



## “UM CONCERTO DE VONTADES”: A DIMENSÃO POLÍTICA DO ARRANJO INSTITUCIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS PARA ESTUDANTES NEGROS NO COLÉGIO PEDRO II

**Gabriela dos Santos Coutinho**<sup>1</sup>

*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação,  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.*

**Dyego de Oliveira Arruda**<sup>2</sup>

*Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca,  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.*

**Resumo:** Com base na literatura sobre implementação de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2018; PIRES, 2019) e em princípios da teoria dos jogos (SCHARPF, 1997; STEIN *et al.*, 2007), este estudo objetiva analisar o processo de (re)formulação da política de cotas para estudantes negros da Educação Básica do Colégio Pedro II (CPII), ocorrido ao longo do ano de 2023. Em termos metodológicos, o artigo parte das experiências de uma de suas autoras, que acompanhou esse processo enquanto membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI/CPII). Em suma, os resultados do estudo apontam a relevância das arenas formais e dos atores que exercem o papel de tensionamento (como NEABI/CPII) e de liderança funcional (como os pró-reitores) para os arranjos de implementação de políticas públicas, em busca do alinhamento de aspectos políticos e técnicos às pautas antirracistas, marcando o que denominamos neste manuscrito de “concerto de vontades”.

**Palavras-Chave:** Ações Afirmativas; Política de Cotas; Atores Políticos; Colégio Pedro II.

---

<sup>1</sup> Professora do Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro. É mestre em Relações Étnico-raciais pelo CEFET/RJ e, atualmente, é doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFRJ. Integra o Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas do Colégio Pedro II e desenvolve pesquisas sobre letramentos das relações étnico-raciais, políticas públicas e ações afirmativas. E-mail: [gabriela.gsc@gmail.com](mailto:gabriela.gsc@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8232-7186>

<sup>2</sup> Doutor em Administração de Organizações pela USP e professor de cursos de graduação e do Programa de Mestrado em Relações Étnico-Raciais (PPRER) do CEFET/RJ. É também professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da UFRJ. Desenvolve pesquisas sobre políticas públicas, ações afirmativas e políticas de cotas. E-mail: [dyego.arruda@gmail.com](mailto:dyego.arruda@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9514-284X>



## **“A CONCERT OF WILLS”: THE POLITICAL DIMENSION OF THE INSTITUTIONAL ARRANGEMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF QUOTAS FOR BLACK STUDENTS AT COLÉGIO PEDRO II**

**Abstract:** Based on the literature on public policy implementation (PIRES; GOMIDE, 2018; PIRES, 2019) and on principles of game theory (SCHARPF, 1997; STEIN et al., 2007), this study aims to analyze the process of (re)formulating the quota policy for black students in Basic Education at Colégio Pedro II (CPII), which took place throughout 2023. In methodological terms, the article is based on the experiences of one of its authors, who followed this process as a member of the Center for Afro-Brazilian and Indigenous Studies (NEABI/CPII). In short, the results of the study point to the relevance of formal arenas and actors who play the role of tension (such as NEABI/CPII) and functional leadership (such as pro-rectors) for the arrangements for implementing public policies, in search of aligning political and technical aspects with anti-racist agendas, marking what we call in this manuscript a “concert of wills”.

**Keywords:** Affirmative Actions; Quota Policy; Political Actors; Colégio Pedro II

## **“UN CONCIERTO DE VOLUNTADES”: LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CUOTAS PARA ESTUDIANTES NEGROS EN EL COLEGIO PEDRO II**

**Resumen:** Basado en la literatura sobre implementación de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2018; PIRES, 2019) y principios de la teoría de juegos (SCHARPF, 1997; STEIN et al., 2007), este estudio tiene como objetivo analizar el proceso de (re)formulación de la política de cuotas para estudiantes negros en la Educación Básica del Colegio Pedro II (CPII), que se llevó a cabo a lo largo de 2023. En términos metodológicos, el artículo se basa en las experiencias de uno de sus autores, que acompañó este proceso como miembro del Núcleo de Estudios Afrobrasileños e Indígenas (NEABI/CPII). En síntesis, los resultados del estudio apuntan a la relevancia de los espacios formales y actores que juegan un papel de tensión (como NEABI/CPII) y de liderazgo funcional (como los prorectores) para los arreglos de implementación de políticas públicas, en busca de la alineación de aspectos políticos y técnicos con agendas antirracistas, marcando lo que llamamos en este manuscrito un “concierto de voluntades”.



**Palabras-clave:** Acciones afirmativas; Política de cuotas; Actores políticos; Colegio Pedro II.

## **“UN CONCERT DE VOLONTÉS”: LA DIMENSION POLITIQUE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL POUR LA MISE EN ŒUVRE DES QUOTAS POUR LES ÉTUDIANTS NOIRS AU COLÉGIO PEDRO II**

**Résumé:** En s'appuyant sur la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques (PIRES ; GOMIDE, 2018 ; PIRES, 2019) et sur les principes de la théorie des jeux (SCHARPF, 1997 ; STEIN et al., 2007), cette étude vise à analyser le processus de (re)formulation de la politique de quotas pour les étudiants noirs dans l'éducation de base au Colégio Pedro II (CPII), qui a eu lieu tout au long de 2023. Sur le plan méthodologique, l'article s'appuie sur les expériences d'un de ses auteurs, qui a suivi ce processus en tant que membre du Centre d'études afro-brésiliennes et indigènes (NEABI/CPII). En bref, les résultats de l'étude soulignent la pertinence des arènes formelles et des acteurs qui jouent le rôle de tension (comme NEABI/CPII) et de leadership fonctionnel (comme les pro-recteurs) pour les modalités de mise en œuvre des politiques publiques, en recherche de l'alignement des aspects politiques et techniques sur des agendas antiracistes, marquant ce que nous appelons dans ce manuscrit un "concert de volontés".

**Mots-clés:** Actions Affirmatives; Politique de Quotas; Acteurs Politiques; Collège Pedro II.

### **INTRODUÇÃO**

Em discurso proferido em 2003 na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que “as políticas não refletem a suposta onisciência de tecnocratas esclarecidos, mas representam a deputação de interesses legítimos, *um concerto de vontades*” (CARDOSO, 2003, s/p). Tomamos de empréstimo essa ideia para explicar, no contexto do presente artigo, o processo de (re)formulação e implementação da política de cotas para estudantes dos



segmentos da Educação Básica do Colégio Pedro II (CPII), tradicional instituição federal de ensino localizada no Estado do Rio de Janeiro.

Nessa arena, o Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas da instituição (NEABI/CPII) – criado em 08 de dezembro de 2013 através da Portaria nº 1.934 – vem lutando pelos direitos da população negra há mais de uma década, com muitos dos seus pleitos recebendo negativas por parte da gestão do CPII durante esse período. Contudo, a chegada de novos atores à administração institucional, em decorrência das eleições para reitoria no 2º semestre de 2022, aliada a um contexto político nacional menos refratário às políticas afirmativas, trouxe novas perspectivas de avanços à instituição no que se refere à garantia dos direitos de estudantes negros.

No processo de construção deste artigo, focalizamos a literatura sobre implementação de políticas públicas, que demonstra as não linearidades introduzidas pelos elementos humanos, institucionais e organizacionais na tomada de decisões (Pires; Gomide, 2018; Pires, 2019). Esses estudos sobre implementação trazem contribuições importantes, evidenciando que não se trata apenas de uma fase de execução com um agregado de atos administrativos, técnicos ou operacionais sem relevância, mas sim um espaço para a atividade política em torno das políticas públicas.

Utilizamos, neste artigo, a combinação de duas subcorrentes da literatura sobre implementação de políticas públicas. A abordagem “de cima para baixo” (ou *top-down*), que enfatiza o arranjo institucional de implementação, focaliza os objetivos, conteúdos e formato da política pública. Essa perspectiva, no entanto, permite uma compreensão limitada dos riscos de reprodução de desigualdades e dos mecanismos que engendram esses efeitos. Para preencher essa lacuna, utilizamos, então, a abordagem “de baixo para cima” (ou *bottom-up*), que focaliza os papéis dos agentes de implementação,



seus comportamentos, formas de interação, crenças e práticas cotidianas (Pires, 2019).

Pires e Gomide (2018, p. 29), definem arranjo como “o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Nesse contexto, o arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos e estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, constituindo o “local” no qual decisões e ações das burocracias se entrelaçam com as decisões e ações dos atores políticos e sociais.

Vale destacar que as interações entre esses múltiplos atores nos processos de implementação de políticas públicas são analisados sob duas dimensões: (i) técnico-administrativa, que observa as capacidades derivadas das burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações coordenadamente; e (ii) político-relacional, que se associa às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos e suporte às ações. Enquanto a primeira dimensão pode associar-se ao alcance de objetivos e à utilização racional de recursos disponíveis, a segunda relaciona-se às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação (Pires; Gomide, 2018).

Ao analisar esses arranjos de implementação, Pires (2019) aponta mecanismos que podem atuar para favorecer a reprodução de desigualdades mesmo em políticas públicas que buscam mitigá-las. Dentre esses mecanismos, segundo o autor, estão a representação institucional, a falha de conectividade, a instrumentação seletiva, além das resistências e divergências entre a prescrição formal e a ação local.



Também nos aproximamos, neste artigo, de premissas da teoria dos jogos enquanto lente para compreendermos a interação de sujeitos em contextos institucionais específicos (Scharpf, 1997; Stein *et al.*, 2007). Assim, o processo de implementação de políticas institucionais – que engloba as etapas de discussão, aprovação e execução – pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos – ou jogadores, no jargão da teoria dos jogos. Esses atores/jogadores interagem em diversas arenas, que podem ser formais (como uma reunião de um Conselho Superior de uma instituição federal de ensino), ou informais (a rua, os corredores e as redes sociais, por exemplo), e podem ter distintos graus de transparência.

O comportamento dos atores políticos nessas interações, bem como a natureza das próprias interações, depende das preferências e dos incentivos dos atores, das restrições que eles enfrentam, bem como das expectativas desses sujeitos com relação ao comportamento de outros jogadores. Esses padrões interativos de comportamento constituem o que, no jargão da teoria dos jogos, denominam-se “equilíbrios”. Assim sendo, as características das políticas públicas dependem do comportamento de equilíbrio dos atores políticos no jogo da formulação de políticas (Stein *et al.*, 2007).

Dentre as premissas da teoria dos jogos que tomamos de empréstimo para este estudo, consideramos também a ideia de que os resultados políticos – inclusive em contextos micro-institucionais – se desdobram em arenas sociais, nos quais os múltiplos atores/jogadores empreendem ações entre si a partir de práticas estratégicas. Assim, discutimos o contexto da interdependência que organiza o universo das políticas públicas, composto por atores que se engajam em uma ação que, mesmo individualmente, produz resultados coletivos (Scharpf, 1997; McCain, 2009).

Buscamos, portanto, transpor a teoria dos jogos de seu aspecto macro, normalmente aplicado à compreensão das limitações e dos incentivos que



condicionam as ações de presidentes, legisladores, juízes, servidores públicos e outros atores que participam do processo de formulação de políticas públicas, para um aspecto micro-institucional, focalizando o CPII, uma instituição federal de ensino de alta reputação nacional e seus processos democráticos para implementação de uma política pública.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar os arranjos de implementação da política de cotas para estudantes negros nos segmentos da Educação Básica do CPII, ocorridos em 2023, em diversas arenas, tendo como um dos principais atores políticos o NEABI/CPII. Ressaltamos que o foco do presente artigo não é o conteúdo da política pública de reserva de vagas ou os seus efeitos sobre o perfil discente do CPII, mas o processo pelo qual essas iniciativas foram discutidas, aprovadas e executadas em 2023, em um ambiente institucional com novos atores políticos ocupando cargos de liderança.

Em termos metodológicos, destacamos que uma das autoras deste artigo atua como docente no CPII e, como pesquisadora do NEABI/CPII, faz parte do campo de observação e está diretamente envolvida com as discussões sobre a implementação de políticas públicas na instituição. Assim, os diários de campo da autora, com anotações de cunho descritivo, compõem a pesquisa como um relevante material de análise.

Portanto, a partir da experiência do NEABI/CPII, que assume papel de ator de tensionamento da instituição para a (re)formulação e implementação da política de cotas em 2023, recorreremos ao estudo de caso (Martins, 2008) para responder às seguintes questões: Como se deu o arranjo institucional “de cima para baixo” (ou *top-down*) nos processos de (re)formulação da política de cotas no CPII? Analisando “de baixo para cima” (ou na perspectiva *bottom-up*), quem são os atores-chave que participaram desses processos, quais são seus poderes e funções? Em que arenas interagem e como elas estão



caracterizadas? Como são as interações estratégicas que empreendem entre si?

Esse contato pessoal e direto com o universo investigado traz uma dimensão específica à pesquisa, chamada por Grada Kilomba (2019) de subjetividade consciente. Desse modo, compreendemos que o conjunto de interações políticas a ser analisado é permeado não apenas por uma proximidade emocional, social e política de uma das autoras deste artigo, enquanto mulher negra, pesquisadora e professora do CPII, como também por relações de poder, não raro atravessadas pela dimensão racial e de gênero, que se desdobram nas arenas sociais no contexto institucional.

A análise qualitativa empreendida neste artigo se baseia, portanto, em experiências, consubstanciadas em práticas e interpretações. A observação direta sistemática de atividades organizacionais e comportamentais e a análise documental lançam luzes sobre as limitações e imperfeições que aparecem e são enfrentadas na execução das ações, dando acesso às informações, aos conhecimentos e aos valores que guiam ou impedem a concretização de políticas públicas (Pires; Lopez; Silva, 2010).

Compreender os mecanismos gerais do processo de (re)formulação de uma política institucional antirracista, olhando para a trajetória histórica específica do CPII, constitui um pré-requisito primordial para a formulação de propostas adequadas de reformas institucionais. Para tanto, é preciso examinar a estrutura institucional com uma abordagem sistêmica, pois a história, crenças, graus de poder, preferências e restrições dos atores envolvidos com uma política influenciam em sua qualidade e eficácia<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> O conceito de eficácia está ligado ao alcance dos objetivos e metas de uma política pública, em um dado período de tempo, com relação a um determinado público-alvo. Refere-se, portanto, ao resultado de um processo e sua correspondência com os objetivos originalmente traçados (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010).



Como a abordagem é sistêmica, este artigo não avalia o desempenho dos responsáveis pela (re)formulação e implementação da política de cotas no CPII. Isso não significa, porém, que se ignore o importante papel desempenhado pela liderança e pela competência dos atores públicos nos resultados das políticas adotadas.

Em suma, este artigo busca contribuir com a literatura de implementação de políticas públicas e, para tanto, está estruturado em quatro partes. Primeiro, trazemos aspectos introdutórios e perspectivas teórico-metodológicas. Em seguida, discutimos a dimensão racial e a política de cotas na Educação Básica do CPII. Em um terceiro momento, apresentamos a análise dos arranjos de implementação e das interações estratégicas para a (re)formulação e implementação da política de cotas para estudantes negros, ocorrida em 2023 na instituição. Encerramos com as considerações finais, dando ênfase aos resultados do estudo e às possibilidades de novas pesquisas.

## **A DIMENSÃO RACIAL E A POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO COLÉGIO PEDRO II**

A trajetória histórica do Movimento Negro em prol da educação se alicerça em um contexto de lutas e reivindicações desencadeadas no Brasil, principalmente a partir dos anos 1970, apontando que o Estado tinha um papel segregador, racista e excludente, e cobrando desse a responsabilidade pública de combate e de superação do racismo (Gomes, 2019; Jesus; Penha, 2023). Essa capacidade de indagar e desafiar as elites do poder e o Estado deu origem às políticas de Ações Afirmativas na Educação no país, institucionalizadas com amparo no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), que preconizou a



criação de iniciativas que incrementem o acesso e a permanência de pessoas negras na educação fundamental, média, técnica e superior (Deus, 2019).

Contudo, a consolidação das políticas de cotas em nível federal só ocorreu em 2012 com a promulgação da Lei nº 12.711 (popularmente conhecida como “Lei de Cotas”), que estabeleceu a reserva de 50% das vagas em universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio para estudantes que tenham cursado integralmente em escolas públicas o Ensino Médio (vagas para graduação) ou o Ensino Fundamental (vagas para o ensino médio-técnico) (Brasil, 2012). Dentro das cotas por origem escolar, foram determinadas as subcotas para estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas, para pessoas com deficiência e para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 salário-mínimo *per capita*.

Vale frisar que a Lei nº 12.711/2012 foi alterada em 2023 pela Lei nº 14.723, que trouxe significativas mudanças para a operacionalização das cotas no acesso ao ensino técnico e superior nas instituições federais de ensino<sup>4</sup>. Porém, mesmo com a complementação ocorrida em 2023, a Lei nº 12.711 alcança tão somente os níveis superior e médio-técnico, sendo omissa quanto à Educação Básica ofertada no CPIL e nos Colégios de Aplicação vinculados às universidades federais.

Sendo assim, a falta de legislação que oriente as modalidades e percentuais para reserva de vagas – além dos critérios de escolha, tais como prova classificatória, sorteio público manual ou eletrônico, ou mesmo prova de nivelamento – em instituições federais que oferecem formação nos segmentos da Educação Básica, permite que cada uma delibere internamente sobre como

---

<sup>4</sup> As mudanças provocadas pela lei nº 14.723/2023 foram: a redução da renda *per capita* máxima para concorrer às vagas de estudantes de baixa renda; a inclusão de quilombolas como sujeitos de direito das cotas; a prioridade para cotistas no recebimento de auxílios estudantis; concomitância da concorrência nas vagas gerais e nas cotas; além da extensão das políticas afirmativas para a pós-graduação.



proceder na construção dos editais para ingresso de estudantes nesse nível específico de ensino.

A partir do estudo dos editais de seleção discente e da análise do perfil racial dos estudantes do CPII entre 2014 e 2019, Coutinho, Arruda e Oliveira (2021) concluíram que a instituição aplicava a reserva de vagas apenas para o Ensino Médio, conforme prevê, em sentido estrito, a Lei nº 12.711/2012, não contemplando os demais segmentos da Educação Básica e, portanto, pouco modificando, no período em análise no referido artigo, o perfil racial do corpo discente.

Embora tenha nascido em 1837 para a elite do Império, no decorrer dos anos, o CPII foi provocado a acompanhar as políticas de universalização do ensino público. A década de 1980, marcada pela inauguração das Unidades de Ensino de primeiro segmento do ensino fundamental, teve o sorteio como forma prioritária de ingresso para esse segmento específico, tornando, em tese, o acesso mais democrático, já que não haveria competição desigual por intermédio das provas classificatórias, trazendo para o espaço escolar um grupo mais heterogêneo em termos sociais e raciais.

Nos anos 2000, houve a expansão do CPII para áreas periféricas da cidade e o início da implementação das cotas sociais na instituição, em 2004, e das subcotas raciais, em 2012. Em 2004, a escola adotou a política de reserva de 50% das vagas para candidatos egressos de escola pública nos concursos de admissão para o Ensino Fundamental II e para o Ensino Médio<sup>5</sup>. A diretriz foi adotada com base no Projeto de Lei nº 3.627/2004 do governo federal, que, com o intuito de alterar o perfil das universidades federais, instituiu a reserva de vagas para estudantes que tivessem cursado integralmente o Ensino Médio em

---

<sup>5</sup> No CPII, para o Ensino Fundamental II, as vagas são reservadas para candidatos que tenham cursado integralmente, no mínimo, os 4º e 5º anos do Ensino Fundamental em escolas públicas. Para o Ensino Médio, as vagas são reservadas para candidatos que tenham cursado integralmente todos os anos Ensino Fundamental, do 1º ao 9º ano, em escolas públicas.



escolas públicas. Mesmo não oferecendo educação em nível superior naquele momento, o CPII adotou em seus concursos de admissão essa política de cotas sociais – metade das vagas para o 6º ano do Ensino Fundamental e para o 1º ano do Ensino Médio foram destinadas a candidatos egressos da rede pública de ensino.

Com a sanção da Lei nº 12.711, em agosto de 2012, o CPII, em seu processo de seleção de candidatos à matrícula na 1ª série do Ensino Médio para o ano letivo de 2013, passou a reservar vagas para alunos autodeclarados pretos, pardos e indígenas e a pessoas com deficiência (inclusão dada pela Lei nº 13.409/2016), oriundos de escolas públicas e de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*.

Cabe destacar, no entanto, que o CPII nunca aplicou a concomitância na concorrência para as vagas ao Ensino Médio, medida que vem sendo preconizada desde a Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012<sup>6</sup>, e que garante aos candidatos que optaram por concorrer às vagas reservadas o direito de concorrer concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com sua classificação no certame.

Em 2012 ocorreu também a inauguração do Centro de Referência em Educação Infantil Realengo (CREIR), para atender crianças de 3 a 5 anos de idade, com seleção discente realizada através de sorteio público manual para essa etapa educacional.

Ressaltamos que o CPII apura cor/raça dos alunos de maneira autodeclaratória, realizada pelos responsáveis dos alunos menores de idade, no momento da matrícula. Os dados do quadro 1 são resultado de informações do Sistema de Assentamento Acadêmico (SIAAC) sobre o perfil discente do ano

---

<sup>6</sup> Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012.



de 2024, com dados atualizados em 1º de novembro de 2024. Com base nos dados, é possível constatar que o quantitativo de alunos brancos no colégio (51% do total) é significativamente superior em relação aos demais pertencimentos étnico-raciais, inclusive no que tange aos estudantes negros (pretos e pardos), que correspondem a 45,2% do total de discentes do CPII.

Quadro 1: Perfil discente da Educação Básica do CPII quanto à cor/raça em 2024

Cor/raça	Números absolutos	% em relação ao total
<i>Amarela</i>	72	0,6%
<i>Branca</i>	6.328	51%
<i>Indígena</i>	32	0,3%
<i>Parda</i>	3.937	31,7%
<i>Preta</i>	1.680	13,5%
<i>Não declarada</i>	370	3%

Fonte: Elaborado pelas/os autoras/es com base em dados da Colégio Pedro II (2024)

Tendo em vista que a população que se autodeclara negra no Brasil, de acordo os dados do Censo 2022, é de 55,5% (IBGE, 2023), consideramos que a soma dos percentuais de alunos pretos e pardos idealmente deveria se aproximar disso, de modo que o corpo discente da instituição espelhe o perfil étnico-racial da população brasileira.

Como foi possível perceber, as formas de ingresso no CPII se configuraram, historicamente, como mecanismos de distinção da instituição frente às outras escolas de Educação Básica (SILVA, 2024). Nesse contexto, as resistências institucionais frente às políticas de cotas para estudantes negros para além do Ensino Médio, em conjunto com o alto grau de seletividade dos certames, atuam produzindo o sentido de não pertença a esse espaço educacional para muitas crianças, adolescentes e suas famílias. Diante de cenários complexos como esse, as políticas públicas desempenham um papel importante no ajustamento de estruturas mentais às estruturas sociais, com



desdobramentos tanto materiais (em uma lógica alocativa e distributiva) quanto simbólicos (em experiências de subjetivação e valor social) (PIRES, 2019).

Ciente da disparidade revelada pelo quadro 1 e de toda a complexidade que envolve, historicamente, o acesso de estudantes negros ao CP II, o NEABI/CP II vem protocolando processos que questionam a implementação e operacionalização da política de cotas na instituição. Como exemplo, mencionamos o processo eletrônico público nº 23040.000603/2021-73, protocolado via Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) em fevereiro de 2021 (COLÉGIO PEDRO II, 2021). Nele, o Núcleo fez requerimento à instituição no sentido de: (1) garantia da reserva de vagas para negros, indígenas, pessoas com deficiência em todos os sorteios de acesso a estudantes; (2) transparência quanto aos critérios de validação da autodeclaração para as cotas raciais e para a formação das bancas de heteroidentificação<sup>7</sup>; (3) garantia da gratuidade nas inscrições para os sorteios de acesso a estudantes e; (4) reunião com a reitoria para tratar das questões acima indicadas.

Em julho de 2021, mês em que os editais foram publicados, o Núcleo recebeu o despacho do processo com algumas ponderações da então Pró-reitora de Ensino. Dentre as manifestações no referido processo eletrônico público, é interessante sublinhar, no que se refere à reserva de vagas para o sorteio na Educação Infantil e Ensino Fundamental I, a resposta da Pró-reitora de que: “Não fazemos reserva de vagas para sorteio, fazemos melhor, sorteamos todos igualmente (...), todos concorrem igualmente, para a pré-escola e para os anos iniciais do Ensino Fundamental” (Colégio Pedro II,

---

<sup>7</sup> A heteroidentificação é um procedimento complementar à autodeclaração que consiste na percepção social de outro(a)(s), para a identificação étnico-racial, com o objetivo de evitar fraudes às cotas.



2021). A reunião com a reitoria nunca foi marcada, revelando portas entreabertas ao NEABI/CPII.

Em março de 2022, em período de campanha eleitoral para a reitoria do CPII, os três candidatos assinaram a carta de compromisso elaborada pelo NEABI/CPII. Dentre os compromissos para a construção de uma escola antirracista estava “garantir a adoção de políticas de ações afirmativas, em especial a reserva de vagas para estudantes negres e indígenas, em todos os segmentos do Colégio Pedro II” (NEABI/CPII, 2022).

A eleição da nova reitora do CPII foi definida em segundo turno, com votação em agosto de 2022. Em decorrência da mudança de gestão institucional, houve a renovação do quadro de pró-reitores(as), nomeados por indicação direta da nova reitora, englobando a Pró-reitoria de Administração (PROAD), a Pró-reitoria de Ensino (PROEN), a Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PRODI), a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP), e a Pró-reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão e Cultura (PROPGPEC). O processo eleitoral incluiu também a escolha de novos(as) gestores(as) para os cargos de diretor(a)-geral de *campus* e de coordenador(a) setorial do CREIR pela comunidade escolar, para o mandato de 2022 a 2026.

Para maior compreensão das análises a serem feitas na próxima seção, é relevante compreender essa estrutura organizacional, pois as interações estratégicas que ocorrem entre esses atores, que exercem diferentes graus de poder, são fundamentais para o desenvolvimento de qualquer política de cunho antirracista no contexto CPII.

## **O ARRANJO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS PARA ESTUDANTES NEGROS NO COLÉGIO PEDRO II**



A eficácia das políticas públicas depende de todo o processo de implementação, ou seja, do modo como são discutidas, aprovadas e executadas. Por isso, esta seção desenvolve uma abordagem que se aproxima de princípios da teoria dos jogos em favor da construção de diagnósticos sobre o campo das políticas públicas, mais especificamente no contexto das propostas elaboradas pelo NEABI/CPIL sobre a reserva de vagas para estudantes negros, considerando o que foi política e/ou institucionalmente exequível. Partimos da premissa de que processos de discussão, negociação, aprovação e execução de políticas públicas podem ser, pelo menos, tão importantes quanto o conteúdo específico da própria política.

Além disso, analisamos o arranjo institucional na perspectiva *top-down* para identificar que atores têm seus pontos de vista institucionalmente representados na arena política e para compreender quais são as capacidades de cada ator de interferir em decisões críticas sobre estratégias de implementação. Buscamos compreender se esses arranjos têm uma distribuição desigual de poder ou se alcança (ou, ao menos, se aproxima de) um equilíbrio com abordagens integradas, intersetoriais ou transversais.

Na perspectiva *bottom-up*, analisamos os papéis dos atores de implementação, focalizando em sua discricionariedade, que pode levar à inovação e solução de problemas emergentes ou a consequências indesejáveis para o alcance dos objetivos da política, a depender dos valores e concepções compartilhados, suas trajetórias, posições sociais, identificações raciais e situações vivenciadas no exercício de suas funções.

Consideramos que, às vezes, a liderança pode desempenhar um papel vital como catalisadora no processo político, mas suas possibilidades e implicações estão intimamente ligadas ao ambiente institucional (Stein *et al.*, 2007). Contudo, destacamos que, em processos democráticos, raramente se pode atribuir a liderança funcional a uma só pessoa. Um dos desafios com que



se defrontam esses líderes consiste em articular princípios técnico-administrativos e político-relacionais para produzir políticas públicas de alta qualidade. Assim, para compreendermos a política que se constrói por trás da política pública, faz-se necessário o exame atento da interação dentro da instituição, jogadores/atores, regras do jogo e suas arenas.

Descrevemos sucintamente, no quadro 2, as transações que se deram em arenas formais em 2023 no CPIL, com participação do NEABI/CPIL, para avanço de uma agenda antirracista institucional. Assim, é possível avançar para a análise dos efeitos interativos de regras institucionais múltiplas sobre as práticas políticas, bem como o efeito de tais práticas sobre a implementação de políticas. Cabe ressaltar que não abordamos as arenas informais por serem mais sensíveis ao rigor necessário para registro e análise de dados.

Consideramos, no quadro 2, (a) a data da transação; (b) a descrição breve da natureza da transação (negociação, troca de informações, persuasão; deliberação; esclarecimento); (c) descrição das arenas formais onde se dão as transações; (d) os atores que interagem no jogo político, com seus diferentes graus de poder; e (e) o grau de transparência, que varia entre os de média transparência (negociações a portas fechadas) e os de alta transparência (tal qual os Conselhos e Colegiados, que ocorrem por convocação ou convite de um grupo e são, normalmente, gravados em áudio).

Quadro 2: Interações estratégicas do NEABI/CPIL em 2023 para implementação das cotas para negros/as na Educação Infantil e Ensino Fundamental do Colégio Pedro II

Data	Natureza da transação	Arenas formais	Atores presentes	Grau de transparência
16/06/23	Reunião de persuasão: apresentação de propostas do NEABI/CPIL para uma agenda antirracista no CPIL	Gabinete da reitoria	NEABI/CPIL; Reitora; Pró-reitora da PROPGPEC	Médio



27/06/ 23	Reunião de persuasão: apresentação de propostas do NEABI/CPII para formação de agenda antirracista no CPII	Colégio de Dirigentes (CODIR)	NEABI/CPII; Diretores dos campi; Pró-reitores da PRODI, PROGESP, PROEN, PROPGPEC e PROAD	Alto
30/06/ 23	Reunião para troca de informações: instrumentalização da política de reserva de vagas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental I e II	Auditório	NEABI/CPII; Pró-reitora de Ensino; chefe e técnico do Departamento de Tecnologia da Informação (DTI)	Médio
14/07/ 23	258º Conselho Superior Extraordinário: deliberação sobre a política de acesso de estudantes ao CPII, segundo proposta do NEABI/CPII	Conselho Superior (CONSUP)	Reitora como presidenta do Conselho; demais conselheiros (votantes); NEABI/CPII (não votante/convidado de conselheiro)	Alto
26/07/ 23	Reunião para troca de informações: cálculos para reserva de vagas nos editais do 6º ano	Sala da PROEN	NEABI/CPII; Pró-reitora de Ensino e servidora da Comissão de Concurso de Admissão de Estudantes	Médio
09/08/ 23	Reunião de persuasão: concomitância na concorrência de estudantes negros e solicitação de revisão do edital do 6º ano	Sala da PROEN	NEABI/CPII; Pró-reitora de Ensino e servidora da Comissão de Concurso de Admissão de Estudantes	Médio
29/08/ 23	Reunião de negociação: apresentação de proposta da Reitoria ao NEABI/CPII sobre a reserva de vagas no sorteio para Educação Infantil e Ensino Fundamental I	Sala da PROEN	NEABI/CPII; Pró-reitora de Ensino; Diretora geral de Educação Infantil e Ensino Fundamental I e servidora da Comissão de Concurso de Admissão de Estudantes	Médio
30/11/ 23	Esclarecimento via comunicado emitido pelo NEABI/CPII aos conselheiros do CPII sobre a não aplicação da reserva de vagas para Educação Infantil e Ensino Fundamental I em 2024	Conselho Superior (CONSUP)	Reitora como presidente do Conselho e demais conselheiros (votantes)	Alto
22/12/ 23	Reunião para dar ciência ao NEABI/CPII sobre a	On-line	NEABI/CPII e vice-reitor do CPII	Médio



	criação da Assessoria de Ações Afirmativas e Direitos Humanos em 2024			
--	---	--	--	--

Fonte: Caderno de campo da autora (2023)

No cenário compilado no quadro 2, as transações interativas revelam um concerto de vontades, atores buscando sintonia para um fim comum, tendo o NEABI/CPIL como ator que interage em todas as transações. O lema “*nada sobre nós sem nós*”<sup>8</sup> pode ser empregado aqui para explicitar o protagonismo do Núcleo nesse processo como grupo majoritariamente negro e que apresenta competência para orientar lideranças institucionais sobre práticas antirracistas, visto que a luta por direitos para a população negra atravessa os componentes do coletivo. Na teoria dos jogos, essas fontes especializadas na política são os “atores do conhecimento” (Stein *et al.*, 2007).

A transação realizada em 16 de junho de 2023 deu-se em resposta ao Ofício enviado à PROPGPEC (pró-reitoria a qual o NEABI/CPIL está vinculado), em 12 de junho de 2023, para tratar da carga horária da coordenação do NEABI/CPIL. Destacamos o papel importante da pró-reitora da PROPGPEC para articular a reunião, revelando que a liderança funcional facilita a cooperação e as transações.

Cabe destacar que a reitoria atua como definidora da agenda de gestão durante a maioria das reformas institucionais, sendo formalmente dotada de prerrogativas que a auxiliam a comandar a implementação e (re)formulação de políticas internas. Contudo, apesar de ter a reitora do CPIL compondo o quadro de atores-chaves dessa negociação, na transação do dia 16 de junho há baixo teor deliberativo, pois, democraticamente, é necessário que esta consulte o Conselho de Dirigentes e o Conselho Superior para a tomada de decisões,

<sup>8</sup> O lema consta no texto “Da integração à inclusão” (Sasaki, 2007), acumulando discussões sobre a luta coletiva de pessoas com deficiência por direitos.



demonstrando que a liderança pode ter grande força no processo político, mas suas implicações estão intimamente ligadas ao ambiente institucional.

Desse modo, é possível que algumas trocas sejam consumadas de maneira instantânea (transações imediatas) e outras, por promessas de ações ou recursos futuros (transações intertemporais). Os horizontes temporais são fatores de suma importância no comportamento político (Stein *et al.*, 2007). Os atores com horizontes de longo prazo têm maior probabilidade de fazer os acordos intertemporais necessários para a manutenção de políticas eficazes. No caso em tela, trata-se de uma gestão de 4 anos, sendo possível reeleição por igual período, ou seja, um horizonte temporal consideravelmente longo para que transações intertemporais sejam realizadas.

Em suma, na transação do dia 16 de junho, a reitora mostrou-se sensível à temática trazida pelo NEABI/CPIL e acolheu todas as propostas: (a) criação de uma Assessoria de Ações Afirmativas; (b) reserva de vagas para estudantes pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência, em todos os segmentos e modalidades; (c) normatização, via portaria, do percurso inerente à criação de todos os editais para ingresso de estudantes e servidores, passando obrigatoriamente pelo NEABI/CPIL e; (d) normatização das bancas de concurso para estudantes e servidores, com percentual mínimo por gênero e raça.

Na transação realizada em 27 de junho, tendo como arena o Colégio de Dirigentes, órgão superior de assessoramento consultivo ao processo decisório da reitoria, especial atenção é dispensada à capacidade da reitoria de aprovar sua agenda utilizando o NEABI/CPIL como ator do conhecimento. Nessa arena encontram-se os principais atores-chave para implementação da política de cotas para estudantes no CPIL, para além do que já é preconizado por lei para o Ensino Médio e cursos de graduação.

Buscando a persuasão dos atores especificamente sobre a reserva de vagas para estudantes, o NEABI/CPIL trouxe marcos políticos nacionais na



agenda de combate ao racismo; fez uma breve comparação com a reserva de vagas realizada nos Colégios de Aplicação de algumas universidades, realizou esclarecimentos sobre os conceitos de ação afirmativa, reparação, discriminação positiva e diferenças entre cota e bônus, pontuando que políticas universalistas de educação atendem precipuamente à população branca. Foi ponderado também que o sorteio público apenas parece orientado por isonomia, mas seus resultados não geram uma isonomia de fato, dado o caráter aleatório do sorteio, que relega ao acaso, à sorte, a concretização do direito à educação de grupos excluídos dela.

Na proposta de reserva de vagas do NEABI/CPII para a Educação Infantil e Ensino Fundamental I e II constavam as seguintes modalidades: perfil socioeconômico (PSE); perfil socioeconômico + pretos, pardos e indígenas (PSE+PPI); pretos, pardos e indígenas (PPI); pessoa com deficiência (PcD); pessoa com deficiência + pretos, pardos e indígenas (PcD+PPI); e pessoa com deficiência + perfil socioeconômico (PcD+PSE). Também foi apresentada uma proposta de percurso dos editais, de modo a garantir a participação do NEABI/CPII nos processos de reserva de vagas, assessorando a PROEN (para ingresso de estudantes) e a PROGESP (para ingresso de servidores) quanto às vagas a serem reservadas para negros e indígenas.

Por fim, o NEABI/CPII trouxe o debate sobre a branquitude como um sistema de privilégio. Assim, em um auditório repleto de pessoas brancas, com exceção dos atores do NEABI/CPII e de dois diretores de *campi*, foi pontuado que o racismo precisa estar no centro da discussão política da gestão institucional.

Os padrões interativos no CODIR revelaram preferências e restrições dos atores participantes. A maioria mostrou-se aberta às propostas, mas apresentaram preocupações referentes à permanência dos estudantes ingressantes por cotas. A servidora atuante na Comissão de Concurso pontuou



a urgência na publicação do edital, a necessidade de um parecer da Procuradoria Jurídica, além de questionar se o sistema de tecnologia da informação da escola, gerido pelo Departamento de Tecnologia da Informação (DTI), comportaria a proposta do NEABI/CPII.

Na transação realizada em 30 de junho, a DTI informou ser possível a realização técnica de todas as propostas de reserva de vagas para estudantes, pontuando apenas que haveria aumento do custo operacional, isto é, necessidade de mais servidores se debruçando sobre os concursos. Vale comentar que os setores ligados à tecnologia da informação estão submetidos ao Pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PRODI), de modo que a “aceitação” desse aumento de custo operacional recai sobre esse ator em específico, com alto grau de poder institucional por deter a competência pela gestão financeira, ou seja, pela contratação de pessoas e serviços.

Analisando a situação na perspectiva *bottom-up*, concluímos que, apesar do trabalho efetivo de implementação das cotas nos certames recair sobre os funcionários de nível operacional (agentes executores), o arranjo depende de aspectos influenciados diretamente pelas crenças, visões de mundo e até mesmo pelo pertencimento étnico-racial dos atores-chave de implementação, tais como os/as pró-reitores/as.

Na transação realizada em 14 de julho, em umas das mais relevantes arenas, o CONSUP, órgão superior máximo do CPII, de caráter consultivo e deliberativo, ocorreu votação pela aprovação da proposta do NEABI/CPII, já descrita anteriormente, para reserva para estudantes na Educação Infantil e no Ensino Fundamental I e II. Entretanto, ressaltamos que tal aprovação se deu depois de extensa discussão entre os conselheiros.

Destacam-se nessa arena atores em oposição explícita à reitora, grupo constituído fundamentalmente por integrantes de outras chapas nas eleições



para reitoria, havendo, portanto, atores com ideologias políticas específicas que, às vezes, diferem no grau em que se dispõem a cooperar entre si. Assim, os níveis internos de coesão podem variar. Houve, por exemplo, a tentativa de aprovação apenas das cotas raciais para que o colégio tivesse possibilidades de estudar a contratação de profissionais especializados para receber mais estudantes com deficiência.

Vale mencionar também que a participação do NEABI/CPIL nessa transação se deu via arena informal, através de convite recebido por um dos conselheiros representantes dos responsáveis por alunos via aplicativo de mensagens. A atuação do Núcleo nessa arena específica se deu para tentar garantir que aprovação da reserva de vagas para negros não fosse prejudicada pela falta de força de trabalho para atendimento responsável e eficiente de pessoas com deficiência.

Destaca-se, neste ponto, a conectividade entre os conselheiros e o Núcleo de Atendimento a Pessoas com Necessidades Específicas da instituição (NAPNE/CPIL), que já vem desenvolvendo estudos internos sobre os recursos humanos, físicos, tecnológicos, pedagógicos e de infraestrutura para o aprimoramento no atendimento às pessoas com deficiência. Essa articulação também ocorre em relação às organizações sensíveis à agenda de gênero, tais como o Núcleo de Estudos e Ações em Gêneros e Sexualidades (ELOS/CPIL), para implementação de reserva de vagas, por exemplo, para pessoas trans, tópico já discutido em arenas informais entre membros do NEABI/CPIL e coordenadores setoriais da Educação de Jovens e Adultos da instituição.

Contudo, a representação institucional se mostra insuficiente em arenas formais decisivas para a implementação de políticas, com distribuição desigual de poder entre os atores – visto que não há conselheiros com poder de voto representando o NEABI/CPIL, o NAPNE/CPIL e tampouco o ELOS/CPIL –, revelando vulnerabilidades institucionais que se somam às vulnerabilidades



sociais existentes. Vale dizer que, em muitos casos, o problema de representação e da distribuição desigual de poder tenta ser sanado através da criação de comitês ou da realização de audiências públicas.

Na transação realizada em 26 de julho houve troca de informações sobre a operacionalização da reserva de vagas para estudantes ingressantes no 6º ano do Ensino Fundamental, considerando o desejo dos atores da PROEN de incluir a modalidade escola pública, que já vinha sendo aplicada em editais anteriores. Essa demanda surgiu a partir de diretores de *campi*, sendo possível observar, em alguma medida, o comportamento pessoal dos líderes a favor do critério social em detrimento do critério racial para a reserva de vagas.

Na transação de 09 de agosto, o NEABI/CPPI buscou persuadir atores da PROEN a retificar o edital de ingresso no 6º ano, acrescentando a concomitância no processo seletivo – os candidatos às vagas reservadas também devem concorrer às vagas da ampla concorrência – para a plena efetivação da política de cotas e maximização dos seus efeitos. A solicitação, vale frisar, não foi atendida sob a justificativa de que retificações deste teor fragilizariam o edital.

Nesse contexto, a discricionariedade atua como mecanismo de resistência, no qual os atores executores da política ignoram as prescrições formais, constituindo um déficit de atenção ou ação (Pires, 2019). No caso em tela, no entanto, não se pode mais falar de um problema de atenção ou desconhecimento das normas legais, uma vez que o NEABI/CPPI traz a informação sobre a indispensabilidade e o imperativo legal da concomitância na concorrência pelas vagas. Tratam-se, portanto, de inações que caracterizam formas de exclusão através de práticas burocráticas (*bureaucratic disentanglement*), trazendo efeitos materiais e simbólicos para o público-alvo da política.



Na transação realizada em 29 de agosto, os atores da PROEN apresentaram aos atores do NEABI/CPII uma proposta de reserva de vagas nos sorteios para Educação Infantil e Ensino Fundamental I, sem concomitância na concorrência em função das dificuldades impostas pelo sorteio realizado com papéis em urnas. Para garantir a concomitância, seria necessário que os papéis com a inscrição de todos os candidatos que não foram sorteados nas modalidades de reserva de vagas fossem depositados na urna da ampla concorrência, sendo necessária a contagem de todas as urnas antes de realizar a transferência para a urna da ampla concorrência. Um dos pleitos no NEABI/CPII é que haja previsão orçamentária para que ocorra sorteio eletrônico auditado por empresa a ser contratada, pois a urna física inviabiliza a aplicação da reserva de vagas de modo eficaz.

O NEABI/CPII salientou que, sem a concomitância, os *campi* que já possuem um quantitativo maior de discentes negros se comparados aos demais, como Realengo e São Cristóvão, poderiam experimentar o efeito contrário ao desejado pela política de cotas: redução do ingresso de estudantes negros. A política só teria seus efeitos plenos em *campi* com grande disparidade racial, como Tijuca e Humaitá. Houve, neste ponto, uma quebra de expectativas de todos os atores envolvidos: por parte do Núcleo, de que a instituição conseguisse realizar o sorteio eletrônico; e por parte da instituição, que acreditava que a reserva, mesmo sem a concomitância, seria um avanço. Assim, os atores da PROEN e da Reitoria tomaram a decisão de não implementar a reserva de vagas nos sorteios de 2023, se comprometendo a efetivar esta política no ano de 2024.

Em 30 de novembro, o NEABI/CPII se pronunciou via Comunicado enviado aos conselheiros do CONSUP, que se surpreenderam com o fato de não haver reserva de vagas nos editais publicados para Educação Infantil e Ensino Fundamental I em outubro de 2023, mesmo com a política aprovada pelo



Conselho. O comunicado explicitava que devido ao fato de o Colégio ainda não dispor de sistema eletrônico com auditoria externa, o NEABI/CPII se posicionou contra a reserva sem concomitância. Destacamos aqui a relevância do Pró-reitor de Desenvolvimento Institucional (PRODI) como ator-chave, assumindo um compromisso de planejamento financeiro e técnico para que o sorteio eletrônico se efetive nos próximos anos.

Nas duas últimas transações descritas, cabe o olhar atento para a relevância dos instrumentos – que incluem sistemas de informação, protocolos e procedimentos operacionais padronizados – na implementação de políticas públicas. O uso por parte do CPII de urnas físicas, com sorteio de papéis, ainda em 2023, revela que os instrumentos são dispositivos sociais, que materializam pré-concepções e valores e, portanto, não se caracterizam como uma procedimentação neutra. Pela perspectiva *top-down*, a análise desse arranjo de implementação recai sobre a mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, que são capazes de tornar o acesso à instituição mais fácil para alguns e mais difícil e fora do alcance para outros.

Na transação realizada em 22 de dezembro, os atores do NEABI/CPII foram convidados para uma reunião on-line com o vice-reitor, que deu ciência ao Núcleo sobre a criação da Assessoria de Ações Afirmativas e Direitos Humanos (AAADH) em 2024, com solicitação de indicação de um(a) servidor(a) do Núcleo para a função. Vale pontuar que, segundo a proposta do NEABI/CPII para a criação desse novo ator político, as ações para implementação de uma política institucional de equidade racial demandam um amplo processo de superação de práticas e manifestações de racismo que atravessam processos institucionais e pedagógicos já consolidados na cultura da instituição, exigindo, assim, maior atuação política para mediação de conflitos em diversas arenas consultivas e deliberativas. Neste sentido, o



Núcleo propôs no Ofício nº 5, de 12 de maio de 2023, que, no que se refere às questões étnico-raciais, a Assessoria fosse composta por três frentes de atuação, logo, por três servidores(as) vinculados(as) ao NEABI/CPII: (1) acolhimento de casos de racismo e consolidação de protocolos gerais; (2) elaboração, acompanhamento e monitoramento de editais de ingresso de novos(as) servidores(as) e estudantes; e (3) formulação de diretrizes pedagógicas a partir da implementação das Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008<sup>9</sup>.

Ainda conforme a proposta do NEABI/CPII, a AAADH teria, além das frentes de atuação antirracistas, mais duas frentes coordenadas pelo NAPNE/CPII e pelo ELOS/CPII para tratar, respectivamente, de políticas institucionais para pessoas com deficiência e de pessoas LGBTQIAPN+. Essas proposições do NEABI/CPII consideraram a acumulação histórica de exclusões, além das desigualdades que formam a matriz de dominação que opera em todos os níveis das relações sociais no Brasil.

Segundo a proposta do NEABI/CPII, a composição do quadro funcional da AAADH, no que se refere ao Setor de Relações Étnico-raciais, deveria estar vinculada ao Núcleo ou ser aprovada por ele. A Assessoria foi criada em 2023 através da Portaria nº 2.439, contemplando apenas um cargo com função gratificada para todo o extenso trabalho a ser feito, considerando a ausência de políticas institucionais antirracistas sistematizadas no âmbito do CPII desde sua fundação. Nesse caso, é possível contemplar os diferentes graus de poder, uma vez que a limitação de apenas um(a) servidor(a) para o cargo se deu por restrições orçamentárias colocadas pelo Ministério de Planejamento e Orçamento e pelo Ministério da Educação. Na mesma esteira, no ambiente

---

<sup>9</sup> A Lei nº 10.639/03, alterada pela Lei nº 11.645/08, torna obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira, africana e indígena em escolas, públicas e particulares, do ensino fundamental até o médio.



institucional, destacamos a atuação da Coordenadoria de Planejamento Acadêmico e Funcional (CPLAC), vinculada diretamente à PROGESP, como ator com alto grau de poder no CPII, restringindo a realocação de servidores, mesmo que sem gratificação, para a AAADH. Segundo o coordenador da CPLAC, essa transferência de servidores, quando não planejada no ano letivo anterior, traria impactos para as equipes dos *campi*, e conseqüentemente para os estudantes, sendo indicado planejamento de realocação para os próximos anos letivos.

As transações descritas nesta seção revelam que na implementação de uma política institucional deve-se considerar, além das dimensões propriamente técnicas-administrativas, a convergência de múltiplas rotinas burocráticas e as articulações político-relacionais que ocorrem na instituição.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As possibilidades de êxito de uma política institucional, como a proposta pelo NEABI/CPII, não podem ser julgadas abstratamente, a partir de seus atributos teóricos ou técnicos, sem que se leve em consideração o contexto institucional em que é aplicada. Percebemos, no contexto do presente artigo, que nem toda (re)formulação é política ou institucionalmente exequível. Um maior conhecimento sobre os processos de implementação de políticas e seus fundamentos institucionais contribui para promoção de reformas que tenham maior possibilidade de alcançar os objetivos desejados.

De acordo com o quadro conceitual analisado neste artigo, pela perspectiva *top-down*, concluímos que no arranjo institucional, apesar de haver boa conectividade entre os atores, ocorre, em medidas diferentes, fragilidades na dimensão representativa dos coletivos sensíveis às agendas de igualdade racial, de gênero e de inclusão de pessoas com deficiência em arenas



deliberativas. Nessa esteira, depreendemos também que políticas públicas eficazes requerem atores políticos com horizontes temporais relativamente longos, bem como arenas institucionalizadas para a discussão, a negociação e o controle do cumprimento dos acordos políticos.

Essa abordagem traz ainda a concepção dos instrumentos de implementação das políticas – no caso em tela, urnas manuais ou eletrônicas para os sorteios de estudantes para a Educação Infantil e Ensino Fundamental I – não apenas como aparatos técnicos que exigem mobilização de recursos, mas como dispositivos que evidenciam como a dimensão técnico-administrativa está profundamente imbricada com a dimensão política.

Pela perspectiva *bottom-up*, concluímos que os atores-chave que participaram dos processos de (re)formulação e implementação da política de cotas para estudantes em 2023 são essencialmente: os membros do NEABI/CPPII, exercendo poder tensionador e agindo como atores do conhecimento; a reitora e as pró-reitoras de Ensino (PROEN) e de Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão e Cultura (PROPGPEC), exercendo liderança funcional conjunta e agindo como atores capazes de levar as discussões para as arenas pertinentes, com a prerrogativa de firmar compromissos políticos em um horizonte temporal relevante para reformas de longo prazo; os diretores e Pró-reitores integrantes do CODIR, como atores que exercem o poder de cancelar as preferências políticas da reitoria, configurando apoio político fundamental para aprovação das políticas no CONSUP; o pró-reitor de Desenvolvimento Institucional (PRODI) e o coordenador da Coordenadoria de Planejamento Acadêmico e Funcional (CPLAC), exercendo alto grau de poder por serem os atores responsáveis por deliberar sobre o uso de capital financeiro e humano para implementação da política; os conselheiros integrantes do CONSUP, exercendo concordância ou oposição, preferência ou restrição às propostas feitas pela reitora, agindo em



arena deliberativa para aprovar ou não qualquer política; e os servidores com funções técnicas na PROEN e na PRODI (DTI), que detém o capital informacional para que se articulem os princípios políticos aos princípios técnicos-administrativos.

Esses atores interagem em arenas formais e informais. Dentre as arenas formais analisadas, destacamos aquelas com alto grau de transparência, nas quais é possível observar com maior clareza o comportamento pessoal dos líderes na defesa das políticas: o CODIR, com caráter consultivo fundamental para apoio político da reitora, no qual se estabelecem interações pacíficas e as contrariedades ou restrições são colocadas como “preocupações”; e o CONSUP, com caráter deliberativo, onde os padrões interativos se estabelecem de maneira mais conflituosa. As arenas com grau médio de transparência se caracterizam por reuniões ou encontros para apresentação inicial de propostas, alinhamentos de expectativas e esclarecimentos de posições políticas e dúvidas técnicas. Em todas essas arenas foi possível perceber que nem sempre há conformidade harmônica entre as vozes dos atores para o estabelecimento de um concerto de vontades.

Em suma, este artigo contribui para o contexto do CPII e para o campo das políticas públicas na medida em que avança na discussão sobre uma proposta de reforma política antirracista considerando abordagem sistêmica, observando as interações políticas estratégicas de múltiplos atores e arenas diversas.

Compreendendo que os arranjos institucionais para implementação de políticas de cunho antirracista dependem de valores influenciados pela cor e raça dos atores-chave de implementação (tais como reitores e pró-reitores), indicamos como possibilidade de novas pesquisas a análise da implementação do Decreto nº 11.443/2023, que dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança



na administração pública federal. Nessa esteira, pontuamos também a necessidade de futuras análises de transações, arenas e atores envolvidos na implementação da Lei nº 12.990/2014, para que se alcance o mínimo de 20% de ingresso de servidores negros em todas as carreiras do CPII, fato que não acontece atualmente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da República*, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. Trecho de discurso pronunciado na CEPAL em agosto de 2003. In: STEIN, Ernesto *et al.* (Orgs). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina - Relatório de 2006*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

COLÉGIO PEDRO II. *Perfil discente do CPII quanto à cor/raça*. 2023. Disponível em: [www.cp2.g12.br/proreitoria/prodi/cpii\\_numeros](http://www.cp2.g12.br/proreitoria/prodi/cpii_numeros). Acesso em: 15 jun. 2024.

COLÉGIO PEDRO II. *Processo eletrônico nº 23040.000603/2021-73 armazenado em SUAP/CPII*. 2021. Documento digitalizado de acesso público. Acesso em: 15 jun. 2024.

COUTINHO, Gabriela; ARRUDA, Dyego de Oliveira; OLIVEIRA, Talita. A política de cotas nos segmentos da educação básica no Colégio Pedro II. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 42, p. 1-19, 2021.

DEUS, Zélia Amador de. Políticas de ação afirmativa como estratégia de construção da igualdade racial. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN)*, Curitiba, v. 11, Ed. Especial, p. 87-100, 2019.

JESUS, Victor; PENHA, Sonia. O discurso do lixo: uma análise psicanalítica e sociopolítica dos mecanismos simbólicos do racismo brasileiro. *Revista da*



Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN), Curitiba, v.16, Ed. Esp., p.1-26, 2023.

GOMES, Nilma Lino. O Movimento Negro brasileiro indaga e desafia as políticas educacionais. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, Curitiba, v. 11, Ed. Esp., p. 141-162, 2019.

IBGE. *Censo Demográfico 2022: cor ou raça*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

MARTINS, Gilberto. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 2, n. 2, p. 9-18, 2008.

MCCAIN, Roger. *Game theory and public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

NEABI/CPII. *Carta de compromisso às candidaturas a cargos eletivos do Colégio Pedro II*. Rio de Janeiro, NEABI/CPII, 2022.

PIRES, Roberto. (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2019.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 19, p. 25-32, 2018.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Felix; SILVA, Fábio. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. *In: IPEA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010, p. 661-683.

SASSAKI, Romeu. Nada sobre nós, sem nós: da integração à inclusão. *Revista Nacional de Reabilitação*, São Paulo, n. 58, p. 20-30, 2007.

SCHARPF, Fritz. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press, 1997.



SILVA, Leticia Sousa Campos da. "Velhos e por isso insuficientes para o serviço": os africanos livres do Colégio Pedro II (1838-1886). *Revista Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 16, p. 1-24, 2024.

STEIN, Ernesto *et al.* (Orgs). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina - Relatório de 2006*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

*Recebido em: 14/01/2025*

*Aprovado em: 22/09/2025*