o que os materiais oficiais permitem confirmar e o que permanece inacessível à consulta pública. O texto situa essa iniciativa numa trajetória mais longa de política educacional antirracista, que remonta à Lei 10.639/2003, e examina os dados do Diagnóstico Equidade 2026, segundo os quais a adoção formal de protocolos passou de 59% para 93% entre as redes estaduais e de 36% para 53% entre as municipais. Argumenta-se, em diálogo com a literatura sobre isomorfismo cerimonial nas organizações, que a existência de um protocolo é condição necessária, mas não suficiente, para a efetividade do enfrentamento ao racismo escolar, e que a distância entre adoção formal e uso cotidiano depende de fatores que o documento



normativo, por si, não resolve, como formação continuada, cultura de gestão e disposição das equipes escolares para acionar o instrumento diante de casos concretos.

Palavras-chave: Gestão escolar; Política educacional; Protocolos antirracistas; Racismo escolar.

Abstract

This article analyzes the Protocols for Identification and Response to Racism, launched by the Ministry of Education in 2026 within the scope of the National Policy for Equity, Education for Ethnic-Racial Relations and Quilombola School Education, established by Ordinance MEC nº 470/2024. The problem investigated is the following: does the institutionalization of anti-racist protocols change the way in which Brazilian schools recognize and respond to racism, or does it remain dependent on the training, management and institutional culture of each education network? Based on a documentary analysis of the materials released by the MEC between May and September 2026, the article reconstructs the architecture of the protocols, which cover everything from early childhood education to higher and professional education, distinguishes response flows according to the subject involved in the episode of racism and seeks to replace institutional improvisation with common procedures of identification, reception, referral and accountability, organized here in an analytical matrix that locates what the official materials allow to confirm and what remains inaccessible to public consultation. The text places this initiative within a longer trajectory of anti-racist educational policy, which dates back to Law 10,639/2003, and examines data from the 2026 Equity Diagnosis, according to which the formal adoption of protocols increased from 59% to 93% among state networks and from 36% to 53% among municipal networks. It is argued, in dialogue with the literature on ceremonial isomorphism in organizations, that the existence of a protocol is a necessary, but not sufficient, condition for the effectiveness of combating school racism, and that the distance between formal adoption and daily use depends on factors that the normative document, in itself, does not resolve, such as continued training, management culture and willingness of school teams to activate the instrument in specific cases.

Keywords: Anti-racist protocols; Educational policy; School management; School racism.

1 INTRODUÇÃO

Durante mais de duas décadas, a resposta institucional brasileira ao racismo na escola concentrou-se predominantemente na dimensão curricular: o que ensinar, em que disciplinas, com que materiais didáticos. A Lei 10.639/2003 e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais de 2004 tratam, essencialmente, desse problema. Uma pergunta distinta, e por muito tempo menos regulamentada, permaneceu praticamente sem resposta institucional padronizada: o que uma escola deve



fazer, concretamente, no momento em que um episódio de racismo ocorre entre seus muros? Quem deve ser acionado, em que ordem, com que registro, e sob qual responsabilidade?

Essa lacuna começou a ser preenchida de modo sistemático apenas em 2026, quando o Ministério da Educação lançou os Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo, apresentados oficialmente em 14 de maio daquele ano, durante webinar que também celebrou os dois anos da Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola, a Pneerq, instituída pela Portaria MEC nº 470, de 14 de maio de 2024 (Brasil, 2024a; Brasil, 2026a). Segundo o MEC, os protocolos buscam contribuir para evitar a omissão ou a insegurança na tomada de decisões diante de casos de racismo em escolas de educação básica, criando condições institucionais para que a resposta seja consistente, responsável e orientada por diretrizes comuns (Brasil, 2026a). A formulação é reveladora: o problema que os protocolos pretendem enfrentar não é apenas a existência do racismo escolar, mas duas de suas consequências institucionais mais recorrentes, a omissão diante do episódio e a insegurança de quem deveria responder a ele.

O problema de pesquisa deste artigo pode ser assim formulado: a institucionalização desses protocolos altera efetivamente a forma como as escolas brasileiras reconhecem e respondem ao racismo, ou permanece a resposta dependente, como antes, da formação, da gestão e da cultura institucional de cada estabelecimento? A pergunta não pressupõe resposta definitiva em nenhuma das duas direções. Não se pretende, neste artigo, celebrar os protocolos como solução definitiva, nem descartá-los como formalismo burocrático sem efeito prático. O objetivo é examinar, a partir da documentação disponível, o que os protocolos efetivamente prescrevem, como se distribuem entre as etapas da educação básica e superior, e o que os primeiros dados de adesão, coletados pelo próprio MEC em 2026, permitem inferir sobre sua penetração nas redes de ensino.

A relevância do tema está em três frentes que se complementam. Trata-se de política pública lançada e monitorada dentro do recorte temporal deste artigo, o que permite exame documental de primeira mão, sem depender de reconstrução histórica indireta. Além disso, os protocolos deslocam o debate sobre racismo escolar de um registro majoritariamente pedagógico e curricular para um registro de gestão institucional, o que constitui inovação analítica relevante para a literatura em política educacional. E, por fim, a comparação entre a extensão normativa da política, que cobre da educação infantil à educação superior, e os dados de adesão declarados pelas próprias redes de ensino permite uma avaliação inicial, ainda que preliminar, da distância entre desenho institucional e prática efetiva, tema central da literatura sobre implementação de políticas públicas.

O recorte temporal deste artigo concentra-se no biênio 2024-2026, com ênfase nos meses entre maio e setembro de 2026, período em que o MEC apresentou, sucessivamente, os protocolos para diferentes etapas de ensino e divulgou os primeiros dados de adesão das redes. O corpus documental é formado pela



Portaria MEC nº 470/2024, que institui a Pneerq, pelas notícias e materiais oficiais do MEC sobre os Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo publicados entre maio e setembro de 2026, e pelos dados do Diagnóstico Equidade 2026, levantamento conduzido pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão, a Secadi, sobre a presença de protocolos formais nas redes públicas de ensino (Brasil, 2026b). O procedimento analítico consistiu em mapear, a partir desses documentos, as categorias operacionais empregadas pelo MEC, identificação, acolhimento, encaminhamento, responsabilização e formação, organizando-as numa matriz analítica interna, e em comparar essas categorias com a literatura sobre racismo institucional na escola, de modo a avaliar em que medida o desenho dos protocolos dialoga com diagnósticos já consolidados sobre os obstáculos ao enfrentamento do racismo escolar.

Um esclarecimento metodológico é necessário. Os textos integrais dos Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo, organizados por etapa de ensino, estão referenciados na página da Pneerq no portal do MEC. Este artigo tentou acessar diretamente esses documentos durante a pesquisa, mas o acesso ao portal esbarrou em mecanismo de verificação que impediu a leitura integral de cada protocolo específico no momento da consulta, restando disponíveis, para reconstrução segura, os materiais institucionais de divulgação, webinários e notícias oficiais que descrevem seu conteúdo. Este artigo, portanto, não oferece análise integral de cada protocolo etapa por etapa, tarefa que exigiria acesso direto e exaustivo a todos os documentos, mas uma análise da arquitetura geral da política, de seus objetivos declarados, de sua cobertura por etapa de ensino e dos primeiros indicadores de adesão, reconhecendo esse limite documental de forma explícita e distinguindo, ao longo do texto, o que decorre diretamente das fontes consultadas do que permanece hipótese não confirmável com os documentos disponíveis.

O artigo está organizado em quatro seções além desta introdução. A primeira situa a Pneerq como inflexão em relação às políticas anteriores, marcadas por ênfase curricular. A segunda reconstrói a arquitetura dos Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo, suas categorias e sua expansão por etapas de ensino ao longo de 2026, organizadas em matriz analítica interna. A terceira examina os dados do Diagnóstico Equidade 2026 sobre adesão das redes estaduais e municipais. A quarta discute potencialidades e limites da institucionalização de protocolos como estratégia de enfrentamento ao racismo escolar, sem antecipar conclusão sobre sua eficácia, como pede o objeto deste artigo.

2 DA POLÍTICA DE CURRÍCULO À POLÍTICA DE GESTÃO: A PNEERQ COMO INFLEXÃO INSTITUCIONAL

A Pneerq, instituída pela Portaria MEC nº 470, de 14 de maio de 2024, tem por finalidade implementar ações e programas educacionais voltados à superação das desigualdades étnico-raciais na educação brasileira e à promoção da política educacional para a população quilombola (Brasil, 2024a). O



artigo 2º da portaria elenca, entre suas diretrizes, a colaboração entre os entes federativos, respeitada a autonomia de cada um e reconhecido o papel indutor, articulador e coordenador do MEC, o respeito e o reconhecimento da história e cultura afro-brasileira como elementos estruturantes do processo civilizatório nacional, e a superação dos racismos e de toda forma de preconceito e discriminação (Brasil, 2024a). Entre os objetivos da política, o artigo 3º inclui estruturar um sistema de metas e monitoramento para assegurar a implementação do artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispositivo que corresponde, hoje, à redação dada pela Lei 10.639/2003 e pela Lei 11.645/2008, formar profissionais da educação para gestão e docência voltadas à educação das relações étnico-raciais e à educação escolar quilombola, e contribuir para a superação das práticas racistas na educação brasileira (Brasil, 2024a).

A leitura desses dispositivos permite identificar uma diferença estrutural em relação ao momento normativo de 2003-2004. As Diretrizes Curriculares Nacionais de 2004 regulamentaram o que ensinar. A Pnerq, em 2024, regulamenta como gerir a implementação desse ensino e como monitorar seus resultados, incluindo, entre seus instrumentos, um sistema de metas e monitoramento. Essa mudança de registro, de conteúdo curricular para gestão de política pública, é condição de possibilidade para que protocolos operacionais de resposta ao racismo pudessem ser formulados dois anos depois: um protocolo de resposta institucional pressupõe estrutura de gestão capaz de acompanhar sua implementação, algo que a legislação curricular de 2003-2004, por si só, não previa com a mesma especificidade.

Essa demora de mais de vinte anos entre a obrigação de ensinar sobre racismo e a existência de procedimento formal para responder a ele merece ser situada teoricamente. Kabengele Munanga, ao organizar em 1999 a coletânea *Superando o racismo na escola*, reeditada pelo Ministério da Educação em 2005, já reunia relatos de professores e pesquisadores sobre a dificuldade cotidiana das escolas brasileiras em lidar com episódios concretos de discriminação racial entre estudantes, incluindo a reprodução de estereótipos em materiais didáticos e a ausência de resposta pedagógica consistente diante de ofensas raciais em sala de aula (Munanga, 2005). Passados vinte e cinco anos daquela publicação, a queixa relatada pelos autores reunidos por Munanga, a de que a escola reage de modo improvisado e inconsistente ao racismo entre seus estudantes, permanece reconhecível na própria justificativa oficial dos protocolos lançados em 2026, o que sugere que o problema da resposta institucional ao racismo escolar é antigo e persistente, e que sua formalização em política federal específica representa reconhecimento tardio de uma demanda identificada pela literatura educacional havia décadas.

Esse descompasso entre diagnóstico acadêmico antigo e resposta institucional recente também pode ser lido à luz do conceito de racismo estrutural, tal como formulado por Silvio Almeida. Para o autor, o racismo não se reduz a atos individuais de preconceito, nem mesmo a políticas deliberadas de discriminação por parte de instituições específicas, mas configura processo histórico e político mais amplo, que atravessa e organiza as relações sociais, econômicas e jurídicas de uma sociedade, de modo que as próprias



instituições, ao operarem segundo sua racionalidade ordinária, tendem a reproduzir desigualdades raciais independentemente da intenção subjetiva de seus agentes (Almeida, 2019). Sob essa perspectiva, a ausência histórica de protocolo formal de resposta ao racismo escolar não decorre de omissão isolada do Ministério da Educação, mas é sintoma de um padrão mais amplo, no qual a escola, como instituição inserida numa sociedade estruturada por hierarquias raciais, tende a naturalizar a falta de resposta sistemática a episódios de racismo, tratando-os como desvios pontuais de conduta individual, e não como padrão social recorrente que demanda procedimento institucional específico. A criação dos protocolos em 2026 pode assim ser interpretada como tentativa de romper, no nível da gestão escolar, com essa naturalização, ainda que, como discute a quarta seção deste artigo, a mudança formal não elimine, por si só, os mecanismos estruturais que a antecedem.

A adesão dos entes federativos à Pneerq é voluntária, formalizada mediante termo de adesão assinado pelo chefe do Poder Executivo estadual, distrital ou municipal, em instrumento disponibilizado pelo MEC (Brasil, 2024a). Essa cláusula de voluntariedade tem implicação direta sobre o alcance da política: diferentemente da Lei 10.639/2003, que é obrigação legal aplicável a toda rede de ensino pública e privada do país, a adesão à Pneerq, e por extensão a incorporação formal dos protocolos que dela derivam, depende de decisão política de cada governo estadual e municipal. Essa diferença de regime jurídico, entre obrigação legal universal e adesão voluntária a política federal, é elemento central para compreender por que a cobertura dos protocolos entre as redes de ensino, discutida na terceira seção deste artigo, está longe de ser total, mesmo dois anos depois da instituição da política.

Nesse contexto, o eixo dos protocolos foi apresentado publicamente em maio de 2026, e ao longo do ano o MEC foi divulgando sucessivamente os materiais correspondentes a diferentes etapas de ensino. O primeiro webinar, em 18 de junho de 2026, apresentou o conjunto geral dos Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo, organizados em documentos temáticos: protocolo de identificação e resposta ao racismo na educação infantil, protocolo de identificação e resposta ao racismo nos anos iniciais do ensino fundamental, e assim sucessivamente até o ensino médio (Brasil, 2026c). Em 2 de julho de 2026, novo webinar, com participação da pesquisadora Ana Koteban, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, e do cientista social Helton Souto, do Instituto Dacor, com mediação da coordenadora-geral de Educação para Relações Étnico-Raciais da Secadi, Lara Villela, aprofundou especificamente os protocolos voltados à educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental (Centro De Referências Em Educação Integral, 2026). Em julho de 2026, o MEC lançou ainda o Protocolo de Identificação e Resposta ao Racismo na Educação Superior e na Educação Profissional, Científica e Tecnológica, estendendo a política para além da educação básica e alcançando universidades, institutos federais, centros universitários e faculdades (Instituto DACOR, 2026).



Essa expansão sucessiva, por etapa de ensino, ao longo de um único ano, revela estratégia deliberada de implementação escalonada, e não lançamento único de documento genérico aplicável indistintamente a toda a educação brasileira. A escolha por documentos diferenciados por etapa reconhece que um episódio de racismo entre crianças da educação infantil demanda resposta pedagógica e institucional distinta de um episódio entre estudantes do ensino médio ou entre um docente e um estudante na educação superior, o que dialoga com a literatura sobre desenvolvimento infantil e formação da identidade racial, para a qual a compreensão sobre preconceito, intencionalidade e responsabilização varia significativamente conforme a faixa etária envolvida.

3 OS PROTOCOLOS DE IDENTIFICAÇÃO E RESPOSTA AO RACISMO: ARQUITETURA, CATEGORIAS E COBERTURA POR ETAPA DE ENSINO

Do ponto de vista de sua arquitetura interna, os protocolos organizam-se em torno de um conjunto de categorias operacionais que podem ser reconstruídas a partir dos materiais oficiais disponíveis. Para tornar essa reconstrução mais precisa, e explicitar os limites já reconhecidos na introdução deste artigo, é útil organizar essas categorias numa matriz analítica interna, confrontando, para cada elemento típico de um protocolo institucional de resposta a episódios de discriminação, o que os materiais divulgados pelo MEC permitem confirmar e o que permanece inferência não verificável a partir das fontes públicas consultadas.

Quanto à identificação, os materiais confirmam que os protocolos partem do reconhecimento de que determinado episódio, verbal, físico, simbólico ou omissivo, constitui manifestação de racismo, e não apenas conflito interpessoal genérico a ser tratado por mediação escolar convencional; não é possível, a partir das fontes consultadas, precisar quem, na prática cotidiana da escola, é formalmente designado para realizar esse reconhecimento inicial, se qualquer profissional da equipe ou um responsável específico. Quanto ao acolhimento da vítima, os materiais indicam que os protocolos preveem resposta que diferencia a posição institucional dos envolvidos, mas não detalham publicamente os procedimentos específicos de acolhimento imediato. Quanto ao registro da ocorrência e ao fluxo de encaminhamento, confirma-se que os documentos de setembro de 2026 descrevem a resposta como organizada em dois fluxos distintos, um para situações envolvendo estudantes, e outro para casos em que a discriminação envolve profissionais da educação, membros da equipe escolar ou terceiros vinculados à instituição (Brasil, 2026b), mas o detalhamento de prazos, formulários e instâncias de registro não está descrito nos materiais de divulgação consultados. Quanto à responsabilização, os materiais mencionam que os fluxos distinguem medidas pedagógicas e formativas, aplicáveis sobretudo a estudantes, de medidas disciplinares e administrativas, cabíveis quando o agressor é um funcionário da rede de ensino, sem que se explicita, nas fontes públicas disponíveis, o rito específico de apuração em cada caso. Quanto à participação da gestão escolar e das



famílias, e à comunicação externa e ao acompanhamento posterior do caso, os materiais consultados não trazem detalhamento suficiente para reconstrução segura, o que este artigo reconhece como lacuna documental, e não como ausência necessária no protocolo original. Quanto à formação preventiva, por fim, confirma-se que o MEC vincula explicitamente a implementação dos protocolos à formação continuada das equipes, tema retomado adiante nesta seção.

Essa bifurcação de fluxos, confirmada para identificação e responsabilização, reconhece que a posição institucional do agressor e da vítima altera substancialmente as possibilidades de resposta disponíveis à escola: medidas pedagógicas e formativas aplicáveis a um estudante não correspondem, necessariamente, às medidas disciplinares e administrativas cabíveis quando o agressor é um funcionário da rede de ensino.

O propósito declarado dos protocolos, segundo o MEC, é oferecer às redes de ensino, às creches, pré-escolas e escolas um instrumento para identificar e responder a situações de racismo no ambiente escolar (Brasil, 2026d). Essa formulação situa os protocolos como ferramenta de apoio operacional, e não como substituto de formação continuada ou de mudança cultural mais ampla dentro das instituições de ensino. A coordenadora-geral de Educação para Relações Étnico-Raciais da Secadi, Lara Villela, reforça esse ponto ao afirmar que a formação dos profissionais é parte do processo de implementação dos protocolos de identificação e resposta ao racismo, e que a orientação do MEC é que gestores e equipes conheçam os fluxos de atendimento e os procedimentos previstos para cada situação (Brasil, 2026b). Essa declaração é relevante porque indica que o próprio órgão formulador reconhece que a existência do documento normativo não é suficiente, isoladamente, para garantir sua efetividade prática, ponto que será retomado na quarta seção deste artigo.

Do ponto de vista da cobertura por etapa de ensino, o eixo dos protocolos do MEC prevê a elaboração de instrumentos para prevenir e responder a incidentes racistas no ambiente educacional, abrangendo desde a educação infantil até o ensino superior, fornecendo diretrizes para identificar, abordar e resolver casos de racismo, discriminação e preconceito nas instituições de ensino, com atenção específica às especificidades das escolas localizadas em territórios quilombolas e daquelas que recebem estudantes quilombolas fora de suas comunidades de origem (Brasil, 2026e). Os materiais consultados confirmam a existência de documentos diferenciados para educação infantil, anos iniciais do ensino fundamental, anos finais e ensino médio, além do protocolo específico para educação superior e profissional, mas não permitem, a partir das fontes públicas examinadas, verificar em que medida o conteúdo de cada documento varia substantivamente entre si, para além da diferenciação por etapa já indicada pelos próprios títulos. Essa atenção diferenciada ao público quilombola articula os protocolos de resposta ao racismo à segunda dimensão da Pnerq, voltada especificamente à educação escolar quilombola, evidenciando que a política



não trata a superação do racismo e a promoção da educação quilombola como agendas paralelas, mas como dimensões integradas de um mesmo desenho institucional.

Vale notar que os protocolos foram construídos, segundo o próprio MEC, com linguagem simples, de modo a serem bem compreendidos por todos os atores que compõem a comunidade escolar, incluindo dirigentes, equipe pedagógica, docentes e, presume-se, também famílias e estudantes (Brasil, 2026a). Essa opção de linguagem é coerente com a finalidade declarada de evitar a omissão ou a insegurança diante de casos concretos: um documento tecnicamente sofisticado, mas de difícil compreensão para profissionais sem formação jurídica ou em ciências sociais, tenderia a reproduzir exatamente a insegurança que os protocolos pretendem eliminar, ao exigir intermediação especializada para sua própria interpretação.

4 O QUE OS NÚMEROS DO DIAGNÓSTICO EQUIDADE 2026 REVELAM E O QUE ELES OCULTAM

O Diagnóstico Equidade 2026, levantamento conduzido pela Secadi, produziu o primeiro conjunto de dados públicos sobre a adesão das redes de ensino aos protocolos formais de resposta ao racismo. Segundo divulgação do MEC em setembro de 2026, a presença de protocolos formais para casos de racismo nas redes estaduais passou de 59% para 93%, e nas redes municipais, de 36% para 53% (Brasil, 2026b). Esses números, tomados isoladamente, sugerem avanço expressivo em curto intervalo de tempo, sobretudo entre as redes estaduais, que em 2026 já declaravam manter protocolo formal em praticamente a totalidade dos casos.

A leitura cuidadosa desses dados exige, no entanto, qualificações metodológicas que este artigo assume explicitamente. O dado refere-se à existência declarada de protocolo formal, não necessariamente ao protocolo específico elaborado pelo MEC em 2026, nem à sua efetiva utilização em casos concretos. Uma rede de ensino pode ter formalizado procedimento próprio, anterior à iniciativa federal, sem que isso implique adoção do modelo nacional, ou pode ter adotado o modelo do MEC sem que seus profissionais o conheçam ou o apliquem na prática cotidiana, exatamente a preocupação expressa por Lara Villela ao vincular a implementação dos protocolos à formação continuada das equipes (Brasil, 2026b). Além disso, a disparidade entre redes estaduais e municipais, noventa e três por cento contra cinquenta e três por cento, revela desigualdade de capacidade institucional que reproduz um padrão já conhecido na literatura sobre federalismo educacional brasileiro: municípios menores e com menor capacidade administrativa tendem a enfrentar mais dificuldade para formalizar e sustentar políticas de gestão que dependem de estrutura técnica e de pessoal qualificado, ainda que a adesão à política seja, formalmente, tão voluntária para estados quanto para municípios.

Essa disparidade é significativa porque a rede municipal concentra parcela expressiva da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil, exatamente as etapas para as quais o MEC



dedicou atenção especial nos primeiros webinários de apresentação dos protocolos, em maio e julho de 2026. Se a adoção formal de protocolos é significativamente menor nas redes municipais do que nas estaduais, é possível inferir que parte considerável das crianças mais jovens do sistema educacional brasileiro segue estudando em redes que, até o fechamento deste artigo, ainda não formalizaram instrumento de resposta a episódios de racismo, ainda que a política nacional já estivesse disponível havia mais de um ano.

Não é possível, a partir dos dados públicos disponíveis, determinar com precisão os fatores que explicam essa disparidade, tarefa que exigiria levantamento qualitativo junto às secretarias municipais de educação sobre os obstáculos enfrentados na implementação. É possível, contudo, formular hipóteses de trabalho, apresentadas aqui explicitamente como hipóteses e não como achados confirmados, compatíveis com a literatura sobre implementação de políticas educacionais no federalismo brasileiro: restrições orçamentárias municipais, rotatividade de gestores e equipes técnicas, ausência de setores especializados em relações étnico-raciais dentro das secretarias municipais de educação, e eventual desconhecimento da própria existência da política, sobretudo em municípios de menor porte e mais distantes dos grandes centros de divulgação institucional. Essas hipóteses não substituem investigação empírica futura, mas orientam a leitura crítica que a quarta seção deste artigo desenvolve sobre os limites da institucionalização de protocolos como estratégia isolada de enfrentamento ao racismo escolar.

5 POTENCIALIDADES E LIMITES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROTOCOLOS ANTIRRACISTAS

A existência de um protocolo formal de resposta ao racismo representa avanço real em relação ao cenário anterior a 2024, no qual a decisão sobre como reagir a um episódio de racismo escolar ficava inteiramente a critério de cada gestor, sem parâmetro nacional de referência. Esse avanço, contudo, não deve ser confundido com solução definitiva do problema que os protocolos pretendem enfrentar. A literatura sobre implementação de políticas públicas distingue, há décadas, entre a formulação de uma política e sua efetivação na ponta do sistema, e essa distinção é particularmente relevante para um instrumento cuja eficácia depende, em última instância, da disposição concreta de um gestor escolar, num momento de crise e sob pressão de tempo, de reconhecer identificação de racismo e acionar corretamente o fluxo de resposta previsto.

Um dos riscos identificáveis na institucionalização de protocolos é o que a sociologia das organizações descreve como isomorfismo cerimonial. Meyer e Rowan, em texto clássico sobre organizações institucionalizadas, argumentam que organizações frequentemente incorporam estruturas formais e procedimentos normatizados não porque esses elementos efetivamente coordenam e controlam suas atividades cotidianas, mas porque sua adoção formal confere legitimidade perante o ambiente



institucional em que a organização está inserida, órgãos superiores, financiadores ou opinião pública, independentemente de seu uso substantivo, gerando frequentemente desacoplamento entre estrutura formal e prática efetiva (Meyer; Rowan, 1977). Aplicado ao objeto deste artigo, esse referencial ajuda a formular, com maior precisão conceitual, um risco já sugerido pelos dados examinados na terceira seção: a disparidade entre os noventa e três por cento de adesão declarada pelas redes estaduais e a ausência de dados sobre uso efetivo dos protocolos em casos concretos não permite descartar a hipótese de desacoplamento cerimonial, tampouco permite confirmá-la; apenas evidencia que a métrica de adesão formal, por si só, não é suficiente para avaliar a efetividade da política.

Outro risco é a possibilidade de que a existência de protocolo formal gere, em alguns contextos, o efeito inverso ao pretendido, transferindo a responsabilidade individual de professores e gestores para um documento que, se não for acompanhado de formação continuada e de cultura institucional de acolhimento às vítimas de racismo, pode ser usado como justificativa burocrática, sem que a resposta efetivamente proteja o estudante ou o profissional atingido. É precisamente por reconhecer esse risco que o MEC vincula, em sua própria comunicação institucional, a implementação dos protocolos à formação de gestores e equipes, e não apresenta o documento como solução autoaplicável (Brasil, 2026b).

A distinção proposta por Silvio Almeida entre racismo individual, institucional e estrutural ajuda a precisar o alcance dos protocolos discutidos neste artigo. Eles operam, fundamentalmente, no nível institucional: buscam alterar procedimentos, fluxos e responsabilidades dentro de organizações escolares específicas. Não têm, nem pretendem ter, capacidade de alterar, por si só, o nível estrutural do racismo brasileiro, que Almeida situa na própria organização histórica das relações sociais, econômicas e políticas do país (Almeida, 2019). Essa delimitação de escopo não é fraqueza do instrumento, mas decorrência de sua natureza: nenhuma política de gestão escolar, por mais bem desenhada que seja, teria capacidade de, isoladamente, desfazer um processo histórico de mais de quinhentos anos. O que se pode razoavelmente esperar de um protocolo institucional é que ele reduza a variância da resposta escolar ao racismo, hoje fortemente dependente da sensibilidade individual de cada gestor, e substitua essa variância por parâmetro comum, ainda que a existência desse parâmetro não resolva, por si só, as causas mais profundas do fenômeno que ele busca administrar.

Seria igualmente equivocado, no entanto, descartar o valor dos protocolos apenas porque sua efetividade não pode, neste momento, ser plenamente mensurada. A distinção entre fluxos para casos envolvendo estudantes e casos envolvendo profissionais da educação, a atenção diferenciada por etapa de ensino, a extensão à educação superior e profissional, e a atenção específica às escolas em territórios quilombolas representam desenho institucional mais sofisticado do que a ausência completa de parâmetro nacional que caracterizava o período anterior a 2024. A pergunta relevante, portanto, não é se os protocolos resolvem o racismo escolar, o que nenhum instrumento administrativo isolado poderia fazer, mas se eles



reduzem, na prática cotidiana das escolas que efetivamente os incorporam, a omissão e a insegurança que o próprio MEC identificou como problema central a ser enfrentado. Essa é uma pergunta empírica que investigações futuras, com acesso a dados de uso efetivo dos protocolos e não apenas de adesão formal, e idealmente com acesso direto ao texto integral de cada protocolo por etapa de ensino, algo que este artigo não conseguiu obter durante sua elaboração, poderão responder com mais precisão do que este artigo, limitado à análise documental da fase inicial de implementação da política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou em que medida a institucionalização dos Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo, lançados pelo Ministério da Educação em 2026 no âmbito da Pnecr, altera a forma como as escolas brasileiras reconhecem e respondem ao racismo, ou permanece dependente, como antes, da formação, da gestão e da cultura de cada rede de ensino. A resposta que a análise documental permite sustentar é necessariamente qualificada: os protocolos representam mudança institucional real, ao criar parâmetro nacional de referência, até então inexistente, para identificação, acolhimento e encaminhamento de casos de racismo escolar, organizado em fluxos diferenciados por etapa de ensino e por posição institucional dos envolvidos, mas sua efetividade concreta permanece, segundo reconhecimento do próprio MEC, condicionada a fatores que o documento normativo não resolve isoladamente, sobretudo a formação continuada das equipes escolares e a disposição institucional para efetivamente utilizá-lo diante de casos reais.

Os dados do Diagnóstico Equidade 2026 confirmam avanço expressivo na adoção formal de protocolos entre as redes estaduais, que passaram de 59% para 93%, e avanço mais modesto entre as municipais, de 36% para 53%. Essa disparidade, compatível com desigualdades já conhecidas de capacidade institucional entre entes federativos, sinaliza que a universalização da política, dois anos após sua instituição, ainda está distante de se completar, sobretudo nas redes que concentram a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, etapas para as quais o próprio MEC dedicou atenção prioritária.

O artigo reconhece limites metodológicos relevantes. A análise não teve acesso ao texto integral de cada um dos protocolos específicos por etapa de ensino, apesar de tentativa nesse sentido, restringindo-se à arquitetura geral da política tal como divulgada em materiais institucionais do MEC entre maio e setembro de 2026, organizados, na terceira seção, numa matriz que explicita o que essas fontes permitem confirmar e o que permanece inacessível. Tampouco foi possível, a partir de fontes públicas disponíveis, avaliar o uso efetivo dos protocolos em casos concretos de racismo escolar, distinção metodológica central entre adoção formal e efetividade prática que este artigo procurou explicitar, mas não pôde superar com os dados disponíveis até o momento de sua elaboração.



Persistem, ao final desta investigação, questões relevantes para pesquisa futura: em que medida a disparidade entre redes estaduais e municipais reflete diferenças reais de capacidade institucional, e não apenas diferenças de prazo de adesão; que proporção das escolas que declaram possuir protocolo formal efetivamente treinou suas equipes para utilizá-lo; se a criação de fluxos diferenciados por etapa de ensino produz, na prática, respostas mais adequadas às diferentes faixas etárias do que a ausência anterior de parâmetro nacional; e se o padrão de adoção formal sem uso substantivo, discutido nesta seção a partir da noção de isomorfismo cerimonial, de fato se verifica neste caso, ou se a política escapa a esse risco tipicamente associado a reformas administrativas de grande escala. Essas questões exigem investigação empírica que ultrapassa os limites de um artigo de natureza documental, mas que a trajetória institucional reconstruída neste texto, da Pneerq de 2024 aos protocolos de 2026, ajuda a situar e a problematizar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, 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, Brasília, DF, 10 jan. 2003.

BRASIL. **Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008**. 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 e Indígena”. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 mar. 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 470, de 14 de maio de 2024a**. Institui a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola – Pneerq. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 maio 2024.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Conheça os Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo. Brasília, 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2026/maio/conheca-os-protocolos-de-identificacao-e-resposta-ao-racismo>. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Redes adotam protocolos para responder ao racismo na escola. Brasília, 2026b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2026/setembro/redes-adotam-protocolos-para-responder-ao-racismo-na-escola>. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Webinar apresenta Protocolos de Identificação e Resposta ao Racismo. Brasília, 2026c. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt->



br/assuntos/noticias/2026/junho/webinario-apresenta-protocolos-de-identificacao-e-resposta-ao-racismo. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Protocolos de identificação e resposta ao racismo. Brasília, 2026d. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pneerq/protocolos-identificacao-resposta-racismo>. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Protocolos de prevenção e resposta ao racismo. Brasília, 2026e. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pneerq/protocolos-de-prevencao-e-resposta-ao-racismo-no-ambiente-educacional>. Acesso em: 21 set. 2026.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. **Protocolos Antirracistas nas Escolas**: webinar do MEC orienta ações contra o racismo no ambiente escolar. 2026. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/agenda/protocolos-antirracistas-nas-escolas-webinario-do-mec-orienta-implementacao-de-acoes-contra-o-racismo-no-ambiente-escolar/>. Acesso em: 21 set. 2026.

INSTITUTO DACOR. **Educação Antirracista**: Conheça o Novo Protocolo do MEC para o Ensino Superior e Profissional. Brasília, 2026. Disponível em: <https://institutodacor.org.br/2026/07/13/educacao-antirracista-conheca-o-novo-protocolo-do-mec-para-o-ensino-superior-e-profissional/>. Acesso em: 21 set. 2026.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MUNANGA, Kabengele (org.). **Superando o racismo na escola**. 2. ed. rev. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.