

Gabriela Carvalho Guimarães Carneiro

CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE ESTATAL PARA POLÍTICAS DE PROMOÇÃO
DA IGUALDADE RACIAL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2018

Gabriela Carvalho Guimarães Carneiro

CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE ESTATAL PARA POLÍTICAS DE PROMOÇÃO
DA IGUALDADE RACIAL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso de
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro, como requisito parcial
para a obtenção do título de bacharel em
Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Bronzo Ladeira
Carneiro.

Belo Horizonte

2018

C289c Carneiro, Gabriela Carvalho Guimarães.
Construção de capacidade estatal para políticas de promoção da igualdade racial [manuscrito] : a experiência do estado de Minas Gerais / Gabriela Carvalho Guimarães Carneiro. – 2018.
[20], 159 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Bibliografia: f. 173-179

1. Administração estadual – Relações raciais – Minas Gerais. 2. Políticas públicas – Igualdade – Minas Gerais. I. Carneiro, Carla Bronzo Ladeira. II. Título.

CDU 353:342.724(815.1)

Gabriela Carvalho Guimarães Carneiro

Construção de capacidade estatal para políticas de promoção da igualdade racial: a experiência do estado de Minas Gerais

Monografia de Conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora

Prof. Carla Bronzo Ladeira Carneiro (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Aparecida Maciel da Silva Shikida (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Marina Alves Amorim (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 26 de novembro de 2018

AGRADECIMENTOS

Sou muito feliz e orgulhosa pelos quatro anos de estudo e de desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional vividos durante a graduação. Nada do que eu conquistei foi sem o suporte daqueles que eu amo e admiro. Sou grata por todos vocês e pelo que fizeram por mim.

Agradeço aos meus pais, José Valtelício e Marilene, pelo apoio que me deram durante a minha vida, contribuindo para que eu pudesse me graduar em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Eles sempre fizeram tudo com amor pensando no melhor para a nossa família.

Sou grata a Deus pela minha vida e por todas as oportunidades que tenho tido.

Agradeço aos meus amigos pelo companheirismo e pelo incentivo ao longo da minha trajetória.

Agradeço à professora Carla Bronzo pela dedicação e pela paciência comigo durante o desenvolvimento deste trabalho. Sem ela esta monografia não seria possível.

Agradeço aos demais professores da Escola de Governo pelos ensinamentos que vão além do aspecto acadêmico e profissional.

RESUMO

Este estudo analisa a construção de capacidades do governo estadual de Minas Gerais para a produção das políticas de promoção da igualdade racial no período de 2011 a 2017. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que usou fontes primárias – foram feitas entrevistas com atores relevantes para a política – e secundárias – consultou-se atas, documentos, dados disponíveis em sistema de comunicação, entre outros. A pesquisa tem como marco referencial as capacidades estatais, representadas pela capacidade administrativa e política, e seus atributos como forma de analisar políticas de promoção da igualdade racial no âmbito estadual. Os atributos analisados foram: recursos humanos; recursos orçamentários; coordenação intragovernamental; monitoramento das ações governamentais; interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo; e existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social. A análise desses atributos foi específica para cada um dos órgãos, na estrutura do estado, responsáveis pela política de promoção da igualdade racial entre 2011 e 2017. Enfatizou-se, ao longo da análise, os avanços e desafios encontrados na política de promoção da igualdade racial em Minas Gerais, neste período. Ao final, demonstrou-se que foram concretizadas conquistas no plano da igualdade racial, entretanto, os atributos analisados que compõem a política precisam ser aprimorados pelo governo estadual.

Palavras-chave: 1. Capacidade Estatal. 2. Capacidade Administrativa. 3. Capacidade Política. 4. Políticas Públicas. 5. Promoção da Igualdade Racial. 6. Governo Estadual. 7. Minas Gerais.

ABSTRACT

This study intends to analyze the capacity building of the state government of Minas Gerais for the production of policies to promote racial equality in the period from 2011 to 2017. This is a qualitative research that used primary sources - interviews were made with relevant actors for policy - and secondary - consulted minutes, documents, data available in communication system, among others. The research has as reference frame the state capacities, represented by the administrative and political capacity, and its attributes as a way of analyzing the policies of promotion of the racial equality in the state scope. The attributes analyzed were human resources; budgetary resources; intragovernmental coordination; monitoring of government actions; interaction between the bureaucratic technical staff of state organizations and the political actors of the representative democratic system; and the existence of institutional instruments that enable social participation. The analysis of these attributes was specific to each of the bodies in the state structure responsible for the policy of promoting racial equality between 2011 and 2017. Throughout the analysis, were emphasized the progress and the challenges encountered in the policy of promoting equality race in Minas Gerais, during this period. In the end, it was demonstrated that achievements were made in the area of racial equality; however, the analyzed attributes that make up the policy need to be improved by the state government.

Keywords: 1. State Capacity. 2. Administrative Capacity. 3. Political Capacity. 4. Public Policies. 5. Promotion of Racial Equality. 6. State Government. 7. Minas Gerais.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese do marco legal da política de promoção da igualdade racial no Brasil – 1988-2017.....	67
Quadro 2 – Síntese do processo de institucionalização da política de promoção da igualdade racial no Brasil– 1988-2017	69
Quadro 3 – Síntese das principais políticas públicas federais de promoção da igualdade racial – 2003-2017	75
Quadro 4 – Modalidade de gestão e data de adesão dos estados brasileiros ao SINAPIR	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial (CEPIR) na estrutura da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social 92

Figura 2 – Organograma da Subsecretaria de Igualdade Racial na estrutura da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania..... 93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Renda da população branca, preta, parda e da média nacional – Brasil – 2017	52
Gráfico 2 – Taxa de analfabetismo para pessoas maiores de 15 anos de idade para população branca e preta ou parda em comparação com a meta 9 do PNE - Brasil - 2017	53
Gráfico 3 – Anos de educação e porcentagem de população afrodescendente por unidade federativa – Brasil – 2014	55
Gráfico 4 – Porcentagem da população em situação de pobreza e porcentagem de população afrodescendente por unidade federativa – Brasil – 2014	55
Gráfico 5 – Taxa de homicídios de pretos ou pardos em comparação com a de brancos – Brasil – 2016	56
Gráfico 6 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade (%), segundo sexo e cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017	79
Gráfico 7 - Taxa de analfabetismo da população de 60 anos ou mais de idade (%), segundo sexo e cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017	80
Gráfico 8 - Taxa de escolarização (%) por grupo etário segundo cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017	80
Gráfico 9 - Nível de instrução das pessoas de 25 anos ou mais (%), segundo sexo e cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017	81
Gráfico 10 - Proporção de pessoas de 15 a 29 anos que não trabalhavam e não estudavam (%), segundo sexo e cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017	82
Gráfico 11 - Taxa de realização de afazeres domésticos no próprio domicílio ou em domicílio de parente (%), por cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017	83

Gráfico 12- Taxa de realização de cuidados de moradores do domicílio ou parentes não moradores (%), por cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017	84
Gráfico 13 - Distribuição do número total de ações de promoção da igualdade racial por órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2017	116
Gráfico 14 - Distribuição anual do número de ações de promoção da igualdade racial de cada órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2017	117
Gráfico 15 - Distribuição anual do número de ações de promoção da igualdade racial focalizadas de cada órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2017	119
Gráfico 16 - Distribuição do número total de ações de promoção da igualdade racial focalizadas por órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2017	120
Gráfico 17 - Distribuição do número total de ações de promoção da igualdade racial focalizadas por tipologia de ação – Minas Gerais – 2011-2017	122
Gráfico 18 - Distribuição anual das ações de promoção da igualdade racial focalizadas por tipologia de ação – Minas Gerais – 2011-2017	123
Gráfico 19 – Distribuição do orçamento total destinado às ações universalistas e às ações focalizadas – 2011-2017	124
Gráfico 20 – Distribuição anual do orçamento destinado às ações universalistas e às ações focalizadas – Minas Gerais – 2011-2017	125
Gráfico 21 – Distribuição do orçamento total destinado às ações focalizadas por tipologia – Minas Gerais – 2011-2017	126
Gráfico 22 - Distribuição anual do orçamento destinado às ações focalizadas por tipologia – Minas Gerais – 2011-2017	127

Gráfico 23 - Variação do número absoluto de conselheiros no CONEPIR por mês – Minas Gerais – Ago.2010/Dez.2017 154

Gráfico 24 - Variação do número absoluto dos representantes do governo e da sociedade civil no CONEPIR por mês – Minas Gerais – Ago.2010/Dez.2017 155

Gráfico 25 – Variação do tipo de conteúdo discutido nas reuniões do CONEPIR por ano – Minas Gerais – 2010-2017 156

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de desocupação (%), na semana de referência, das pessoas com 14 anos ou mais de idade - Minas Gerais - 1º trim. 2017–2º trim. 2018	77
Tabela 2 - Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (R\$) - Minas Gerais - 1º trim. 2017–2º trim. 2018	78
Tabela 3 – Número anual de ações universalistas e de ações focalizadas dos PPAGs nos exercícios de 2011 a 2017 segundo as ações continuadas e as ações novas de cada uma delas – Minas Gerais – 2011-2017	114
Tabela 4 – Número de atas do CONEPIR disponíveis para consulta por ano – Minas Gerais – 2010-2014	143
Tabela 5 – Participação anual dos representantes da sociedade civil no CONEPIR (%) com mandato a partir de 2010 – Minas Gerais – 2010-2014	144
Tabela 6 – Participação anual dos representantes da sociedade civil no CONEPIR (%) com início do mandato desconhecido – Minas Gerais – 2010-2014	145
Tabela 7 – Participação anual dos representantes do governo estadual no CONEPIR (%) – Minas Gerais – 2010-2014	147
Tabela 8 – Percentual anual do conteúdo das reuniões plenárias do CONEPIR em cada categoria – Minas Gerais – 2010-2014	149
Tabela 9 – Número anual de atas do CONEPIR disponíveis para consulta – Minas Gerais – 2015-2017	150
Tabela 10 – Participação anual dos representantes da sociedade civil no CONEPIR (%) - Minas Gerais – 2015-2017	151

Tabela 11 – Participação anual dos representantes do governo estadual no CONEPIR (%) – Minas Gerais – 2015-2017	152
---	-----

Tabela 12 – Percentual do conteúdo das reuniões plenárias do CONEPIR em cada categoria por ano – Minas Gerais – 2015-2017	153
---	-----

Tabela 13 – Participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões do CECPT-MG (%) – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018	158
--	-----

Tabela 14 – Participação dos representantes do governo estadual nas reuniões do CECPT-MG (%) – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018	160
---	-----

Tabela 15 – Percentual do conteúdo das reuniões da CECPT-MG em cada categoria – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018	162
--	-----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ANNEB - Aliança de Negros e Negras Evangélicos do Brasil

APIBHRM - Associação dos Povos Indígenas de Belo Horizonte e Região Metropolitana

AQBD - Associação dos Quilombos de Bom Despacho

BO/SIAFI - Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira

CAGEC - Cadastro Geral de Convenientes

CCN - Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais

CECPT-MG - Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais

CEFEDS - Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva

CENARAB - Centro Nacional de Articulação e Resistência Afro-Brasileira

CEPIR - Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial

CERNE - Centro de Referência da Cultura Negra

CETAF - Comissão Especial de Trabalho de Políticas Afirmativas para a Raça Negra

CIB-SUS/MG - Comissão Intergestores Bipartite do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais

CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

CNAB - Congresso Nacional Afro-Brasileiro

CNPCT - Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

CNPIR - Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

COEPIR - Conferência Estadual de Política de Promoção da Igualdade Racial

CONAPIR - Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CONEN - Coordenação Nacional de Entidades Negras

CONEPIR - Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial

COPIMG - Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais

DPMG - Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

FCRCN - Fundação Centro de Referência da Cultura Negra

FES - Fundo Estadual de Saúde

FIPIR - Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial

FISEMG - Federação Israelita

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDENE - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

IEF - Instituto Estadual de Florestas

IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITER - Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais

MAE - Movimento Afro Esmeraldense

MLCP - Movimento de Luta Pró-Creches

MNU - Movimento Negro Unificado

PLAMPIR - Plano Mineiro de Promoção da Igualdade Racial

PLANAPIR - Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNCPT - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

PNE - Plano Nacional de Educação

PNPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PNSIPN - Política Nacional de Saúde Integral da População Negra

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PROVITA - Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

NAVCRADI - Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e Intolerância

RURALMINAS - Fundação Rural Mineira

SCIAPE - Superintendência Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEC - Secretaria de Estado de Cultura

SEDA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário

SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEDINOR - Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais

SEDPAC - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania

SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social

SEE - Secretaria de Estado de Educação

SEEJ - Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude

SEESP - Secretaria de Estado de Esportes

SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SES – Secretaria de Estado de Saúde

SINAPIR - Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

SUBIR - Subsecretaria de Igualdade Racial

SUBPAS - Subsecretaria de Participação Social

SUS - Sistema Único de Saúde

UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UNEGRO - União de Negros pela Igualdade

UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	22
2. METODOLOGIA	27
3. CAPACIDADE ESTATAL.....	31
3.1. Histórico do conceito de capacidade estatal	31
3.2. O que é capacidade estatal?	33
3.3. Os componentes da capacidade estatal.....	41
3.3.1. Capacidade Administrativa.....	44
3.3.2. Capacidade Política	45
4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO ÂMBITO FEDERAL .	51
4.1. Breve retrato da desigualdade racial no Brasil	51
4.2. Trajetória da institucionalidade da promoção da igualdade racial no Brasil	58
4.3. Políticas públicas desenvolvidas em âmbito federal para a promoção da igualdade racial.....	71
5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	77
5.1. Breve retrato da desigualdade racial no estado de Minas Gerais.....	77
5.2. Trajetória da institucionalidade da promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais	84
5.2.1. A institucionalidade dos conselhos e dos espaços de participação da sociedade civil e movimentos sociais.	85
5.2.2. As estruturas burocráticas e as bases da capacidade estatal	90
5.3. Trajetória da política de promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais.....	98

6. CAPACIDADES PARA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL.....	103
6.1. A capacidade administrativa no estado de Minas Gerais	104
6.1.1. Recursos humanos	104
6.1.2. Recursos orçamentários	110
6.1.3. Coordenação entre as ações intragovernamentais	128
6.1.4. Monitoramento das ações do governo	134
6.2. A capacidade política no estado de Minas Gerais	138
6.2.1. Interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo	138
6.2.2. Existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social	140
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS.....	173

1. INTRODUÇÃO

Estudos realizados nos últimos anos por organismos internacionais e institutos nacionais de pesquisa têm revelado elevada concentração da renda, da riqueza e de outras distribuições, como educação e capital humano no Brasil, configurando um quadro de profunda desigualdade socioeconômica (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2004, p 9). Um dos aspectos que contribuem para a reprodução dessa desigualdade diz respeito aos diferenciais em função da origem racial pautada em grande medida pela existência da discriminação (JACCOUD e THEODORO, 2007, p 106). Como consequência, constitui-se grande abismo entre as condições socioeconômicas de brancos e negros (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2004, p 11).

Para reduzir essas desigualdades, o governo brasileiro tem promovido, de forma mais qualificada e intensa a partir de 2003, uma série de políticas públicas voltadas para a temática da igualdade racial. No estado de Minas Gerais, as políticas de promoção da igualdade racial são mais recentes.

Atualmente existem poucos trabalhos que reúnem a trajetórias das políticas de promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais. Assim, um dos objetivos desta pesquisa consiste em identificar essa trajetória a partir da criação da primeira estrutura específica no governo estadual para desenvolver ações para essa pauta e para articular com os outros órgãos do governo o desenvolvimento de políticas intersetoriais voltadas para a questão da igualdade racial.

A perspectiva teórica que orienta o trabalho é a de capacidades estatais. As capacidades estatais são as habilidades e a aplicação das habilidades, pelas instâncias de governo, para gerar os maiores níveis possíveis de valor social, por meio de políticas públicas (REPETTO, 2003, p 6). Para fins de análise, dividem-se essas capacidades em administrativa e política sendo cada uma composta por uma série de elementos. Dessa forma, ao se analisar os elementos das capacidades estatais de Minas Gerais será possível compreender não apenas a trajetória da política, mas quais as habilidades do estado foram construídas e como elas tem operado para promoção da igualdade racial.

A capacidade administrativa está relacionada ao conceito weberiano de burocracia, assim ela abrange as competências dos agentes do Estado para implementar suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados (PIRES E GOMIDE, 2014, p 20). A capacidade política atrela-se às habilidades da burocracia do Poder Executivo de expandir os canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (PIRES E GOMIDE, 2014, p 20).

Neste sentido, o objetivo principal deste trabalho é analisar a construção de capacidades do governo estadual de Minas Gerais para a produção das políticas de promoção da igualdade racial no período de 2011 a 2017. Considerou-se o ano de 2011 como marco nas políticas estaduais de promoção à igualdade racial por ter sido a data da criação da CEPIR, primeiro órgão estadual destinado a essa pauta.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que usou fontes primárias – foram feitas entrevistas com atores relevantes para a política no estado – e fontes secundárias – consultou-se atas, documentos, dados disponíveis em sistema de comunicação, entre outros.

Este trabalho está dividido, em cinco capítulos, além dessa introdução. O segundo capítulo traz a metodologia utilizada para elaboração do trabalho, a fim de fundamentar e explicar como os dados expostos foram coletados e tratados.

No terceiro capítulo será feita a revisão bibliográfica do conceito de capacidade estatal para determinar o marco analítico da pesquisa. Essa revisão envolve o histórico do conceito; a discussão sobre o que a literatura entende como capacidade estatal; os componentes dessa capacidade, as características e as diferenças entre esses componentes. Além disso, serão definidos quais serão os componentes da capacidade estatal a serem considerados na pesquisa.

No quarto capítulo será traçada a trajetória das políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do governo federal, entre 2003 e 2017. A fim de contextualizar essa temática são apresentados dados e informações que evidenciam a desigualdade racial

no Brasil revelando suas consequências em diversos aspectos da vida humana, como na desigualdade no âmbito da educação, do mercado de trabalho e das condições de vida entre a população branca e a população negra, por exemplo. Em seguida, é feita a recuperação do histórico da política, perpassando pelo marco legal, pelas estruturas e pelos órgãos criados para institucionalizá-la. Além disso, perpassa-se pelas ações desenvolvidas pelo governo federal para conferir materialidade à política.

No quinto capítulo será traçada a trajetória das políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do governo estadual de Minas Gerais, entre 2011 e 2017. É feita a contextualização da desigualdade racial no estado e são apontadas algumas de suas consequências, principalmente por meio de dados e informações relacionados à desigualdade de renda, de educação e de trabalho entre a população branca e a população negra, por exemplo. Posteriormente, recupera-se a institucionalidade dos conselhos e dos espaços de participação da sociedade civil e dos movimentos sociais no âmbito estadual. Em seguida são descritas as estruturas burocráticas e as bases da capacidade estatal, retomando-se a sua evolução ao longo do tempo. Por fim, são descritas as políticas públicas desenvolvidas pelo governo estadual na promoção da igualdade racial.

No sexto capítulo será feita a análise da capacidade do estado de Minas Gerais para desenvolver políticas de promoção da igualdade racial entre os anos de 2011 até 2017. Para isso serão analisadas as ações e as estruturas estatais do governo estadual – descritas no capítulo três e retomadas de forma mais analítica neste capítulo – e como estas se enquadram nos elementos que compõem a capacidade administrativa e a capacidade política.

As considerações finais retomarão a distinção que foi feita no capítulo quatro entre a capacidade estatal para a promoção da política de igualdade racial no período de 2011 e 2014 – em que existia Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial – e no período de 2015 a 2017 – em que existe a Subsecretaria de Igualdade Racial – para analisar os avanços ao longo de toda a trajetória dessa temática no estado de Minas Gerais. Além disso, serão destacados elementos e características importantes para o aprimoramento dessas capacidades no estado.

Esta análise pretende contribuir para a discussão a respeito da construção das capacidades estatais para o desenvolvimento da política de promoção da igualdade racial. Esta política é uma experiência recente em Minas Gerais, por isso é relevante que os estudos sobre essa experiência sejam aprofundados, para aprimoramento e avaliação.

Entende-se, que da análise podem emergir novas questões, novas abordagens e novas perspectivas a respeito da forma de resolver problemas públicos. Dessa forma, a análise da construção das capacidades estatais para o desenvolvimento da política de promoção da igualdade racial tem grande potencial de se converter em aprendizagem no âmbito da gestão pública. Além disso, apesar de a bibliografia sobre capacidades estatais ser abrangente e explorar as diferentes perspectivas, as pesquisas que operacionalizam as capacidades, principalmente no âmbito da política de promoção da igualdade racial são incipientes e devem ser exploradas.

A metodologia utilizada no trabalho foi definida a partir dos objetivos específicos do mesmo, que consistem em:

- a) recuperar a trajetória da política de promoção da igualdade racial no contexto federal, em termos de legislações e construção de instituições voltadas para esse tema, no período de 2003 a 2017;
- b) recuperar a trajetória da política de promoção da igualdade racial no âmbito do estado de minas gerais, sistematizando os avanços no plano jurídico-legal, institucional e orçamentário, no período de 2011 a 2017;
- c) mapear e analisar as ações e as estratégias desenvolvidas no período no que se refere ao tema da igualdade racial no poder executivo estadual;
- d) identificar e analisar os avanços em Minas Gerais no campo da política de promoção da igualdade racial em termos de capacidade administrativa, analisando a presença de recursos humanos e orçamentários; os mecanismos e processos de coordenação existentes; e as estratégias de monitoramento das atividades desenvolvidas pelo governo;

- e) identificar e sistematizar os avanços no plano da capacidade política, ou seja, as formas existentes de interlocução com os demais agentes públicos envolvidos e as formas de participação social existentes, analisando, para isso, interlocução entre o corpo burocrático do poder executivo estadual e os representantes políticos do poder legislativo; e as relações estabelecidas entre o governo e sociedade civil e movimentos sociais envolvidos com o tema da igualdade racial em Minas Gerais.

2. METODOLOGIA

A formação do marco teórico desta pesquisa sobre capacidades estatais baseou-se na busca de textos e de autores que escreveram sobre esse tema sob diferentes perspectivas, consultou-se, principalmente, os artigos que fizeram a divisão conceitual entre capacidade administrativa e capacidade política.

Para sistematizar o histórico da política de promoção da igualdade racial em âmbito federal, foi feita pesquisa bibliográfica utilizando trabalhos que traçaram essa trajetória e relacionaram-na com os elementos de interesse desta pesquisa sobre capacidades estatais. A importância desta etapa consiste na influência que a união exerceu nos estados e municípios com relação a esta temática desde a criação da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em 2003, estabelecendo uma série de diretrizes e de programas que inspiraram e condicionaram a política em questão.

Em seguida, com o objetivo de recuperar a história da política de promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais foi feita análise documental de atas, relatórios, convênios, termos de cooperação técnica, termos de adesão, documentos de projetos e políticas públicas, entre outros, da extinta Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial e da atual Subsecretaria de Promoção da Igualdade Racial. Além disso, foi feita a análise do ordenamento jurídico estadual – leis, normas, decretos e regulamentos – que se relacione com esta temática e a análise de atas e relatórios do Conselho Estadual de Igualdade Racial e das Conferências Estaduais de Promoção da Igualdade Racial.

Para obter informações em relação ao orçamento do estado de Minas Gerais a respeito das políticas de promoção da igualdade racial, foi feita a análise de 3 Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG) distintos 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019, nos exercícios de 2011 até 2017. Nesses PPAGs buscou-se por palavras chave que se relacionam com a temática no nome da ação, na finalidade e no público alvo: racial (is), racismo, raça, negro (s), negra (s), etnia, étnico, afro, povo (s), comunidade (s), tradicional (is), índio, indígena, cigano (s), cigana (s), quilombo e quilombola. Assim, foi possível construir o histórico dessas políticas observando sua continuidade ou interrupção ao longo do tempo, além de perceber variações nas metas físicas e no orçamento destinado

para cada política. Para poder observar a continuidade das políticas públicas estaduais, considerou-se que as ações do PPAG que tivessem a mesma descrição, mesmo que o nome fosse alterado de um ano para o outro, seriam consideradas como a mesma ação.

É importante analisar tanto o nome da ação, quanto sua finalidade e seu público alvo. Essa análise evidencia se as ações são específicas para a promoção da igualdade racial e centradas na população negra e nos povos e comunidades tradicionais – ações focalizadas – ou se são ações genéricas que são direcionadas a públicos diversos, sendo a população negra e os povos e as comunidades tradicionais apenas mais um dos contemplados pela política pública – ações universalistas.

As ações focalizadas foram classificadas em 9 tipos distintos. São eles: desenvolvimento econômico; saúde; educação; sensibilização para o enfrentamento ao racismo; acesso à terra e regularização fundiária; cultura e esporte; combate à violência contra a população negra; reconhecimento identitário; saneamento básico e infraestrutura. Essa classificação foi feita para facilitar a análise, sendo realizada com base na característica principal que define a ação. Contudo, as finalidades das ações envolvem dimensões diversas, não se limitando a apenas um objetivo. Por exemplo, uma ação voltada para o desenvolvimento econômico por meio do apoio ao artesanato de uma comunidade também pode contribuir para o fortalecimento da cultura.

Também foram analisados dados decorrentes dos relatórios do Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (BO/SIAFI) para que fosse possível obter informações para além do valor planejado pelo governo, presente no PPAG. A partir dos dados do BO/SIAFI obteve-se o valor empenhado – denominado no sistema como valor de despesa empenhado – e o valor pago – presente no sistema como valor pago financeiro. Todos os valores utilizados na pesquisa foram deflacionados, tendo como referência o IPCA de 2017: os valores planejados, empenhados e pagos de cada ano foram multiplicados pelo valor do IPCA do ano correspondente¹, sendo que o valor de referência foi o IPCA de 2017.

¹ Os valores do IPCA de cada ano foram 1,46 em 2011; 1,38 em 2012; 1,30 em 2013; 1,23 em 2014; 1,12 em 2015; 1,03 em 2016; e 1,00 em 2017.

Ressalva-se que, até o momento da elaboração deste trabalho, o acesso BO/SIAFI de Minas Gerais está limitado a usuários cadastrados que possuam “login” e senha; dessa forma os dados foram solicitados à Superintendência Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas (SCIAPE) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), que possui tal acesso, possibilitando a extração dos dados e a verificação e a continuidade das questões aqui propostas, conforme seções a seguir. Os dados da execução orçamentária aqui analisados foram extraídos de relatório disponibilizado pelo próprio sistema e se encontram no arquivo pessoal da autora à disposição para análise de possíveis interessados. Contudo, o relatório ao qual se teve acesso possuía informações incompletas em relação aos valores empenhados e aos valores pagos, o que poderia prejudicar a análise geral ao se comparar essas informações. Dessa maneira, esses dados não foram incluídos, sendo que a análise foi feita em relação aos valores orçamentários.

Foram analisadas as atas disponíveis para acesso do extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais e da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais, presentes nos arquivos da SUBIR, e as atas do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial, arquivados na Casa de Direitos Humanos. Não foram encontradas todas as atas dessas instituições, por isso foram analisadas as atas a que se obteve acesso. Nessas atas foram observadas: a quantidade de reuniões realizadas, o número de participantes do governo e da sociedade civil e a variação desses atores ao longo do tempo e o tema. No tratamento dos dados classificou-se o tema das reuniões como operacional, finalístico sem encaminhamento e finalístico com encaminhamento. Por operacional entende-se as reuniões que dizem respeito ao funcionamento da própria estrutura² e por finalístico as determinações ligadas diretamente à política de promoção da igualdade racial³. Compreende-se que não houve encaminhamento quando são feitas sugestões na plenária, porém não há votação, nem designação de ator ou comissão específica para tratar do assunto, além de quando a ata não informa o que decorreu dessa proposta.

² São exemplos de discussões sobre a própria estrutura são definições sobre: regimento interno; câmaras internas e comissões específicas; processo eleitoral; e atas.

³ São exemplos de discussões sobre a própria estrutura são definições sobre: orçamento da política; articulação com o Poder Executivo e com o Legislativo para desenvolver políticas relacionadas à pauta.

Para complementar os aspectos mencionados anteriormente e obter a percepção dos gestores envolvidos com a temática da igualdade racial no estado de Minas Gerais foram feitas entrevistas com esses atores. Entrevistou-se o ex-coordenador da Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial; a superintendente de políticas afirmativas e articulação institucional e o superintendente de povos e comunidades tradicionais da Subsecretaria de Igualdade Racial; a antiga secretária executiva do Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais e do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial; e a atual secretária executiva do CONEPIR.

3. CAPACIDADE ESTATAL

Este capítulo trata da revisão bibliográfica sobre o conceito de capacidade estatal, visando delimitar o marco de análise da pesquisa.

3.1. Histórico do conceito de capacidade estatal

“O Estado, em sua dupla natureza de relação social e aparato institucional, possui um conjunto de propriedades ou capacidades que determinam precisamente a condição estatal”.⁴

(Abal Medina, Cao, 2012, p 46 tradução nossa)

O conceito de capacidade estatal nasce do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento da sociedade, interesse amplamente defendido pela sociologia política na segunda metade do século XX (CINGOLANI, 2013, p 3). Sendo assim, a importância do conceito deriva do fato de que apenas a vontade dos agentes estatais e dos atores políticos não é suficiente para que os objetivos do Estado sejam alcançados. Da mesma forma, os atributos do poder público devem ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação (SOUZA, 2016, p 31).

Porém, durante a década de 1990 com as discussões de reformas estatais administrativas, conhecidas como reformas de “segunda geração”, o tema da capacidade estatal voltou a ter destaque, principalmente sob o ponto de vista operacional. Essa discussão foi antecedida pelas reformas de “primeira geração”, na América Latina durante a década de 1980, inauguradas pelo Consenso de Washington. Essa primeira onda de reformas primava pela eficiência do mercado na provisão de serviços, por isso defendia-se a redução do Estado, a desregulamentação da economia, a privatização dos serviços

⁴ “El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal” (ABAL MEDINA; CAO, 2012, p 46).

públicos, entre outras medidas. Em contrapartida, durante as reformas de “segunda geração”, a ideia em voga era a de que a capacidade do Estado relacionava-se intimamente à burocracia estatal na realização de políticas públicas. Por isso, foi promovida uma série de disposições administrativas destinadas a aperfeiçoar o aparelho de Estado na busca de elevar seus níveis de eficiência e eficácia (COMPLETA, 2017, p 115 e 116).

A visão sobre a eficiência e eficácia do Estado, a partir da década de 1990, argumenta que para além da análise da implementação e do impacto das políticas públicas, é preciso avaliar as capacidades estatais, visto que o sucesso ou o fracasso de uma política pública também depende das capacidades reais que as agências estatais possuem para obter resultados positivos em relação a suas intervenções (COMPLETA, 2017, p 111).

Se uma instituição possui as capacidades necessárias e suficientes muito provavelmente irá alcançar as metas e os objetivos estabelecidos, o que a tornará confiável aos olhos da sociedade. Pelo contrário, se uma instituição apresenta sérios déficits de capacidade nos processos de gestão mais críticos, sua operação será deficiente, o que terá um impacto direto na eficácia e eficiência das políticas públicas que decide realizar⁵ (COMPLETA, 2017, p 111 tradução nossa).

Dessa maneira, é preciso estabelecer o que significa um Estado ou uma agência governamental capaz, quais tipos de capacidades são necessários para promover estratégias de desenvolvimento bem-sucedidas e como os Estados devem fazer para adquiri-las ou fortalecê-las (COMPLETA, 2017, p 111).

Contudo, não há consenso na literatura acerca da definição e das dimensões da capacidade estatal, assim como não há consenso em relação à finalidade de fortalecê-la, sendo que esse conceito varia de acordo com os propósitos analíticos e as tradições teóricas de cada autor (CINGOLANI, 2013, p 2). Nesse sentido, esta seção sistematizará as definições dos principais autores que escrevem sobre o tema focando no aspecto pragmático e aplicável do conceito para a promoção de pautas na esfera pública.

⁵ “Si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad. Por el contrario, si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos, su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante” (COMPLETA, 2017, p 111).

3.2. O que é capacidade estatal?

Quando a temática da capacidade do Estado voltou a ficar em voga, durante a década de 1990, em um contexto marcado pela implementação de reformas econômicas destinadas a fortalecer o mercado e a reduzir a incidência dos estados no mundo político e econômico, o foco predominante era sobre a dimensão administrativa da capacidade estatal (COMPLETA, 2017, p 113). Assim, esta perspectiva administrativa relacionava-se à importância da capacidade organizacional e das burocracias profissionais weberianas, constituídas por funcionários recrutados segundo critérios meritocráticos. Porém, passou-se por uma mudança de visão acerca do conceito de capacidade estatal, excedendo as capacidades administrativas dos aparatos burocráticos do Estado, e incorporando uma segunda dimensão ou componente que se refere às relações que esses órgãos administrativos mantêm (ou deveriam manter) com os atores não estatais (COMPLETA, 2017, p 115).

Na perspectiva restrita à dimensão administrativa, pode-se destacar as definições de Kathryn Sikkink (1993), do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (1997), e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010). Sikkink (1993) definiu as capacidades estatais como "a eficácia administrativa do aparato estatal para implementar seus objetivos oficiais"⁶ (SIKKINK, 1993, p 3 tradução nossa). Segundo a autora, a capacidade do Estado é relativa, na medida em que não pode ser medida em termos absolutos, mas apenas em relação à adequação ou à inadequação dessa capacidade às funções que deve cumprir (COMPLETA, 2015, p 118).

O CLAD (1997) expressou que a reconstrução da capacidade do Estado relaciona-se com reformas de gestão voltadas para a melhoria da capacidade de gestão do Estado, ou seja, da capacidade organizacional e das burocracias profissionais weberianas, sem preocupações com a dimensão relacional:

A reconstrução da capacidade estatal é uma condição essencial para que os países da América Latina enfrentem de maneira mais bem-sucedida os problemas de redemocratização, de desenvolvimento econômico e

⁶ "la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales" (SIKKINK, 1993, p 3).

de distribuição de riqueza. Neste contexto, a implementação da Reforma da Gestão é um aspecto fundamental para melhorar a capacidade de gestão do Estado, bem como para aumentar a governança democrática do sistema político⁷ (CLAD, 1997, p 9 e 10 tradução nossa).

Nesta mesma linha, o PNUD (2010) definiu capacidade estatal como "a capacidade de indivíduos, instituições e sociedades de desenvolver funções, resolver problemas, definir e atingir objetivos de forma sustentável"⁸ (PNUD 2010, p 7 tradução nossa). Assim, essas definições enfocam a capacidade dos funcionários e das estruturas administrativas para atingir as metas estabelecidas, sem considerar a importância da capacidade de governos para problematizar as questões públicas, tomando decisões que excedem a alocação de recursos públicos (COMPLETA, 2015, p 117).

Ampliando a compreensão do que seria a capacidade estatal, Grindle (1996) argumenta que "um estado capaz é aquele que exibe a capacidade de estabelecer e manter de forma efetiva, funções institucionais, técnicas, administrativas e políticas"⁹ (GRINDLE, 1996, apud COMPLETA, 2015, p 118 tradução nossa). Assim, a autora demonstra que não é possível referir-se à capacidade estatal segundo uma perspectiva que envolve apenas uma dimensão, contrastando com a visão reducionista que aborda apenas o aspecto administrativo.

As capacidades técnicas são baseadas em alguns conhecimentos específicos necessários para atingir as finalidades da organização estatal; as administrativas contribuem para o potencial de prover os insumos necessários para o fornecimento de bens finais; as institucionais são baseadas nos dispositivos legais que permitem o trabalho de uma organização e as políticas, se referem em termos gerais, ao potencial de influenciar outros atores na conquista de um fim¹⁰ (GRINDLE, 1997, apud BERTRANOU, 2015, p 43 tradução nossa).

⁷ "La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político" (CLAD, 1997, p 9 e 10).

⁸ "la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible" (PNUD 2010, p 7).

⁹ "un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas" (GRINDLE, 1996, apud COMPLETA, 2015, p 118).

¹⁰ "Las capacidades técnicas se fundan en algún conocimiento específico ligado a los fines de la organización estatal, las administrativas hacen a la potencialidad de proveer los insumos

Bertranou (2015) argumenta que a capacidade estatal relaciona-se com a competência de o poder público atingir os objetivos para os quais se propôs, sendo essa competência influenciada pelos recursos dispostos pelo Estado.

(...) a capacidade do estado é a aptidão de entidades estatais para alcançar os fins que foram atribuídos internamente ou externamente. Esta aptidão surge e é explicada da existência ou ação de (...) componentes da capacidade do Estado, entre os quais estão suas dotações humanas, seus poderes legais e sua legitimidade e seus recursos organizacionais e ação interorganizacional, entre outros¹¹ (BERTRANOU, 2015, p. 39 tradução nossa).

Para ele, a aptidão varia conforme a entidade estatal, sendo que cada uma possui um objetivo específico que deve ser cumprido; além disso ela pode estar em graus diferentes de acordo com os recursos que o poder público dispõe. Sendo assim, “o conceito de capacidade nos remete à ideia de existência (ou não) de condições para a realização dos fins pretendidos (resultados). A capacidade então, não é refletida nos resultados, mas na existência destas condições para a obtenção de resultados”¹² (BERTRANOU, 2015, p 39 tradução nossa).

Além disso, o autor ressalta que o conceito de capacidade estatal e o de poder estão intimamente relacionados, principalmente ao se tratar da concepção de poder como “interdependência na busca pela capacidade para se atingir uma meta”. O poder se relaciona com as perspectivas de “capacidade” e de “empoderamento”, em vez de ser associada à “dominação” ao se convencer alguém a fazer algo que esta pessoa não faria por vontade própria (BERTRANOU, 2015, p 39 e 40). Assim, tanto o conceito de

necesarios para la provisión de bienes finales, las institucionales se fundan en los dispositivos legales que habilitan el trabajo de una organización y las políticas, se refieren en términos generales, a la potencialidad de influenciar otros actores en la consecución de un fin” (GRINDLE, 1997, apud BERTRANOU, 2015, p 43).

¹¹ “la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos, componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros” (BERTRANOU, 2015, p 39).

¹² “el concepto de aptitud nos remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de los fines (resultados) previstos. La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados” (BERTRANOU, 2015, p 39).

capacidade estatal quanto o de poder podem ser utilizados para se compreender o Estado e a política, principalmente porque o conceito de capacidade permite que as organizações públicas atuem na promoção de políticas públicas (BERTRANOU, 2015, p 40).

Bertranou (2015) também promove o questionamento acerca da eficácia do desempenho do papel estatal, destacando que existiriam duas dimensões para realizar essa avaliação, sendo que a primeira diz respeito a diferentes opções de políticas públicas a serem implementadas pelo Estado e a segunda às capacidades para se executar essas políticas. Ele ressalta que na literatura há diversas maneiras de interpretação acerca dessas dimensões e da influência delas na sociedade, na política e na economia, porém ele conclui que a ação dessas dimensões sobre os resultados não é neutra.

No entanto, a experiência política e social recente oferece numerosas evidências de que papéis estatais e os “conteúdos” de política pública não são neutros em termos de resultados, para além de que sejam verificadas boas condições de execução estadual dessas políticas¹³ (BERTRANOU, 2015, p 40 tradução nossa).

Para o autor, as opções de políticas públicas do Estado podem ser compreendidas como uma forma de se medir a capacidade dele. Primeiramente porque essas opções evidenciam as relações público-privadas que envolvem tecnologias de gerenciamento e dotação de recursos que explicam a capacidade. Neste caso, o autor exemplifica que determinadas relações entre o Estado e a sociedade ou certas características da organização burocrática poderiam afetar a implementação de políticas mais efetivas. Ademais, as opções políticas podem mostrar a “falta de capacidade” do Estado para implementar outras opções de políticas públicas. Certas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade e certas características da organização burocrática poderiam impedir o Estado de adotar políticas públicas mais eficazes. (BERTRANOU, 2015, p 40).

Ademais, para Bertranou (2015) existem quatro fatores que descrevem e explicam a capacidade e o nível dela em função das finalidades a serem cumpridas pelo

¹³ “Sin embargo, la experiencia política y social reciente ofrece numerosas evidencias de que los roles estatales y los ‘contenidos’ de política pública no son neutros en términos de resultados, más allá de que se verifiquen buenas condiciones de ejecución estatal de estas políticas” (BERTRANOU, 2015, p 40).

Estado. Esses fatores são o vínculo do ator estatal com atores não estatais; a legitimidade do ator estatal; as características dos arranjos institucionais e da estrutura burocrática; e o capital de ação interinstitucional.

O vínculo do ator do estado com outros atores refere-se ao grau de autonomia do Estado frente a esses sujeitos. A legitimidade do ator estatal refere-se ao grau de aceitação da autoridade e das competências atribuídas à organização estatal, pelos cidadãos e por outras organizações públicas e privadas. As características dos arranjos institucionais e da estrutura burocrática aludem às condições internas da organização, ou seja, às condições do aparato burocrático que sustentam as atividades da organização e as características oferecidas pelo arcabouço institucional das relações entre diferentes organizações estatais. Por fim, o capital da ação interinstitucional inclui o capital social da ação interorganizacional de que dispõe o sujeito estatal considerado como uma organização unitária, sendo assim envolve o uso conjunto de recursos de determinada unidade do Estado com outras organizações (BERTRANOU, 2015, p 44 e 45).

De acordo com a definição de Repetto (2003), entende-se como capacidade estatal a habilidade de as instâncias de governo viabilizarem, por meio de políticas públicas, os níveis mais elevados de valor social, considerando o contexto em que o Estado está inserido, as preferências e as definições da sociedade sobre os problemas públicos fundamentais e o valor social que o poder público deve providenciar para tais problemas, em cada caso. Sendo assim, a capacidade estatal é percebida como conjunto de decisões e ações concretas em função de um objetivo comum, que na definição trazida por ele, seria o valor social a ser definido mediante interações políticas entre grupos com interesses e com recursos de poder distintos (REPETTO, 2003, p 6).

(...) a capacidade estatal será entendida como a capacidade das agências governamentais para traduzir, através de políticas públicas, os mais altos níveis de valor social, dadas certas restrições contextuais e de acordo com certas definições coletivas sobre quais são os problemas públicos fundamentais e qual é o valor social específico que, em cada caso, deve fornecer a resposta do Estado a esses problemas¹⁴ (REPETTO, 2003, p 6 tradução nossa).

¹⁴ “La aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social⁴, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el

Tanto Bertranou (2015) quanto Repetto (2003) promovem a discussão acerca dos objetivos da ação do Estado a fim de avaliar a capacidade estatal. Para Bertranou (2015), a capacidade estatal só pode ser analisada tendo em vista os propósitos que espera-se que o Estado ou suas unidades específicas devem perseguir. Assim, como os objetivos variam conforme o contexto, as capacidades a serem desenvolvidas devem ser estabelecidas em função dessas particularidades (BERTRANOU, 2015). Por outro lado, Repetto (2003) define que o objetivo do Estado deve ser o valor social a ser definido mediante interações políticas entre grupos com interesses e com recursos de poder distintos. Para ele, a finalidade estatal é o ponto de partida para analisar capacidades.

Repetto (2003) identifica nove elementos essenciais para o fortalecimento da capacidade estatal: coordenação, flexibilidade, inovação, qualidade, sustentabilidade, avaliabilidade, eficiência, eficácia e accountability. A coordenação é a maneira como diferentes atores e organismos do Estado interagem entre si de forma coerente, gerando sinergias em função de suas tarefas atribuídas e / ou suas vantagens comparativas em favor do cumprimento dos objetivos públicos previstos. A flexibilidade diz respeito à possibilidade de adaptação das políticas frente às alterações nas circunstâncias que lhe deram origem. A inovação está associada à modificação total ou parcial da dinâmica de ação pública devido ao surgimento de situações inusitadas no âmbito das políticas públicas. A qualidade relaciona-se à satisfação de demandas por meio de mecanismos que garantem a transparência e o cumprimento de padrões considerados coletivamente adequados. A sustentabilidade vincula-se à durabilidade das intervenções públicas ao longo do tempo. A avaliabilidade associa-se à viabilidade de determinar se a decisão e a ação pública atingiram os objetivos e as metas propostas. A eficiência seria definida como a alocação ótima de recursos, enquanto a eficácia é entendida como o grau em que os objetivos desejados são alcançados, independentemente dos custos envolvidos. Por fim, a accountability refere-se a um valor e a uma série de mecanismos que devem guiar tanto a ação do governo relacionada à responsabilidade de suas ações perante a sociedade, quanto o equilíbrio de poder dos governantes em termos de freios e contrapesos (REPETTO, 2003, p 16).

valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (REPETTO, 2003, p 6).

Assim, os quatro fatores trazidos por Bertranou (2015) que definem e explicam a capacidade estatal e identificam seu nível e os nove elementos de Repetto (2003) para o fortalecimento da capacidade estatal são similares em certa medida. Ambos atentam-se para a forma como o Estado utiliza seus recursos, coordena suas ações e como ele interage com outros atores; além disso, preocupam-se com a organização interna e burocrática das entidades do poder público. Eles também destacam a relação do Estado com os cidadãos, tratada por Bertranou (2015) como a legitimidade estatal e por Repetto (2003) como accountability. Contudo, a diferença reside na atenção dada por Repetto (2003) à qualidade das políticas públicas ao focar em aspectos como inovação, avaliabilidade e sustentabilidade.

A partir dos elementos citados, Repetto (2003) estabelece que as capacidades estatais consolidadas seriam aptas a atingir seu objetivo de produzir valor social, na medida em que promovem incremento da legitimidade do poder público frente aos cidadãos e incremento da equidade. No caso, para ele, a equidade é compreendida como a conquista da igualdade de oportunidades em seus diversos aspectos, entre os quais se identifica a igualdade de acesso e a igualdade em termos dos efeitos das decisões públicas implementadas, sugerindo que a oferta de políticas públicas seja adaptada às necessidades estabelecidas pelos cidadãos em questão, bem como busque a solução das causas do problema.

Em uma perspectiva convergente com a vinculação entre capacidades estatais e efetividade das políticas, Pires e Gomide (2016) perceberam que “a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los” (PIRES e GOMIDE, 2016, p 124). Dessa maneira, eles definiram esse conceito como as capacidades do “Estado em ação”, isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. As políticas públicas são, portanto, a forma como o poder público age para alcançar sua finalidade.

Um aspecto importante a ressaltar é que, enquanto Repetto (2003) entende que o Estado utilizará suas habilidades para gerar os maiores níveis possíveis de valor social, por meio de políticas públicas, Pires e Gomide (2016) pressupõem que as

habilidades do Estado serão utilizadas para atingir seus objetivos em específico, não detalhando quais seriam eles. Assim, esses autores diferenciam-se em relação aos objetivos das capacidades estatais.

Este trabalho utilizará a definição de capacidade estatal de Repetto (2003) por entender que o poder público, por meio de políticas públicas, viabiliza níveis mais elevados de valor social, sendo assim compreende-se o Estado como ator importante e influente que possui o dever de atuar para corrigir as iniquidades sociais. Além disso, o autor pondera consistentemente que a ideia de valor social varia conforme o contexto em que o Estado está inserido, as preferências dos cidadãos, as definições da sociedade sobre os problemas públicos fundamentais e a ação que o poder público deve desempenhar para tais problemas, em cada caso. Sendo assim, essas preferências e definições seriam estabelecidas por meio de interações entre grupos com interesses e com recursos de poder distintos (REPETTO, 2003, p 6).

(...) a capacidade estatal será entendida como a capacidade das agências governamentais para traduzir, através de políticas públicas, os mais altos níveis de valor social, dadas certas restrições contextuais e de acordo com certas definições coletivas sobre quais são os problemas públicos fundamentais e qual é o valor social específico que, em cada caso, deve fornecer a resposta do Estado a esses problemas¹⁵ (REPETTO, 2003, p 6 tradução nossa).

No caso das capacidades estatais para a produção das políticas de Promoção da Igualdade Racial no estado de Minas Gerais, essa definição trazida por Repetto (2003) se adequa muito bem ao tema, uma vez que sem o estado e seu potencial para atuar por meio de políticas públicas torna-se difícil promover a igualdade racial em função da mentalidade racista e das intensas desigualdades raciais que prevalecem na sociedade atual. Além disso, cabe aos movimentos sociais negros e à parcela da sociedade civil ligada à questão racial definir o que deve ser combatido e o que deve ser estimulado nesse tópico, além de cobrar do poder público para que ele desempenhe suas ações para tal. As dimensões técnica-administrativa e política estão contempladas na concepção de

¹⁵ “La aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social⁴, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (REPETTO, 2003, p 6).

Repetto, encontrando ressonância nas conceituações de Bertranou (2015) e Pires e Gomide (2016).

3.3. Os componentes da capacidade estatal

Para analisar melhor a capacidade estatal é necessário compreender tanto a forma como o Estado se organiza, seus processos, suas normas e seu corpo técnico, quanto os efeitos da inclusão e das interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas. Dessa maneira, divide-se essa capacidade em mais de uma dimensão, cuja abrangência e nomenclatura variam conforme a perspectiva de cada autor.

Segundo Grindle (1996), o bom desempenho dos estados ou agências estatais está relacionado com a existência de quatro tipos específicos de capacidades: institucional, técnica, administrativa e política. A capacidade institucional refere-se à capacidade dos estados de estabelecer e fortalecer as regras que governam as interações políticas e econômicas; a capacidade técnica é entendida como a capacidade de administrar políticas macroeconômicas e analisar as opções de políticas econômicas; a capacidade administrativa refere-se à capacidade dos estados para fornecer bens e serviços; por fim, a capacidade política é definida como a capacidade dos estados de atender às demandas da sociedade, permitir a canalização e representação de interesses sociais incorporando a participação social na realização de decisões e na resolução de conflitos (GRINDLE 1996, apud REPETTO, 2003, p 10).

Sob a perspectiva de Repetto (2007), as capacidades estatais possuem duas dimensões, a administrativa e a política. Para este autor, diferentemente de Grindle (1997), as capacidades técnicas e as institucionais não constituem dimensões discerníveis isoladamente, estando presentes tanto na dimensão administrativa quanto na política. Além disso, a capacidade administrativa seria necessária, mas não suficiente para alcançar níveis relevantes de capacidade estatal, dependendo para tal da dimensão política, definida pelo autor como “a capacidade para problematizar as demandas dos grupos majoritários da população, tomando decisões que representam e expressam seus interesses e ideologias para além da alocação de recursos que se pode mobilizar na esfera

pública”¹⁶ (REPETTO, 2003, p 12 tradução nossa). Além disso, a dimensão institucional não é exclusiva da ação estatal, visto que o Estado não é o único que define as instituições, compreendidas como “as regras do jogo”, que não se limitam às regras formais, as quais são responsabilidades do poder público (REPETTO, 2003, p 10).

Ademais, a partir do prisma institucional, Repetto (2003) ressalta que a capacidade estatal remete a uma possibilidade que as instâncias de governo possuem de problematizar, priorizar, decidir e gerir as questões públicas. A partir desta linha argumentativa deriva-se a ideia de que a capacidade estatal depende não apenas da existência de organizações administrativas coerentes e quadros burocráticos bem motivados e com expertise; mas também dos tipos de interação política que os atores do Estado e o regime político estabelecem com os setores socioeconômicos e aqueles que operam em contexto internacional (REPETTO, 2003, p 13).

Guillermo Alonso (2007) também sintetiza as dimensões das capacidades estatais trazidas por Grindle (1997) em duas dimensões básicas. Ele unifica as capacidades técnicas e as administrativas, uma vez que a adoção e a implementação de políticas exigem e supõem a existência de estruturas operacionais da burocracia. Esta constatação empírica de Alonso (2007) remete a ambos os conceitos trazidos por Grindle (1997) que envolvem administrar políticas macroeconômicas e analisar as alternativas das políticas públicas, no caso da capacidade técnica; e fornecer bens e serviços, no caso da capacidade administrativa (ALONSO, 2007, p 18 e 19). Além disso, ele unifica as dimensões institucionais e as políticas traduzindo-as na dimensão relacional das capacidades estatais. Para ele, as estruturas institucionais não são neutras no que diz respeito à constituição dos interesses e preferências dos atores, nem no que concerne à realização dos interesses e das demandas da sociedade, referindo-se à relação que o Estado mantém com seu entorno socioeconômico (ALONSO, 2007, p 19).

De forma análoga, Pires e Gomide (2016) reiteram que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões a técnico-administrativa e a político-relacional, sendo que as definições dessas capacidades assemelham-se, respectivamente,

¹⁶ “la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (REPETTO, 2003, p 12).

à capacidade administrativa e à capacidade política de Repetto (2003). Enquanto a primeira envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; a segunda envolve as habilidades e os procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais (PIRES E GOMIDE, 2016, p 127).

Além dessas duas dimensões, Gomide, Silva e Pires (2014) identificam a capacidade jurídica como a terceira dimensão da capacidade estatal. Ela refere-se à habilidade dos governos e de suas burocracias para criar condições de legalidade, o que é considerado importante em uma democracia, pois as decisões do Estado devem ter respaldo legal para serem consideradas legítimas (GOMIDE, SILVA E PIRES, 2014, p 237 e 238). Ademais, a capacidade jurídica associa-se à definição e a garantia das “regras do jogo” que definem as condições para as interações dos atores e das instituições. Assim, ela se relaciona com a emissão de leis, normas, decretos, portarias e tratados internacionais, por parte do Estado, com o objetivo de promover a sustentabilidade jurídica de políticas públicas. Contudo, compreende-se que o aspecto jurídico contribua para a contextualização das políticas públicas, não sendo considerado como uma dimensão específica. Desse modo, não se debruçará sobre ele da mesma forma como será feita a análise da dimensão administrativa e da dimensão política.

Tendo em vista as dimensões que contribuem para o fortalecimento da capacidade administrativa e da capacidade política e a relação entre elas, os autores Pires e Gomide (2016) constataram, de forma empírica, que cada capacidade possui efeito distinto nas políticas públicas. Assim, as “capacidades técnico-administrativas” são consideradas como elevadas quando se observa a presença de burocracias governamentais profissionalizadas; o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e a existência de procedimentos de monitoramento da implementação. A consequência da combinação desses fatores seria a “alta entrega de produtos” por parte das políticas públicas, definida pelos autores como o cumprimento dos objetivos da política.

Por outro lado, as “capacidades político-relacionais” são altas quando percebe-se interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos; existência e o funcionamento de mecanismos de participação social; e existência de fiscalização pelas agências de controle. O resultado seria alta inovação nas etapas das políticas públicas.

Portanto, para gerar o maior nível de valor social por meio das políticas públicas, o Estado deveria, de acordo com os autores mencionados, promover o fortalecimento das dimensões que compõem a capacidade administrativa e das que compõem a capacidade política, a fim de que ambas possam convergir para o fortalecimento da capacidade estatal como um todo; tendo em vista que cada componente da capacidade estatal possui resultados distintos nas etapas das políticas públicas.

3.3.1. Capacidade Administrativa

Geralmente, a literatura compreende que os aspectos da capacidade administrativa estão relacionados aos funcionários públicos que compõem a burocracia do Estado e à estrutura organizacional. Nesse aspecto são ressaltadas as capacidades técnicas dos burocratas e o relacionamento com os cidadãos, bem como os métodos de recrutamento, promoção, salários e hierarquia. Esses elementos, para a maioria dos autores, contribuirão para a eficácia administrativa e, portanto, para que o poder público possa atingir seus objetivos.

Entretanto alguns autores, como Tobelem (1992) e Pires e Gomide (2016), criticam esta visão restrita acerca desta capacidade que se limita à estrutura organizacional, ao insulamento burocrático e ao isolamento do corpo técnico do serviço público em relação a interesses de grupos distintos e dos cidadãos.

Assim, Tobelem (1992) identifica outros componentes da capacidade administrativa: a organização interna do Estado e a designação de funções aos atores participantes de um projeto; a disponibilidade de recursos físicos e financeiros necessários para a realização de tarefas previstas; os atributos das políticas de pessoal e o sistema de recompensas e punições que demarcam a execução do projeto; e, por fim, as

capacidades individuais dos atores responsáveis pelas tarefas, em termos de informação, motivação, conhecimento e habilidades (TOBELEM, 1992, apud REPETTO, 2003, p 11).

Por fim, Pires e Gomide (2016) destacam três elementos das “capacidades técnico-administrativas” – termo utilizado pelos autores para se referir à capacidade administrativa. Esses elementos podem ser melhor definidos a partir da ótica trazida por Gomide, Silva e Pires (2014) especificando que a dimensão administrativa envolve a existência, nos órgãos do Estado, de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, de coordenação entre as ações e de monitoramento das atividades do governo.

Estas podem ser observadas, por exemplo, a partir da presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; a existência e operação de mecanismos de coordenação intragovernamentais; e o emprego de estratégias de monitoramento das ações governamentais - produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho (GOMIDE, SILVA, PIRES, 2014, p 237).

Para estes autores estas capacidades poderiam ser consideradas altas, médias ou baixas dependendo do grau de fortalecimento de cada um dos aspectos.

3.3.2. Capacidade Política

A capacidade política é entendida como “capacidade para problematizar as demandas dos grupos majoritários da população, tomando decisões que representem e expressem seus interesses e ideologias para além dos recursos mobilizados na esfera pública”¹⁷ (REPETTO, 2003, p 12 tradução nossa). Neste sentido, esta capacidade seria progressista quando os grupos representados e com demandas atendidas são aqueles que praticamente não possuem recursos de poder e, portanto, não poderiam suprir suas necessidades sozinhos. Assim, para Repetto (2003), um aspecto importante da capacidade política está associado à maneira pela qual os atores políticos relacionam-se entre si e entre indivíduos e grupos que lutam pelo envolvimento ativo em determinados campos da esfera pública.

¹⁷ “la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (REPETTO, 2003, p 12).

Esta relação é, segundo Coppedge (2001), determinada pela inclusão ou não dos atores no jogo político e pelo nível de abertura para que eles possam ser incluídos no jogo; pela disputa de poder entre os envolvidos; pela negociação entre os agentes para adaptar as regras que pautam as relações; e pela maneira como as decisões são formalizadas (COPPEDGE, 2001, apud REPETTO, 2003, p 14). Outros fatores que caracterizam a relação entre as elites dirigentes foram descritos por Camou (2001, apud Repetto, 2003). O primeiro deles seria o nível de cultura política dos envolvidos, caracterizado pelo conjunto de ideias e valores que regem a orientação política; o segundo seria o nível das regras e instituições do jogo político que definem “fórmulas institucionais”, isto é, os mecanismos operacionais para a agregação de interesses e tomada de decisões que contribuem para moldar o regime político; e, finalmente, a definição acerca do papel do Estado e das políticas públicas estabelecidas em resposta aos desafios da agenda pública. Assim, para o autor, a viabilidade da governabilidade depende do nível de aceitação social, por parte dos políticos, das três dimensões mencionadas (CAMOU, 2001, apud REPETTO, 2003, p 14).

Dessa forma, as perspectivas de Coppedge (2001) e Camou (2001) acerca do que determina as capacidades políticas convergem ao se concentrarem nas regras que pautam as relações entre os atores do jogo político, observando se a arena em si é mais ou menos permissiva às mudanças e à participação de atores distintos ou com opiniões discrepantes do grupo dominante. No caso de Camou (2001), o consenso entre esses elementos seria importante para assegurar a governabilidade e fortalecer a capacidade política. Entretanto, Coppedge (2001) percebe que é comum ocorrerem conflitos entre essas áreas, mas a depender da intensidade de tais conflitos, haverá impactos nos níveis de capacidade institucional da ação pública.

Para além desses pressupostos mencionados influentes no fortalecimento da capacidade política, Pires e Gomide (2016), destacam três elementos das “capacidades político-relacionais” - termo utilizado pelos autores para se referir à capacidade política - que não estão diretamente relacionados com a abertura da arena, mas com a institucionalização, o que permite maior perenidade das políticas e maior segurança em relação às regras do jogo. Esses elementos podem ser mais bem definidos a partir da ótica trazida por Gomide, Silva e Pires (2014) especificando que a dimensão política envolve

interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo; além da existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social; e da atuação dos órgãos de controle.

É possível perceber tais capacidades a partir da existência de formas de interação das burocracias do Poder Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); a existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e a atuação dos órgãos de controle, sejam eles internos ou externos, provendo transparência e escrutínio público da ação governamental (GOMIDE, SILVA, PIRES, 2014, P 237).

Assim como no caso das capacidades técnico-administrativas, essas capacidades político-relacionais podem ser consideradas altas, médias ou baixas dependendo do grau de fortalecimento de cada um dos aspectos.

Outro aspecto fundamental é a existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social, como conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas. Os espaços participativos, segundo Wampler (2010), permitem “a devolução aos cidadãos do poder de decisão na formulação de políticas locais, através da estruturação de espaços que conformam a participação tanto do Estado, quanto da sociedade civil, e produzem novas formas de engajamento entre estes atores” (WAMPLER, 2010, p 395). Assim, esses instrumentos além de possibilitarem a socialização, o debate e o amadurecimento social em relação às questões raciais, permitem a criação de alternativas de ação do Estado para combater as desigualdades raciais. Ademais, envolver os cidadãos em espaços de participação transforma o modo como ocorre o processo decisório de alocação de recursos públicos por meio de políticas públicas (WAMPLER, 2010, p 435).

Por fim, a atuação dos órgãos de controle internos ou externos é essencial para a garantia da transparência das ações do governo e para permitir a accountability. Como o Estado deve agir em função das necessidades sociais, possuindo para tal uma série de prerrogativas, como a arrecadação de impostos para custeio da máquina e realização de políticas públicas, o monopólio da força, entre outros, é fundamental que ele preste contas à sociedade para garantir seu caráter democrático. Essa atuação dos

órgãos de controle representa a defesa de um princípio da democracia que deve guiar a ação do poder público.

Accountability: refere-se a um valor e a uma série de mecanismos que devem guiar tanto a ação do governo relacionada à responsabilidade de suas ações perante a sociedade, quanto o equilíbrio de poder dos governantes em termos de freios e contrapesos¹⁸ (REPETTO, 2003, p 16 tradução nossa).

Em função da complementariedade da capacidade administrativa e da capacidade política, ressalta-se a importância de o Estado desenvolver ambas, visto que, para além da técnica, das normas e das regras, para a formulação, execução e avaliação das políticas públicas é necessária a dimensão relacional, definida pelo diálogo entre Estado e sociedade e entre o regime político e a estrutura econômica. Portanto, “capacidade administrativa e capacidade política constituem, dessa forma, os pilares sobre os quais se estruturam a capacidade estatal”¹⁹ (REPETTO, 2003, p 15 tradução nossa).

Este trabalho utilizará os componentes da capacidade administrativa trazidos por Gomide, Silva e Pires (2014) por compreender que eles estão fortemente relacionados às políticas públicas de Promoção da Igualdade Racial. A visão adotada sobre a necessidade de recursos humanos refere-se, principalmente, à qualidade deles, visto que para lidar com a temática da igualdade racial é preciso gestores públicos capazes de compreender essa realidade e traduzir seus esforços em políticas públicas efetivas, caso contrário as ações adotadas não incidirão diretamente sobre o problema de desigualdade racial. Recursos financeiros e tecnológicos também são essenciais para que as políticas públicas possam ser operacionalizadas, de outro modo elas terão curto alcance, pois tanto a implementação, quanto o monitoramento e a avaliação precisam de recursos.

¹⁸ “Accountability: se refiere a un valor y a una serie de mecanismos que deben guiar tanto la acción de gobierno referido a la rendición de cuentas de sus actos ante la sociedad, como el equilibrio de poder de los gobernantes en términos de checks and balances” (REPETTO, 2003, p 16).

¹⁹ “Capacidad administrativa y capacidad política constituyen, entonces, los pilares sobre los cuales se estructura la capacidad estatal” (REPETTO, 2003, p 15).

Ademais, ressalta-se que a coordenação intragovernamental é primordial para essa temática visto que a promoção da igualdade racial é um tema transversal que perpassa desde as áreas da saúde, da educação e da segurança, até as áreas de cultura, acesso à terra e segurança alimentar, por exemplo. Desse modo, a coordenação entre as ações do Estado é essencial para que não haja sobreposição de atividades ou conflitos na agenda pública e para que o tema da igualdade racial possa se inserir de forma mais consistente nas agendas setoriais. Portanto, entende-se a coordenação como “a maneira como diferentes atores e organismos do Estado, tanto a nível setorial como jurisdicional, interagem entre si de forma coerente, gerando sinergias em função de suas tarefas atribuídas e / ou suas vantagens comparativas em favor do cumprimento dos objetivos públicos previstos”²⁰ (REPETTO, 2003, p 16 tradução nossa). Considerando a política de promoção da igualdade racial como uma política transversal presente em áreas distintas e necessária nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, o desafio de desenvolver a capacidade estatal de coordenação da política é ainda maior.

Tudo isso leva a reconhecer, também como desafios substantivos, a necessidade de melhorar as instâncias e os mecanismos de coordenação em três níveis: a) jurisdicional (nacional, provincial / estadual / departamental e municipal); b) setorial em nível nacional ou subnacional e local separadamente (educação, saúde, seguridade social, habitação, desenvolvimento social); c) a combinação de interjurisdicionalidade e intersectorialidade (por exemplo, Como se resolve a relação entre o Ministério do Desenvolvimento Social nacional e os Ministérios da Educação e da Saúde no nível subnacional quando se gerenciar um programa social que envolve esses atores?)²¹ (REPETTO, 2003, p 4 tradução nossa).

Por fim, o monitoramento das ações governamentais para a produção de informações, acompanhamento e avaliação do desempenho dos esforços estatais também faz-se necessário em função da transversalidade da temática e por ser complementar à

²⁰ “el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan de modo coherente generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos” (REPETTO, 2003, p 16).

²¹ “Todo esto conduce a reconocer, también como desafíos sustantivos, la necesidad de mejorar las instancias y los mecanismos de coordinación en três planos: a) jurisdiccional (Estado nacional, provincial/estadual/departamental y municipal); b) sectorial a nivel nacional o subnacional y local en forma separada (educación, salud, seguridad social, vivienda, desarrollo social); c) la combinación de interjurisdiccionalidad e intersectorialidad (por ejemplo, ¿cómo se resuelve la relación entre el Ministerio de Desarrollo Social nacional con los Ministerios de Educación y Salud del nivel subnacional al momento de gestionar un programa social que involucra a dichos actores?)” (REPETTO, 2003, p 4).

coordenação das atividades; do contrário o poder público não terá controle do que está sendo realizado e se suas ações estão contribuindo em alguma medida para atingir seu objetivo. Este aspecto está relacionado ao conceito trazido por Repetto de avaliabilidade: “Avaliabilidade: associa-se à viabilidade de determinar se a decisão e a ação pública atingiram os objetivos e as metas propostas”²² (REPETTO, 2003, p 16 tradução nossa).

Considerando a perspectiva político-relacional do conceito de capacidade estatal, este trabalho utilizará os componentes da capacidade política trazidos por Gomide, Silva e Pires (2014), devido à sua relação com as políticas públicas de Promoção da Igualdade Racial. A interação entre os gestores públicos responsáveis pela política de igualdade racial e os representantes políticos da sociedade, organizados sob a forma de movimentos sociais, é fundamental para que esta questão possa ser inserida na agenda pública. Como esta temática é afetada pela discriminação racial presente na sociedade, em geral, este tema não é percebido com a relevância que deveria ter, o que ocasiona um orçamento bastante reduzido para a área ou na preterição do tema na pauta pública, por exemplo. Assim, esse diálogo entre esses dois grupos é importante para conseguir emendas parlamentares que subsidiem as políticas, além de aprovar projetos de lei que possam fortalecer a promoção da igualdade racial, estabelecendo, por exemplo, um Fundo de Promoção da Igualdade Racial ou cotas raciais em peças publicitárias produzidas para o poder público.

O próximo capítulo apresenta e discute a emergência e trajetória das políticas de igualdade racial no âmbito federal, analisando as bases institucionais, legais ou normativas, que constituem o substrato da análise sobre construção de capacidades estatais nesse âmbito de políticas.

²² “Evaluabilidad: se liga a poder determinar en forma fehaciente si la decisión y acción pública alcanza aquellos objetivos y metas que se había propuesto” (REPETTO, 2003, p 16).

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO ÂMBITO FEDERAL

“Sem igualdade racial não há democracia”.

Nilma Lino Gomes (2016)

Este capítulo trata da trajetória da política de promoção da igualdade racial no âmbito federal, entre os anos de 2003 e 2017, visto que a partir de 2003 o poder público iniciou a promoção de ações relacionadas à temática de maneira a institucionalizar as políticas por meio da criação de estruturas e a regulamentá-las por meio de leis e decretos. Na primeira parte do capítulo é apresentado breve retrato da desigualdade racial no Brasil por meio de dados – obtidos em relatórios de institutos de pesquisa²³ – relacionados à desigualdade de renda, de educação, de qualidade de vida e de segurança pública. Na segunda parte retrata-se a trajetória da institucionalidade da promoção da igualdade racial no Brasil, por meio da criação de estruturas específicas no governo federal e da legislação para lidar com a temática. Por fim, na terceira parte do capítulo apresenta-se as políticas públicas desenvolvidas em âmbito federal para a promoção da igualdade racial.

4.1. Breve retrato da desigualdade racial no Brasil

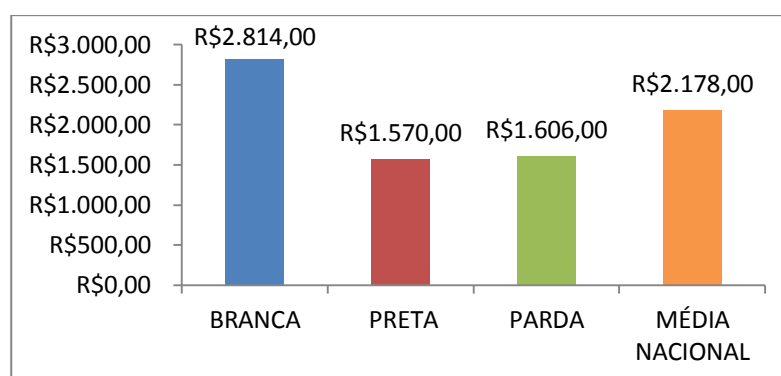
De acordo com Nilma Lino Gomes (2005), vive-se no Brasil o mito da democracia racial. Os índices de desigualdade racial ligados à educação, ao mercado de trabalho e às condições de vida da população negra, revelam que os diferentes grupos étnico-raciais vivem em situação de desigualdade social, racial e de direitos. Sendo assim não há democracia racial no país porque conforme o grupo étnico-racial o exercício dos direitos pelos indivíduos destoa da previsão formal na legislação, ocasionando em qualidade de vida muito desigual entre eles (GOMES, 2005, p 56).

Segundo o relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), de 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas

²³ Os relatórios consultados foram dos seguintes institutos de pesquisa: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

brancas (R\$ 2.814,00) era maior que os rendimentos observados para as pessoas pardas (R\$ 1.606,00) e pretas (R\$ 1.570,00). As brancas apresentaram rendimentos 29,2% superiores à média nacional (R\$ 2.178,00), enquanto as pardas e pretas receberam rendimentos 26,3% e 27,9%, respectivamente, inferiores a essa média – como é possível observar no gráfico 1 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p 4).

Gráfico 1 – Renda da população branca, preta, parda e da média nacional – Brasil - 2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2017.

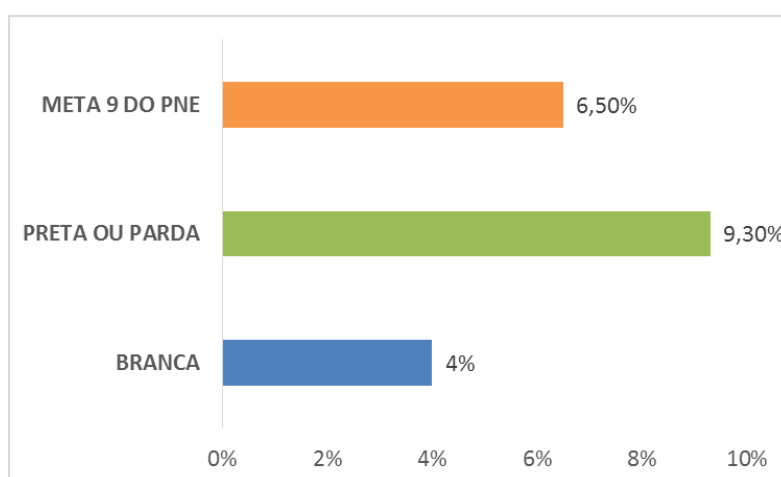
No Brasil, a taxa de pobreza da população indígena é de 35% e da população afrodescendente é de 22%, que são níveis elevados quando comparados com a taxa de pobreza da população branca de 10%, no ano 2016 (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2016, p 30).

A alta proporção de afrodescendentes e indígenas entre a população que vive em situação de pobreza e de extrema pobreza também pode ser expressa pela sua forte presença no primeiro quintil de rendimento (os 20% da população com menor renda). Enquanto 37% dos indígenas e 34% dos afrodescendentes estão no primeiro quintil, 19% da população branca está nesse quintil. Por sua vez, a participação percentual da população branca no quinto quintil (os 20 % da população com maior renda) é muito superior ao correspondente à população indígena e à população afrodescendentes. E enquanto apenas 9% dos indígenas e 10% dos afrodescendentes estão no primeiro quintil, 20% da população branca está nesse mesmo quintil. “Esse contraste mostra que não

apenas pobreza, mas também a distribuição da população por quintis de renda, é marcada pela condição étnico-racial” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2016, p 31).

A respeito dos indicadores da educação, a taxa de analfabetismo entre pessoas maiores de 15 anos de idade, apresentada pelo IBGE, em 2017, era de 9,3%, no caso da população preta ou parda, e de 4,0%, no caso da população branca. O Plano Nacional de Educação (PNE)²⁴ determinou na meta número 9 a redução da taxa de analfabetismo para 6,5%, em 2015, e a erradicação do analfabetismo ao final da vigência do Plano, em 2024. Sendo assim, a meta para 2015 foi alcançada para a população branca, mas a para a população preta ou parda não foi – como é possível observar no gráfico 2. Em relação aos anos de estudo, a população branca possuía, em média 1,9 anos de estudo a mais que a população preta ou parda, em 2017. Além disso, a taxa de escolarização das pessoas de 18 a 24 anos de idade no caso da população preta ou parda é de 28,4% e a da população branca é de 36,7%, em 2017 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p 5).

Gráfico 2 – Taxa de analfabetismo para pessoas maiores de 15 anos de idade para população branca e preta ou parda em comparação com a meta 9 do PNE - Brasil - 2017



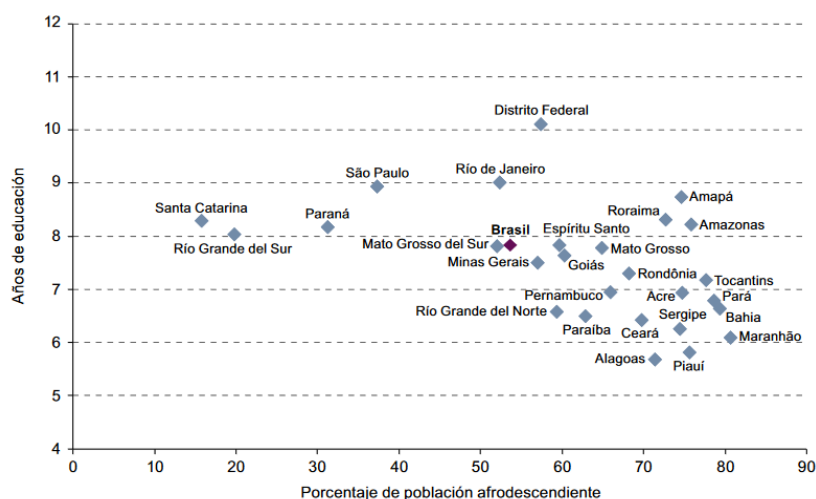
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2017.

²⁴ O PNE foi instituído pela lei nº 13.005/2014.

A meta número 12 do PNE estabelece que a taxa de frequência escolar líquida ao ensino superior para população de 18 a 24 anos deve ser elevada para 33% ao final da vigência do Plano. Para as pessoas de cor branca, essa meta também foi alcançada, contudo para as de cor preta ou parda esta taxa corresponde a praticamente a metade do desejado (16,7%), em 2017. Ademais, o relatório informou que 9,3% da população preta ou parda possui ensino superior completo, contrastando com 22,9% da população branca. Dessa forma, o relatório alerta para a necessidade de políticas de incentivo ao ensino superior, seja melhorando o acesso, ou o número de vagas, assim como reduzindo o atraso e a evasão do ensino médio para que mais pessoas se tornem aptas a ingressar nessa etapa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p 4 e 8).

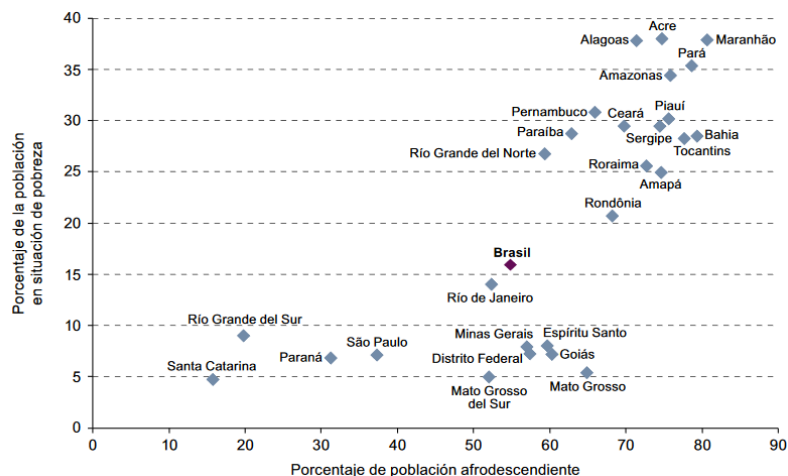
No Brasil, os territórios caracterizados por terem mais de 30% de sua população vivendo na pobreza, em 2014 (Acre, Maranhão, Alagoas, Pará, Amazonas, Pernambuco e Piauí), onde há acesso insuficiente a eletricidade (Acre, Amazonas, Amapá, Piauí, Pará), falta de acesso a água potável (Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Maranhão) e sistemas de saneamento (Amapá, Maranhão, Pará, Piauí), bem como a população com menos anos de escolaridade (Piauí, Alagoas, Maranhão), são justamente os territórios onde há maior percentual relativo de população afrodescendente - gráficos 3 e 4 - (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA, 2016, p 71).

Gráfico 3 – Anos de educação e porcentagem de população afrodescendente por unidade federativa – Brasil - 2014



Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), 2016.

Gráfico 4 – Porcentagem da população em situação de pobreza e porcentagem de população afrodescendente por unidade federativa – Brasil - 2014



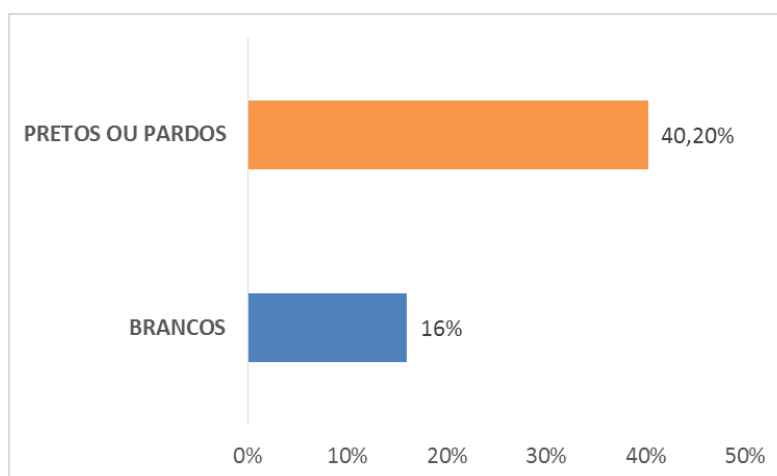
Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), 2016.

Acerca do trabalho infantil, a PNAD Contínua apontou que, em 2016, tanto no grupo etário de 5 a 13 anos quanto no de 14 a 17 anos houve predomínio de crianças pretas e pardas em relação às brancas, representando no primeiro grupo, 71,8% e no segundo, 63,2% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017, p 3). Ademais, quando a análise foi feita para as regiões do Brasil, a predominância de crianças pretas e pardas prevaleceu com exceção da Região Sul, neste caso, o relatório

da PNAD constatou que essa diferença se deve à preponderância de crianças brancas na região.

O Atlas da Violência, de 2018, revelou que a concentração de homicídios observa-se entre a população negra – gráfico 5. Em 2016, por exemplo, a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia superior à de não negros, 40,2% do primeiro grupo contra 16,0% do segundo. Sendo que ao longo da década 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros cresceu 23,1% enquanto a taxa entre os não negros teve uma redução de 6,8%. Além disso, a taxa de homicídios de mulheres negras foi 71% superior à de mulheres não negras (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p 40).

Gráfico 5 – Taxa de homicídios de pretos ou pardos em comparação com a de brancos – Brasil - 2016



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Atlas da Violência de 2018.

O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, ano base 2015, demonstrou que o risco de um jovem negro ser vítima de homicídio no Brasil é 2,7 vezes maior que o de um jovem branco. E o Anuário Brasileiro de Segurança Pública analisou 5.896 boletins de ocorrência de mortes decorrentes de intervenções policiais entre 2015 e 2016, o que representa 78% do universo das mortes no período, e, ao descontar as vítimas cuja informação de raça/cor não estava disponível, identificou que 76,2% das

vítimas de atuação da polícia são negras (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p 41).

Para o IPEA (2018), esses dados revelam que a desigualdade racial no Brasil também se expressa na violência letal e nas políticas de segurança. Os negros, especialmente os homens jovens negros, são o perfil mais frequente do homicídio no Brasil, sendo mais vulneráveis à violência do que os jovens não negros. Por sua vez, os negros são também as principais vítimas da ação letal das polícias e o perfil predominante da população prisional do Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p 41).

Outra evidência da desigualdade racial no Brasil é o racismo. A discriminação racial é responsável por parte significativa das desigualdades que lhe caracterizam, assim como por parte expressiva do processo de naturalização da pobreza e das distâncias sociais (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007, p 8). O racismo pode ser compreendido tanto como comportamento aversivo em relação àqueles “com pertencimento racial observável” quanto como conjunto de ideias e imagens de grupos humanos que acreditam na existência de raças superiores e inferiores (GOMES, 2005, p 52). Uma das maneiras de o racismo se manifestar é a institucional. O racismo institucional “implica práticas discriminatórias sistemáticas fomentadas pelo Estado ou com o seu apoio indireto” (GOMES, 2005, p 53). Dessa forma, ele está presente, por exemplo, na forma como os negros são representados de maneira estereotipada na mídia e na sua sub-representação. Além disso, o racismo institucional poder influenciar as escolhas políticas feitas pelo Estado sobre a priorização ou a visibilidade conferida a um determinado programa do governo em detrimento das pautas relacionadas à questão racial. Esta prática inclui atitudes sociais específicas inerentes à ação preconceituosa racialmente, discriminação, estereótipos, omissão, desrespeito, desconfiança, desvalorização e a desumanização.

Elas se manifestam sob a forma de isolamento dos negros em determinados bairros, escolas e empregos. Estas práticas racistas manifestam-se, também, nos livros didáticos tanto na presença de personagens negros com imagens deturpadas e estereotipadas quanto na ausência da história positiva do povo negro no Brasil. Manifestam-se também na mídia (propagandas, publicidade, novelas) a qual insiste em

retratar os negros, e outros grupos étnico/raciais que vivem uma história de exclusão, de maneira indevida e equivocada (GOMES, 2005, p 53).

Frente a esta situação de desigualdade racial, social e econômica anteriormente descrita, é dever do Estado e da sociedade garantir igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais (BRASIL, 2010). Neste sentido, cabe ao Estado promover políticas de igualdade racial destinadas a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica (BRASIL, 2010).

É importante ressaltar que a escassez de dados sobre as condições de vida dos povos e comunidades tradicionais é uma das evidências da desigualdade racial, pois sem os dados a elaboração de políticas públicas para esse público torna-se mais difícil.

Apesar dos dados apresentados sobre a intensa desigualdade racial no Brasil, a ação do Estado para combatê-la de maneira mais estruturada iniciou-se recentemente, a partir de 2003. A próxima sessão irá dispor sobre como a política de igualdade racial ganhou institucionalidade a partir da criação de estruturas específicas no governo para lidar com a temática e da implementação de leis para regulamentar as políticas.

4.2. Trajetória da institucionalidade da promoção da igualdade racial no Brasil

A Constituição Federal do Brasil de 1988 inaugura formalmente o novo período democrático brasileiro e em seu texto, além de definir série de prerrogativas e direitos dos cidadãos, são introduzidos elementos norteadores da pauta étnico-racial. Ela definiu, por exemplo, a criminalização do racismo, o reconhecimento do direito de posse de terra às comunidades quilombolas, além do reconhecimento das tradições e das terras indígenas. Nesse mesmo ano, foi criada a Fundação Cultural Palmares com o objetivo de assegurar a arte e a cultura da população negra no Brasil (ALMEIDA, 2017, p 93). O

período que sucedeu a promulgação da “Constituição Cidadã” também foi marcado por um forte ativismo dos movimentos sociais, entre eles o movimento negro.

A Marcha contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida, ocorrida em 20 de novembro de 1995, contou com grande participação popular e culminou na elaboração de uma proposta de ação de combate às diferenças raciais no país, o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, e da entrega desta ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. No mesmo dia, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (GTI), por meio de decreto em 1995²⁵, o qual abriu um espaço para uma participação ampliada da sociedade civil no desenvolvimento de políticas de reconhecimento da contribuição histórica e cultural da população negra para o país (FONSECA, 2015, p 334 e 335).

Esse ativismo fez com que, pela primeira vez na história, o Estado brasileiro assumisse formalmente a existência de racismo no país por meio de uma declaração, em 1995, feita pelo ex-presidente durante a Marcha contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida. Ele afirmou que o Brasil “tem uma pesada herança escravocrata de uma cultura que dissimula a discriminação em certas formas aparentes de cordialidade” (FONSECA, 2015, p 334 e 335). Na mesma linha do GTI, o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação atuava de maneira mais focalizada, ou seja, com ações de combate à discriminação na área de emprego e ocupação (ALMEIDA, 2017, p 93). Além disso, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação foi criado por decreto, em 2001²⁶, dentre as suas competências, ele deveria propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade de indivíduos e grupos sociais e étnicos que sofrem diferentes tipos de discriminações e outras formas de intolerância (ALMEIDA, 2017, p 93 e 94).

Junto a este processo tramitava na Câmara dos Deputados, desde 2000, a criação do Estatuto da Igualdade Racial que pudesse regular as ações para a superação das desigualdades e efetivação de direitos. A lei de 2010²⁷ que criou o estatuto tornou-se

²⁵ O GTI foi criado pelo decreto nº 3.531, de 20 de novembro de 1995.

²⁶ O Conselho Nacional de Combate à Discriminação foi criado pelo decreto nº 3.952, de 04 de outubro de 2001.

²⁷ O Estatuto da Igualdade Racial foi criado pela lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

a referência na legislação brasileira para a pauta de igualdade racial e para as políticas públicas que a sucederam. Ela levou quase dez anos para ser aprovada, o que revela a resistência política em relação à temática.

A partir desses eventos, houve no Brasil um intenso processo preparatório para a Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas - a terceira conferência contra o racismo organizada pelas Nações Unidas - realizada em Durban, na África do Sul, em 2001. A participação do Brasil na conferência foi significativa, sendo que diversos representantes do movimento negro participaram da reunião (FONSECA, 2015, p 335). A declaração oriunda da conferência reconheceu, pela primeira vez, a responsabilidade dos Estados nacionais na reprodução do racismo e a obrigação deles no combate à discriminação racial e a intolerâncias correlatas. Segundo a Declaração de Durban, em seu § 99:

Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação. A Conferência Mundial incentiva os Estados que desenvolverem e elaborarem os planos de ação, para que estabeleçam e reforcem o diálogo com organizações não-governamentais para que elas sejam intimamente envolvidas na formulação, implementação e avaliação de políticas e de programas (DURBAN, 2001, p 65).

Contudo, a realização de ações relacionadas à temática étnico-racial, para além das descritas acima, não era prioritária, em função do pouco diálogo que o Estado depreendia com a sociedade e com o movimento negro e, sobretudo, devido à baixa capacidade de resposta – pela via institucional - do poder público às pressões sociais, limitado ainda às discussões e à criação de legislações que possibilitassem a inserção do tema na agenda pública (ALMEIDA, 2017, p 88). Dessa forma, a iniciativa de ações para o combate ao racismo como tarefa de responsabilidade estatal no Brasil e a priorização de políticas públicas com a finalidade de promover a igualdade racial ocorreram

significativamente de maneira institucional e formal a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003 (FONSECA, 2015, p 335).

O período entre 2003 e 2015 marcou o incremento da compreensão, por parte do Estado brasileiro, a respeito da oferta de políticas públicas que envolvem o reconhecimento de direitos no âmbito das políticas étnico-raciais, o que também promoveu a materialização de bens e serviços públicos para este público em geral (ALMEIDA, 2017, p 87). Este fato pode ser constatado a partir de 2003, a partir de várias ações: a criação de um órgão específico para tratar da temática e para articular as demais áreas do governo afetas à igualdade racial, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); a criação e a regulamentação de uma instância participativa necessária à construção de políticas e ao aprendizado democrático, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR); e a instituição das diretrizes da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). Apesar dos avanços institucionais afetos à temática da igualdade racial, é imprescindível estabelecer que eles foram possíveis devido à intensa mobilização do movimento negro para que essas conquistas entrassem na agenda política, enfrentando o *status quo*.

Cabe lembrar que todos estes passos foram dados a partir da pressão dos movimentos negros e de mulheres negras, que desde 1988, centenário da abolição, vem se manifestando nacionalmente para a erradicação do racismo no Brasil. E contribuindo para a implantação de ações que superassem as desigualdades raciais (XAVIER, 2008, p 21).

A criação da SEPPIR, em 2003, como órgão assessor da Presidência da República com status de ministério e sua instituição, em 2010, como ministério foi essencial para a coordenação das ações vinculadas à temática racial, bem como para a institucionalização das políticas voltadas para a superação das desigualdades raciais e do racismo. Além da coordenação das ações ser realizada de maneira interna à própria secretaria, ela também era promovida por meio da articulação institucional com outros ministérios e secretarias, bem como com governos municipais e estaduais, de modo a garantir a transversalidade do tema (SEPPIR, 2011, apud IPEA, 2012, p 17). Contudo, mesmo que exista uma estrutura específica no governo para tratar da temática racial, não há garantia que as outras áreas irão aderir à pauta com o mesmo nível de prioridade, em função dos diversos interesses políticos envolvidos. “Este constitui um de seus principais desafios, fazer com que todos os agentes incorporem a Política Nacional de Promoção da

Igualdade Racial e adotem diretrizes ligadas ao combate da discriminação e à promoção da igualdade racial em suas políticas” (SEPPIR, 2011, apud IPEA, 2012, p 17).

A SEPPIR possuía um papel de articular as demandas do movimento negro junto a outros ministérios, sendo assim ela configurava-se como responsável mais pelo diálogo com outras esferas de governo para implementação dessas políticas e menos com a execução. Essa atribuição centrada na articulação permitia-a induzir e dar foco às questões de interesse da população negra, neste sentido promoveu-se a institucionalização de medidas e de ações afirmativas por meio de leis, decretos e programas governamentais (ALMEIDA, 2017, p 95). As ações afirmativas empreendidas pelo Estado diziam respeito a reverter a representação negativa dos negros nos meios de comunicação; promover a igualdade de oportunidades, e combater o preconceito e o racismo. Desse modo, “as ações afirmativas são utilizadas, através de políticas públicas, para evitar que as práticas culturais e/ou mecanismos históricos de exclusão culminem na perpetuação das desigualdades” (GOMES, 2011, apud ALMEIDA, 2017, p 96).

Compete à SEPPIR ainda a consolidação das formas democráticas de gestão da política de promoção da igualdade racial, o estímulo à participação efetiva da sociedade na construção, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e a ampliação dos canais de diálogo com a sociedade civil, sendo que essas funções têm sido exercidas principalmente por meio do CNPIR (XAVIER, 2008, p 40 e 41). Este conselho permite, acima de tudo, a participação da sociedade civil organizada na discussão e no acompanhamento da implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial, além de viabilizar o exercício do controle social das ações implementadas pelo governo (SEPPIR, 2008, apud IPEA, 2012, p 17 e 18). O CNPIR foi criado pela lei em maio 2003²⁸ e regulamentado por decreto posteriormente²⁹. Ele é composto por 22 órgãos do Poder Público Federal, 19 entidades da sociedade civil, escolhidas através de edital público, e por três representantes com notório saber sobre a temática das relações étnico-raciais indicados pela SEPPIR. Dessa maneira, cabe ao conselho propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra e nas

²⁸ O CNPIR foi criado pela lei n.º 10.678, de 23 de maio de 2003.

²⁹ O decreto n.º 4.885, de 20 de novembro de 2003, e o decreto n.º 6.509, de 16 de julho de 2008, regulamentaram, posteriormente, a lei que criou o CNPIR. Eles dispõem a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do conselho.

outras populações etnicamente marcadas no Brasil, visando enfrentar o racismo, o preconceito e a discriminação racial e reduzir as desigualdades raciais, em todas as dimensões, sejam elas econômicas, sociais, políticas ou culturais (BRASIL, 2003, apud FONSECA, 2015, p 331).

Outra iniciativa do governo federal para a promoção da igualdade racial foi a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR) em 27 de maio de 2004. Ele é coordenado pela SEPPIR e, no período de sua criação, envolveu órgãos do governo federal, como a Casa Civil, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e Emprego. Além disso, também envolveu alguns organismos internacionais, como a Fundação Friedrich Ebert, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento / Programa de Combate ao Racismo Institucional no Brasil e a Organização Internacional do Trabalho (ALMEIDA, 2017, p 103).

O fórum promove ação continuada entre as três esferas de governo com a finalidade de articular, capacitar, planejar, executar e monitorar ações de promoção da igualdade racial. Os estados e municípios participantes do FIPIR possuem prioridade na alocação dos recursos oriundos dos programas desenvolvidos pela SEPPIR e os ministérios parceiros em suas iniciativas. Portanto, a criação do fórum promoveu a capilaridade institucional da SEPPIR e da PNPIR nos estados e municípios, principalmente por meio da articulação e do compartilhamento de informações entre os três entes da federação (ALMEIDA, 2017, p 103). Ademais, o FIPIR contribuiu para o debate de assuntos relevantes na temática da promoção da igualdade racial, viabilizando a maior ciência sobre a pauta e possibilitando o fortalecimento institucional dos órgãos similares à SEPPIR voltados para a execução de políticas públicas para a população negra no âmbito municipal e no estadual, buscando o empoderamento político das estruturas institucionais existentes e estimulando a criação dessas estruturas onde elas não existiam (ALMEIDA, 2017, p 103).

Dessa forma, municípios, estados e união assumem o compromisso de promover ações continuadas através de articulação entre os atores subnacionais; de capacitar os servidores e a população em geral para lidar com esta temática; de criar uma base de informações para auxiliar no planejamento, execução e monitoramento das ações e intensificar,

através de suas capacidades estatais, as atuações no âmbito das políticas de promoção da igualdade étnico-racial (ALMEIDA, 2017, p 103).

Posteriormente, com a lei que instituiu o Estatuto de Igualdade Racial, o FIPIR passou a se configurar como um instrumento estratégico para a implantação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) e, portanto, representou simbolicamente, uma articulação federalista, com a participação de estados e municípios:

IV - Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial - Fipir, espaço de formação de pactos no âmbito do Sistema, constituído pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e pelos órgãos de promoção da igualdade racial estaduais, distrital e municipais, responsáveis pela articulação da política nas suas esferas de governo (BRASIL, 2013).

O SINAPIR também foi instituído pelo estatuto, sendo regulamentado posteriormente por decreto em 2013³⁰. O objetivo dele é organizar e contribuir para a articulação de ações voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais existentes no país, prestado pelo Poder Executivo federal. Ao implantar-se esse sistema integrado, o governo federal pretendia descentralizar e tornar efetivas as políticas públicas de promoção da igualdade racial, além de estabelecer um conjunto de diretrizes, ações e práticas a serem observadas na atuação do poder público e nas relações entre o Estado e a sociedade (BRASIL, 2013). Integram a estrutura do SINAPIR: as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) - nacional, estaduais, distritais e municipais, que constituem instâncias formais de diálogo entre o setor público e a sociedade civil; o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial; e a Ouvidoria Permanente em Defesa da Igualdade Racial do Poder Executivo, responsável pela interlocução imediata entre cidadãos e o poder público, a qual cabe funcionar como canal para o recebimento de opiniões e reclamações, a mediação de conflitos e o encaminhamento de denúncias de racismo e discriminação racial (BRASIL, 2013).

O SINAPIR possui como princípios a desconcentração da política, a descentralização, a gestão democrática e adoção de medidas que favoreçam a promoção

³⁰ O SINAPIR foi regulamentado pelo decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013.

da igualdade racial pelos três poderes, o Ministério Público, as Defensorias Públicas e a iniciativa privada (BRASIL, 2013). A desconcentração relaciona-se com a distribuição da responsabilidade das políticas de promoção da igualdade racial entre os órgãos da administração pública federal, o que é compatível com a transversalidade da temática que exige o envolvimento de diversas áreas, como saúde, educação, segurança pública, cultura e outras. A descentralização diz respeito ao envolvimento dos três níveis de governo nas ações de promoção da igualdade racial, visto que o governo federal sem o apoio dos governos estaduais e municipais não consegue ter capilaridade ou estrutura para permitir que as políticas atinjam a todos os cidadãos. A gestão democrática é baseada no debate pública das ações do Estado, na participação e no controle social. Por fim, a adoção de medidas que favoreçam a promoção da igualdade racial pelos três poderes, o Ministério Público, as Defensorias Públicas e a iniciativa privada é primordial para que a política de igualdade racial se institucionalize no Estado. Para além das políticas públicas executadas pelo Poder Executivo, também é necessário que haja respaldo legal e legitimidade no ordenamento jurídico para essas políticas.

Art. 4º São princípios do Sinapir: I - desconcentração, que consiste no compartilhamento, entre os órgãos e entidades da administração pública federal, das responsabilidades pela execução e pelo monitoramento das políticas setoriais de igualdade racial; II - descentralização, que se realiza na definição de competências e responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a permitir que as políticas de igualdade racial atendam as necessidades da população; III - gestão democrática, que envolve a participação da sociedade civil na proposição, acompanhamento e realização de iniciativas, por meio dos conselhos e das conferências de Promoção da Igualdade Racial; e IV - estímulo à adoção de medidas que favoreçam a promoção da igualdade racial pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e iniciativa privada (BRASIL, 2013).

As conferências fazem parte do conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado brasileiro para fazer valer o princípio da gestão democrática inserido na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e, portanto, no SINAPIR (ALMEIDA, 2017, p 132).

A primeira CONAPIR foi organizada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e foi realizada em Brasília em 30 de junho a 02 de julho de 2005. O tema da conferência foi “Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial”, sendo que a ela

possuiu como objetivo a construção do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR). A conferência abriu o diálogo com diversos setores da sociedade brasileira atingidos pelo racismo, ao envolver governos estaduais e municipais, os poderes legislativo e judiciário, instituições públicas e privadas e grupos étnicos distintos da sociedade civil, mobilizando cerca de 1.332 municípios nas mobilizações anteriores à conferência - aproximadamente 25% da totalidade de municípios brasileiros – legitimando a representação dos segmentos pelos 1.136 delegados que estiverem presente na I CONAPIR (BRASIL, 2005, p 8 e 9). Além disso, ela instaurou um novo marco na implementação de políticas de promoção da igualdade racial e ampliou os campos prioritários para a superação das desigualdades raciais, conforme os eixos discutidos na conferência: Trabalho e desenvolvimento econômico da população negra; Educação; Saúde; Diversidade cultural; Direitos humanos e segurança pública; Comunidades remanescentes de quilombos; População indígena; Juventude negra; Mulher negra; Religiões de matriz africana; Política internacional; Fortalecimento das organizações antirracismo (XAVIER, 2008, p 44). No relatório final da I CONAPIR, reconheceu-se as aprendizagens decorrentes dos dois primeiros anos da implantação da SEPPIR e da política de igualdade racial como um todo, além de revelar os limites da estrutura da secretaria para cumprimento do seu papel institucional de articular e formular políticas de promoção da igualdade racial para todos os grupos étnica e racialmente discriminados. Desta maneira, reconheceu-se a necessidade de maiores investimentos em pessoal e dotação orçamentária compatível com o objetivo de inclusão social estabelecido pelo governo federal, considerando os grupos historicamente excluídos da sociedade brasileira (BRASIL, 2005, p 8).

A II CONAPIR foi realizada no período de 25 a 28 de junho de 2009 com a seguinte temática “Aos avanços, os desafios e as perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”. O objetivo da conferência relacionou-se à repactuação dos princípios e das diretrizes aprovadas na I CONAPIR e avaliar como o PLANAPIR poderia ser concretizado (ALMEIDA, 2017, p 135). Posteriormente, a III CONAPIR ocorreu de 05 a 07 de novembro de 2013 com a temática de “Democracia e Desenvolvimento por um Brasil Afirmativo”. O foco da conferência foi “a avaliação dos avanços e desafios nas políticas de enfrentamento ao racismo e de promoção da igualdade com vistas a incidir nas estruturas que definem o modelo de desenvolvimento e avançar nos marcos da democracia no país” (Brasil, 2013). Por fim, a IV CONAPIR ocorreu entre

os dias 27 e 30 de maio de 2018 e teve como tema central “O Brasil na década dos afrodescendentes: reconhecimento, justiça, desenvolvimento e igualdade de direitos” (BRASIL, 2018, p. 10). Sendo que a última conferência teve como principal viés oportunizar e fortalecer o diálogo e a cooperação entre órgãos e entidades governamentais e não governamentais de promoção da igualdade racial, para ajustar as políticas de igualdade em curso, e fortalecer as relações delas com as políticas sociais e econômicas em vigor (BRASIL, 2017, p. 15).

Recuperando a trajetória da institucionalidade da promoção da igualdade racial no Brasil percebe-se esforço em âmbito federal para a institucionalização e a regulamentação da política, principalmente ao perceber que a temática foi incorporada na legislação e na criação de instituições específicas, abrangendo áreas diversas. É possível observar essa transversalidade, por exemplo, no caso do FIPIR, que permite a articulação entre diferentes segmentos do poder público nos três níveis de governo; da lei que altera as diretrizes e bases da educação nacional ao instituir a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afrobrasileira e africana nas escolas do ensino fundamental e médio do sistema público e privado³¹; da lei das cotas³², que reserva vagas em universidades e instituições federais superiores de ensino para estudantes de escola pública, negros e indígenas, entre outros.

Quadro 1 – Síntese do marco legal da política de promoção da igualdade racial no Brasil – 1988-2017

Continua

NÚMERO	ANO	SÍNTESE
Constituição Federal 1988	1988	Inaugura formalmente o novo período democrático brasileiro, além de criminalizar o racismo, o reconhecer o direito de posse de terra às comunidades quilombolas e reconhecer as tradições e as terras indígenas.

³¹ A lei nº 10.639, 9 de janeiro de 2003, altera a lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira".

³² Lei nº 12.711 de 2012.

Quadro 1 – Síntese do marco legal da política de promoção da igualdade racial no Brasil – 1988-2017

Continuação

NÚMERO	ANO	SÍNTESE
Relatório da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001, em Durban	2001	Reconhece a responsabilidade dos Estados nacionais na reprodução do racismo e a obrigação deles no combate à discriminação racial e a intolerâncias correlatas.
Lei nº 10.639	2003	Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira".
Decreto nº 4.887	2003	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.
Decreto Presidencial Nº 5.051	2004	Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho que trata dos direitos dos povos indígenas e tribais.
Lei nº 12.288	2010	Institui o Estatuto da Igualdade Racial destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.
Lei nº 12.711	2012	"Lei de cotas": dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.
Resolução Nº 8/2012 do Ministério da Educação	2012	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica.

Quadro 1 – Síntese do marco legal da política de promoção da igualdade racial no Brasil – 1988-2017

Conclusão

NÚMERO	ANO	SÍNTESE
Portaria nº 344 do Ministério da Saúde	2017	Dispõe sobre o preenchimento do quesito raça/cor nos formulários dos sistemas de informação de saúde.
Decreto nº 4.887	2003	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 – Síntese do processo de institucionalização da política de promoção da igualdade racial no Brasil– 1988-2017

Continua

INSTITUIÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	FUNÇÃO	REGULAMENTAÇÃO
Grupo Interministerial de Trabalho - GTI	1995	Desenvolver políticas para a valorização da população negra.	Decreto nº 3.531/1995
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR	2003	Formular, coordenar e articular de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial.	Lei n.º 10.678/2003
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR	2003	Propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas.	Lei n.º 10.678/2003; decreto n.º 4.885/2003 e decreto n.º 6.509/2008
Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial - FIPIR	2004	Implementar estratégias para a incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnico-racial às ações governamentais de Estados e Municípios.	Acordo de cooperação e decreto nº 8.136/2013

Quadro 2 – Síntese do processo de institucionalização da política de promoção da igualdade racial no Brasil– 1988-2017

Conclusão

INSTITUIÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	FUNÇÃO	REGULAMENTAÇÃO
I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - I CONAPIR	2005	Constituir instância formal de diálogo entre o setor público e a sociedade civil, visando garantir a participação social na proposição, implementação e monitoramento das políticas públicas. Tema: "Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial".	Decreto de 23 de julho de 2003
II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - II CONAPIR	2009	Tema: “Aos avanços, os desafios e as perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”.	Decreto de 19 de outubro de 2007
Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SINAPIR	2010	Promover a organização e articulação das ações voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal.	Lei nº 12.288/2010 e decreto nº 8.136/2013
III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - III CONAPIR	2013	Tema: “Democracia e Desenvolvimento por um Brasil Afirmativo”.	Decreto de 17 de abril de 2013 e portaria da SEPPIR n.º 8, de 11 de fevereiro de 2014.
IV Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - IV CONAPIR	2018	Tema: “O Brasil na década dos afrodescendentes: reconhecimento, justiça, desenvolvimento e igualdade de direitos”	Decreto de 29 de novembro de 2016 e decreto de 20 de junho de 2017

Fonte: Elaboração própria.

Na próxima sessão serão abordadas as principais políticas públicas que esses órgãos do governo federal desenvolveram entre 2003 e 2017. Essas políticas conferiram materialidade às demandas do movimento negro e dos povos e comunidades tradicionais, ao prover serviços públicos que atendessem às suas necessidades.

4.3. Políticas públicas desenvolvidas em âmbito federal para a promoção da igualdade racial

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, instituída por decreto em 2003³³, pode ser considerada o marco inicial em termos de ação pública do Estado no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil no período de 2003 a 2015 (ALMEIDA, 2017, p 88). Ela redefine a forma como o Estado percebe as diferentes situações sociais, econômicas e políticas levando em consideração a questão racial na sociedade brasileira. Essa perspectiva pode ser observada no objetivo geral da PNPIR: “Redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária” (BRASIL, 2003). Além disso, ela reconhece que a promoção da igualdade racial deve ser feita de forma transversal permeando todas as políticas do governo, além de estabelecer a necessidade de articulação entre os três níveis de governo, federal, estadual e municipal. A elaboração da PNPIR possuiu como base os marcos legais internacionais, a pressão de movimentos sociais, principalmente do movimento negro, e os planos de ações internacionais resultantes de convenções operacionais e estratégias de ação das instituições públicas (ALMEIDA, 2017, p 89). No âmbito dos marcos legais pode-se citar:

(1) A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminações: onde a principal contribuição está na caracterização do que vem a ser discriminação racial. (2) O documento Brasil sem Racismo, que possui como foco a elaboração e a implementação de políticas de promoção da igualdade racial em diversas áreas. (3) O plano de Ação de Durban que teve sua origem na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata (ALMEIDA, 2017, p 89).

Em 2004, foi criado o Programa Brasil Quilombola com o objetivo de consolidar a política para as áreas quilombolas envolvendo ações distribuídas em quatro eixos estabelecidos pela Agenda Social Quilombola³⁴. O primeiro eixo está relacionado

³³ A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, instituída pelo decreto n.º 4.886, de 20 de novembro de 2003.

³⁴ O decreto n.º 6.261/2007 instituiu a Agenda Social Quilombola e o Comitê de Gestão da Agenda Social Quilombola, com a finalidade de propor e articular ações intersetoriais para o desenvolvimento integrado da política.

ao acesso à terra: execução e acompanhamento dos processos que envolvem a regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas. O segundo eixo refere-se à infraestrutura e qualidade de vida: realização de obras de infraestrutura (habitação, saneamento, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e de construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas de saúde, educação e assistência social. O terceiro relaciona-se ao desenvolvimento local e à inclusão produtiva: apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando à sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades. Por fim, o quarto refere-se aos direitos e à cidadania: fomento das iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, junto às comunidades quilombolas considerando critérios de situação de difícil acesso, impacto por grandes obras, em conflitos agrários, sem acesso à água e/ou energia elétrica e sem escola (BRASIL, 2013, p 9). Entre as principais ações realizadas pelo programa está a regularização fundiária; a certificação de comunidades quilombolas pela Fundação Cultural Palmares; o programa de eletrificação Luz para Todos; o programa de renda mínima Bolsa Família; projetos de desenvolvimento local com parcerias entre SEPPIR, Eletrobrás, Petrobrás, Caixa Econômica Federal, Fundação Universidade de Brasília e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e o desenvolvimento agrário por meio do Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2013).

Em relação às políticas públicas para povos e comunidades tradicionais, instituiu-se, por decreto, em 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNCPT) criou-se a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)³⁵. Esse decreto é o primeiro marco legal que garante direitos e reconhece a diversidade dos povos e comunidades tradicionais para além dos povos indígenas e das comunidades quilombolas (BRASIL, 2013, p 17). Sendo que a CNPCT tornou-se a responsável por coordenar a implementação da política.

³⁵ A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais foram criadas pelo decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - que surgiu por meio das proposições debatidas durante a I CONAPIR e foi instituído legalmente por decreto em 2009³⁶ - constituiu-se como um conjunto de metas e objetivos criados para combater e superar as desigualdades raciais existentes no Brasil estabelecendo objetivos, com base nas propostas da I CONAPIR, para a atuação do Estado em doze eixos. Além disso, os eixos temáticos contidos no plano adotaram configurações de políticas com características ora de ações afirmativas, ora associadas às políticas universais, ora políticas seletivas ou focalizadas (ALMEIDA, 2017, p 134). Ademais, o decreto que criou o plano também criou o comitê de articulação e monitoramento do plano no âmbito da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial³⁷ e foi integrado por representantes de diferentes órgãos do governo federal além de três representantes do CNPIR (ALMEIDA, 2017, p 135).

No mesmo ano, foi instituída a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), mediante portaria³⁸, pelo Ministério da Saúde. Tal fato resultou em um processo crescente de reconhecimento das práticas tradicionais de acolhimento e cuidados com a saúde preservados pelos povos e comunidades tradicionais de matriz africana, e no desenvolvimento de ações que resguardam e estimulam os saberes preservados nos territórios tradicionais. Ela é considerada um marco para o combate às desigualdades raciais e ao racismo institucional no âmbito da saúde (BRASIL, 2013, p 19 e 20). Desta forma, a PNSIPN direciona as atividades do Sistema Único de Saúde (SUS) para superar os fatores que determinam as expressões de maior vulnerabilidade da população negra. Integrando esta política, em 2017, por meio de portaria³⁹, o Ministério da Saúde estabelece como obrigatório a coleta do quesito cor e o preenchimento do campo raça/cor, segundo o critério da autodeclaração, nos formulários dos sistemas de informação de saúde para os profissionais atuantes na área. Tal ação é fundamental para a construção de políticas públicas ao permitir que os sistemas de informação do SUS

³⁶ O Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi instituído legalmente pelo decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009.

³⁷ O decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009, também criou o comitê de articulação e monitoramento do no âmbito da SEPPIR.

³⁸ A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra foi instituída pela portaria nº 992, de 13 de maio de 2009, do Ministério da Saúde.

³⁹ Portaria nº 344, de 1º de fevereiro de 2017.

produzam indicadores que traduzem os efeitos dos fenômenos sociais e das desigualdades sobre os diferentes segmentos populacionais (BRASIL, 2017, p 9).

Em 2012, teve início o Plano Juventude Viva com o objetivo de reverter as altas taxas de homicídios entre jovens negros. Ele foi assumido como pauta de responsabilidade compartilhada pela Secretaria Nacional da Juventude, pela Secretaria-Geral da República e pela SEPPIR. A presença institucional do Governo Federal junto às esferas estadual e municipal, por meio dessas secretarias estimula a integração das ações, ampliando as oportunidades de atuação conjunta com estados e municípios (BRASIL, 2014, p 5). Os programas do Plano são direcionados à juventude, com especial atenção aos jovens negros de 15 a 29 anos, do sexo masculino, em sua maioria com baixa escolaridade, que vivem nas periferias dos centros urbanos e estão em situação de maior vulnerabilidade, e se divide em quatro eixos de ações: desconstrução da cultura de violência; inclusão, oportunidade e garantia de direitos; transformação de territórios; e aperfeiçoamento institucional (BRASIL, 2014, p 74).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, criado em 2013, demonstra o reconhecimento por parte do governo federal, por meio da SEPPIR e dos órgãos federais que compõem o Grupo de Trabalho Interministerial⁴⁰ para garantir direitos, efetivar a cidadania, combater o racismo e a discriminação sofrida pelos povos e comunidades tradicionais de matriz africana (BRASIL, 2013, p 17). Ele é um dos instrumentos de implementação da PNCPT atuando, principalmente, no planejamento das políticas públicas prioritárias para os povos tradicionais de matriz africana a serem executadas com base no PPA 2012-2015. Dessa forma, ele se constitui como um marco no reconhecimento por parte do poder público de que o enfrentamento à extrema pobreza e à exclusão social devem caminhar em conjunto com as políticas de reconhecimento de valorização da diversidade cultural e da tradição dos povos e comunidades que construíram a sociedade brasileira (BRASIL, 2013, p 49).

⁴⁰ A portaria nº 138/2012 da SEPPIR instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e das Comunidades Tradicionais de Matriz Africana.

Ao recuperar a trajetória das políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial no Brasil, percebe-se esforço do governo federal para atender as demandas sociais por serviços públicos de qualidade com recorte étnico específico voltado para a correção das desigualdades raciais, sociais e econômicas. Além disso, nota-se que as ações ligadas à promoção da igualdade racial não ficaram restritas à SEPPIR, envolvendo também outras áreas, fazendo jus à transversalidade da temática.

Quadro 3 – Síntese das principais políticas públicas federais de promoção da igualdade racial – 2003-2017

Continua

NOME DA POLÍTICA	ANO DE CRIAÇÃO	OBJETIVO	REGULAMENTAÇÃO
Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR	2003	Reduzir das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária.	Decreto nº 4.886/2003
Programa Brasil Quilombola - PBQ	2004	Consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas.	Decreto nº 6.261/2007 (1)
Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNCPT	2007	Promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.	Decreto nº 6.040/2007
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT	2007	Coordenar a implementação da PNCPT.	Decreto de 27 de dezembro de 2004; decreto de 13 de julho de 2006 e decreto 8.750, 2016

Quadro 3 – Síntese das principais políticas públicas federais de promoção da igualdade racial – 2003-2017

Conclusão

NOME DA POLÍTICA	ANO DE CRIAÇÃO	OBJETIVO	REGULAMENTAÇÃO
Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR	2009	Indicar ao Estado as metas para superar as desigualdades raciais existentes no Brasil, por meio da adoção de ações afirmativas associadas às políticas universais.	Decreto nº 6.872/2009
Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR	2009	Avaliar ações, metas e prioridades, além de acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PLANAPIR.	Decreto nº 6.872/2009
Política Nacional de Saúde Integral da População Negra - PNSIPN	2009	Promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do SUS.	Portaria nº 992 do Ministério da Saúde/2009
Plano Juventude Viva	2012	Reduzir a vulnerabilidade de jovens expostos às situações de violência, com foco prioritário na juventude negra entre 15 a 29 anos.	Portaria Interministerial nº 29/ 2013 (2)
I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana	2013	Preservar a tradição africana no Brasil, composta por um conjunto de políticas públicas que visa principalmente a garantia de direitos, a proteção do patrimônio cultural e o enfrentamento à extrema pobreza, com a implementação de ações estruturantes.	Portaria nº 138/2012 (3)

Fonte: Elaboração própria.

Notas específicas: (1) Decreto nº 6.261/2007 institui a Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola. (2) Portaria Interministerial nº 29/ 2013 institui o Comitê Gestor Federal do Plano Juventude Viva. (3) Portaria nº 138/2012 institui o Grupo de Trabalho Interministerial, para elaborar o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana.

O capítulo seguinte tratará da trajetória das políticas no âmbito do estado de Minas Gerais, entre os anos de 2011 e 2017, mostrando quais foram as estruturas no âmbito estadual responsáveis por lidar com a promoção da igualdade racial e quais foram as políticas públicas que conferiram materialidade às demandas da sociedade civil e, principalmente, do movimento negro.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Este capítulo trata da trajetória da política de promoção da igualdade racial no estado Minas Gerais, entre os anos de 2011 até 2017, visto que a partir de 2011 foi criada coordenadoria dentro da estrutura do estado para lidar especificamente com a temática. Na primeira parte do capítulo é apresentado um breve retrato da desigualdade racial no estado de Minas Gerais por meio de dados relacionados à desigualdade de renda, de educação e de trabalho. Na segunda parte retrata-se a trajetória da institucionalidade da promoção da igualdade racial no estado Minas Gerais, por meio da criação de estruturas específicas no governo estadual e de legislação para lidar com a temática. Por fim, na terceira parte do capítulo apresenta-se as políticas públicas desenvolvidas em âmbito estadual para a promoção da igualdade racial.

5.1. Breve retrato da desigualdade racial no estado de Minas Gerais

Em Minas Gerais, os indicadores socioeconômicos revelam marcante desigualdade racial. Os indicadores econômicos de taxa de desocupação e de rendimento médio da população são um exemplo disso. A taxa de desocupação, entre o 1º trimestre de 2017 e o 2º semestre de 2018, foi maior para pretos e pardos em comparação com brancos, durante todo o período analisado (ver tab. 1). A maior diferença percentual entre brancos e pretos foi de 6,1% no 1º trimestre de 2017 e no 2º trimestre de 2018. E a maior diferença entre brancos e pretos foi de 5,4% no primeiro trimestre de 2017.

Tabela 1 - Taxa de desocupação (%), na semana de referência, das pessoas com 14 anos ou mais de idade - Minas Gerais - 1º trim. 2017–2º trim. 2018

COR/RAÇA	1º TRIM 2017	2º TRIM 2017	3º TRIM 2017	4º TRIM 2017	1º TRIM 2018	2º TRIM 2018
BRANCO	10,3	9,4	9,4	7,8	10,3	7,9
PRETO	16,4	14,3	13,9	13,5	15,5	14
PARDO	15,7	13,9	14,3	12,3	13,9	12,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Nota: Taxa de desocupação é o percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas na força de trabalho.

O rendimento médio real de brancos foi maior do que de pretos e de pardos, entre o 1º trimestre de 2017 e o 2º trimestre de 2018 (ver tab. 2). No 4º trimestre de 2017, a diferença de rendimento médio entre brancos e pretos quase atingiu o valor de um salário mínimo (R\$946,00), sendo que essa diferença ultrapassou o valor do salário mínimo no 2º semestre de 2018 (R\$961,00). Para brancos e pardos, a maior diferença entre os rendimentos médios foi de R\$818,00, no 4º trimestre de 2017.

Dessa maneira, além da desocupação ser maior entre pretos e pardos, essa parcela da população que possui emprego no estado de Minas Gerais possui salário menor do que os brancos. Sendo assim, mesmo que toda população negra estivesse trabalhando, ainda enfrentaria dificuldade, visto que os rendimentos do emprego não seriam os mesmos do que o da população branca.

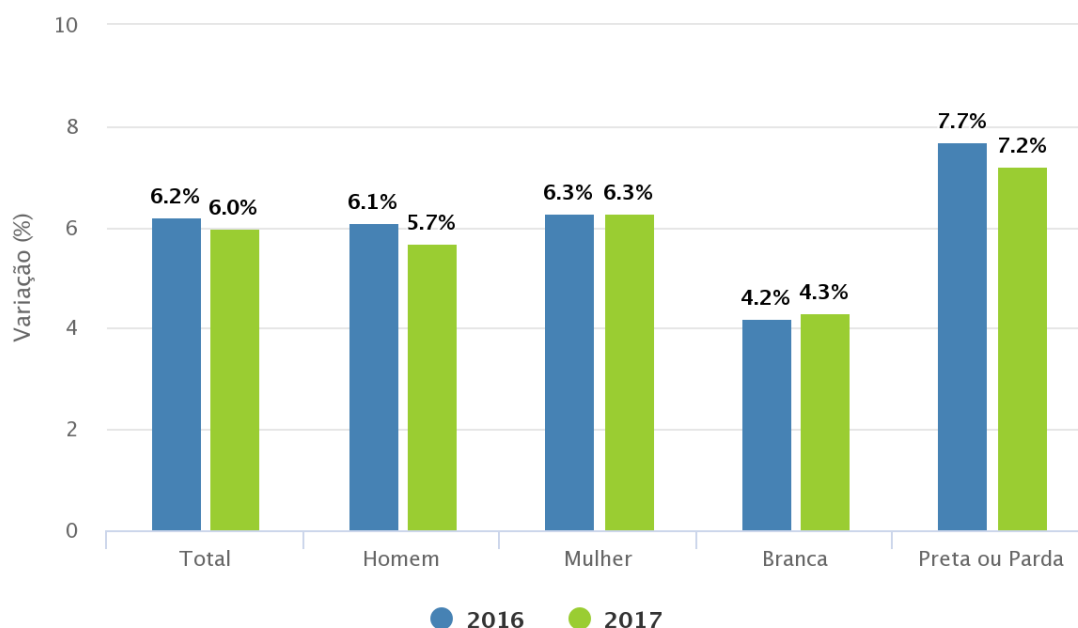
Tabela 2 - Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (R\$) - Minas Gerais - 1º trim. 2017–2º trim. 2018

COR/RAÇA	1º TRIM 2017	2º TRIM 2017	3º TRIM 2017	4º TRIM 2017	1º TRIM 2018	2º TRIM 2018
BRANCO	2.196	2.250	2.311	2.342	2.325	2.314
PRETO	1.383	1.430	1.423	1.396	1.449	1.353
PARDO	1.526	1.500	1.501	1.524	1.562	1.573

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Nota: O rendimento efetivo se refere ao valor recebido no mês anterior ao da coleta. O rendimento está deflacionado para o mês do meio do último trimestre de coleta divulgado.

Acerca dos indicadores educacionais, observou-se desigualdade racial na taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade; na taxa de analfabetismo da população acima de 60 anos de idade; na taxa de escolarização; e no nível de instrução de pessoas de 25 anos. A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais para pretos ou pardos foi 3,5% maior do que para brancos, em 2016, e 2,9% maior, em 2017 (ver gráf. 6).

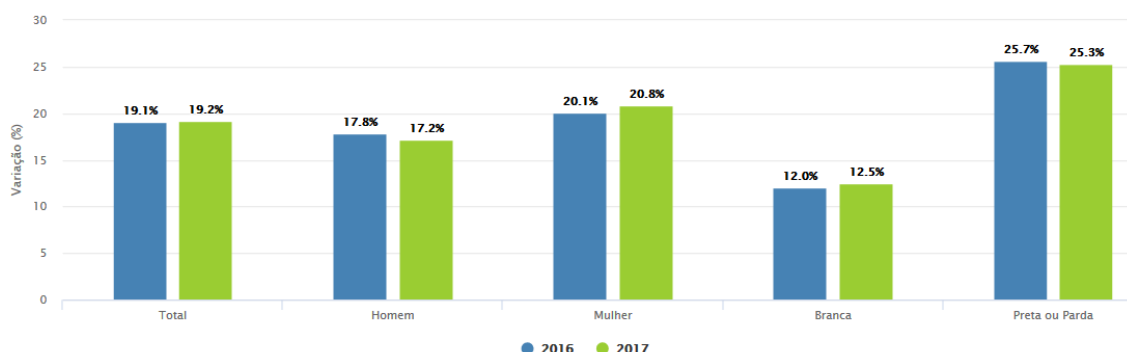
Gráfico 6 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade (%), segundo sexo e cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).

A taxa de analfabetismo da população de 60 anos ou mais de idade também é maior para pretos ou pardos, sendo a diferença mais acentuada do que a observada entre pessoas de 15 anos ou mais (ver gráf. 7). Em 2016, pretos ou pardos, com 60 anos ou mais, tiveram taxa de analfabetismo 13,7% maior do que brancos, e, em 2017, 12,8% maior do que brancos. Apesar dos indicadores para a população negra serem ruins, esses dados revelam que jovens e adultos são menos analfabetos do que idosos, assim o acesso à educação e a qualidade das políticas educacionais para jovens e adultos têm sido, de alguma maneira, melhores atualmente do que foram no passado, o que justifica os altos índices de analfabetismo para a população idosa.

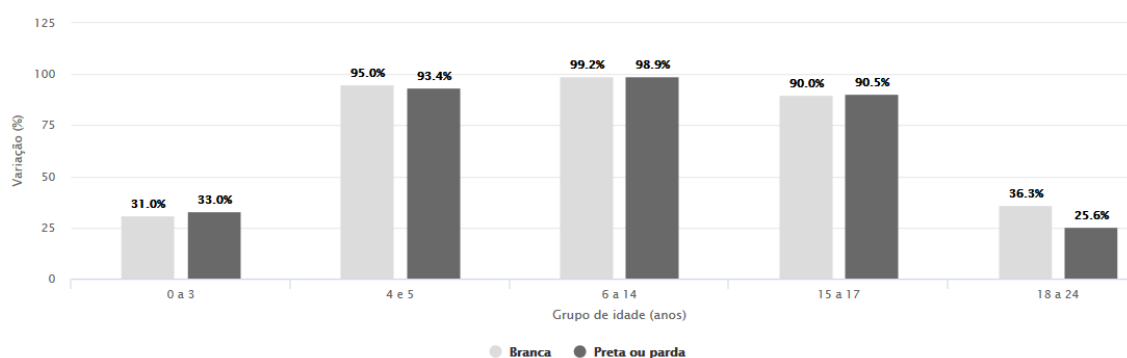
Gráfico 7 - Taxa de analfabetismo da população de 60 anos ou mais de idade (%), segundo sexo e cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).

A taxa de escolarização por grupo etário revela menores diferenças entre brancos e pretos ou pardos, porém ela é observável na maioria dos grupos etários (ver gráf. 8). Entre 4 e 5 anos de idade; 6 a 14 anos; 15 a 17 anos; e 18 a 24 anos, a taxa de escolarização de pretos ou pardos é menor do que a de brancos, sendo que a diferença mais acentuada está no grupo de 18 a 24 anos, cuja taxa de escolaridade é 10,7% maior para os brancos. Apenas entre 0 a 3 anos de idade a escolaridade de pretos ou pardos é 2% maior do que para brancos.

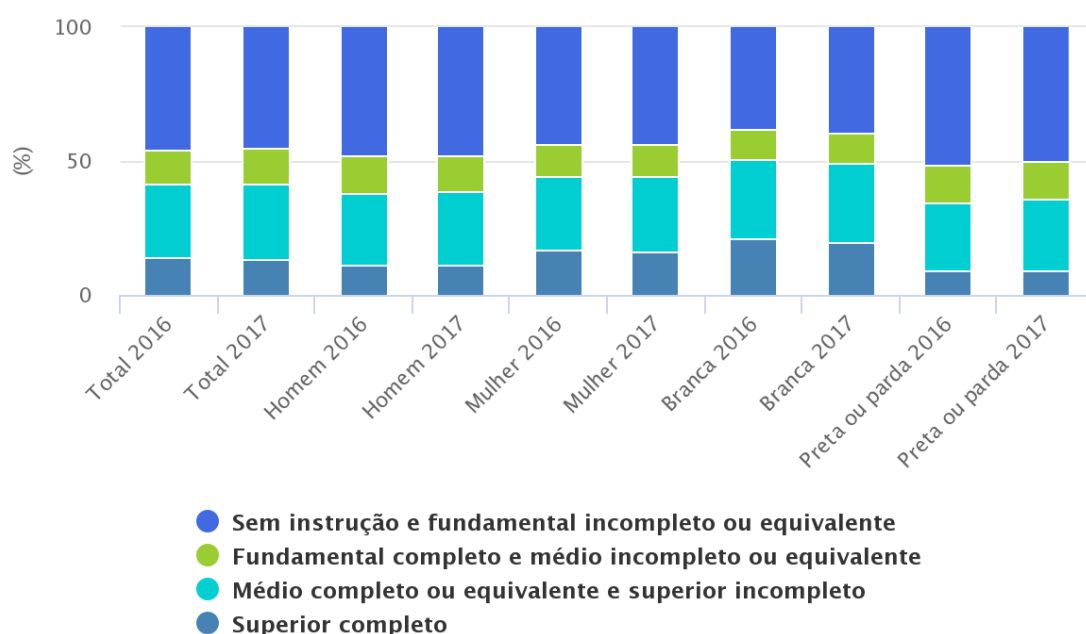
Gráfico 8 - Taxa de escolarização (%) por grupo etário segundo cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).

O nível de instrução das pessoas de 25 anos ou mais também evidencia disparidade entre brancos e negros, sendo este mais elevado para os primeiros (ver gráf. 9). Em 2016, a população preta ou parda possuía 13,6% a mais de sua população sem instrução ou com fundamental incompleto em relação à população branca. Em 2017, essa diferença continuou elevada, porém reduziu para 10,8%. A respeito das pessoas com ensino superior completo, o percentual é mais expressivo entre os brancos, sendo 11,9% maior do que dos negros, em 2016, e 10,9% maior do que os negros, em 2017.

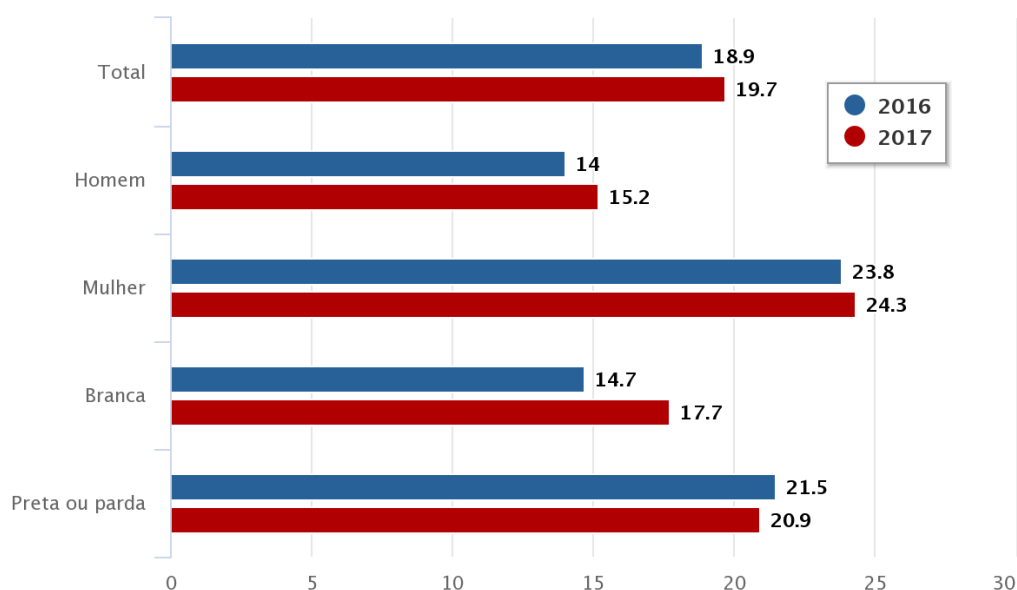
Gráfico 9 - Nível de instrução das pessoas de 25 anos ou mais (%), segundo sexo e cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).

Em relação à proporção de pessoas de 15 a 29 anos que não trabalhavam e não estudavam, observa-se, novamente, desigualdade racial (ver gráf. 10). Em 2016, 6,8% a mais de negros estavam nesse grupo, em comparação com os brancos, e, em 2017, foram 3,2% a mais de negros.

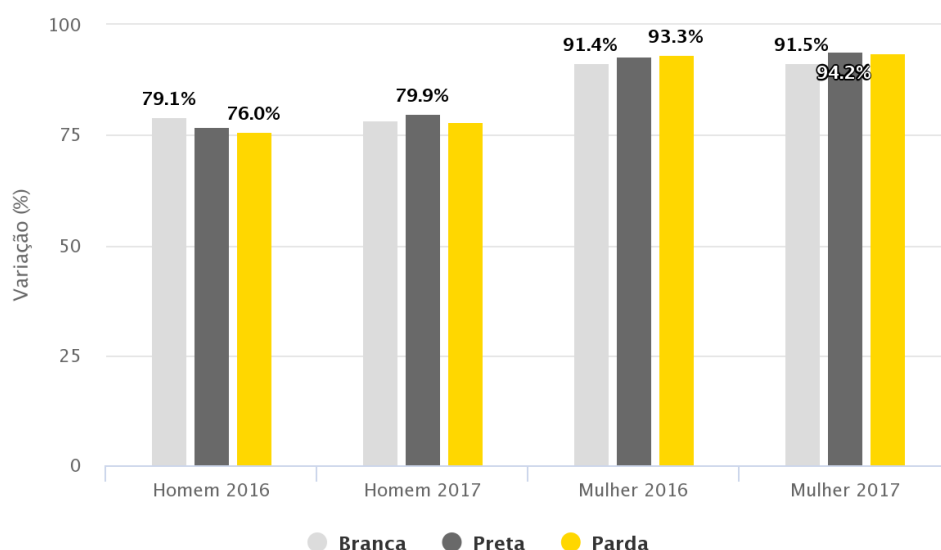
Gráfico 10 - Proporção de pessoas de 15 a 29 anos que não trabalhavam e não estudavam (%), segundo sexo e cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).

Em relação à taxa de afazeres domésticos no próprio domicílio ou em domicílio de parente, ela é parecida para os homens (ver gráf. 11). “Mas, para as mulheres, a taxa é maior para aquelas que se declararam de raça/cor preta (94,2%) e parda (92,5%) do que para as que se declararam de cor/raça branca (91,5%), em Minas Gerais no ano de 2017” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Gráfico 11 - Taxa de realização de afazeres domésticos no próprio domicílio ou em domicílio de parente (%), por cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017

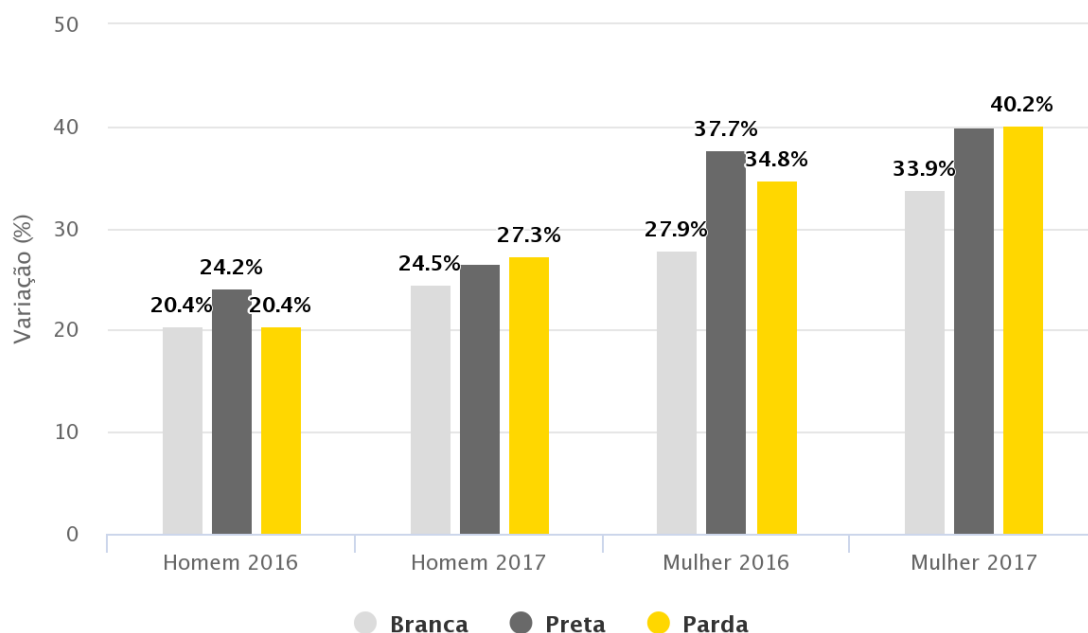


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).

Em 2017, as pessoas que se declararam brancas apresentaram taxas de realização de cuidados de moradores dos domicílios ou parentes não residentes menores do que aqueles que se declararam pretos ou pardos, tanto para homens quanto para mulheres (ver gráf. 12). Assim, enquanto 24,5% dos homens de raça/cor branca cuidavam de algum parente ou morador do domicílio, 26,5% dos homens de raça/cor preta estavam nessa situação e 27,3% dos de raça/cor parda. No caso das mulheres, essa taxa equivaleu a 33,9% para as de raça/cor branca, 39,9% para as de raça/cor preta e 40,2% para parda (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Sendo assim, mulheres desempenham mais serviço doméstico do que homens, e as mulheres negras mais do que as brancas. Identifica-se desigualdade de gênero – que não é objeto deste trabalho, mas deve ser reconhecida – e de raça.

Gráfico 12- Taxa de realização de cuidados de moradores do domicílio ou parentes não moradores (%), por cor ou raça - Minas Gerais – 2016-2017



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).

Como mencionado no capítulo anterior, a escassez de dados sobre as condições de vida dos povos e comunidades tradicionais é uma das evidências da desigualdade racial, pois sem os dados a elaboração de políticas públicas para esse público torna-se mais difícil.

5.2.Trajetória da institucionalidade da promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais

O tema da igualdade racial teve uma presença tímida no âmbito das políticas públicas e institucionalidade estatal em Minas Gerais, sendo bastante recente sua emergência como estrutura e processo de atuação do estado nesse campo de políticas. Um importante impulso para criação de uma estrutura institucional no estado para a política de promoção da igualdade racial foi dado pelos conselhos e movimentos da sociedade civil, que contribuíram para este movimento de estruturação da política.

5.2.1. A institucionalidade dos conselhos e dos espaços de participação da sociedade civil e movimentos sociais.

Uma iniciativa pioneira, mas isolada, se deu no final da década de 80, com a criação, em 1988, do Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais⁴¹ (CCN) composto apenas por representantes da comunidade negra organizada, indicados pelo governador. Sua finalidade era desenvolver estudos relativos à condição da comunidade negra e propor medidas que visassem à defesa de seus direitos, à eliminação das discriminações que a atingem e à sua plena inserção na vida socioeconômica, política e cultural do Estado (MINAS GERAIS, 1988). Ele funcionou por 8 anos, desde a primeira reunião em 2001 até sua extinção em 2009.

Como o conselho mudou de espaço físico ao longo dos anos e houve rotatividade das pessoas responsáveis por ele, o governo estadual desconhece onde estão arquivadas as atas das reuniões plenárias e outros documentos referentes ao CCN, por isso eles não estão disponíveis para consulta pública. Dessa maneira, não se sabe quantas reuniões o conselho realizou ao longo dos anos, quais foram os temas principais das reuniões e como foi a participação da sociedade civil e do governo durante sua existência.

Em 2003, a Comissão Especial de Trabalho de Políticas Afirmativas para a Raça Negra (CETAF) foi instituída por tempo limitado de cento e vinte dias, por meio de decreto estadual⁴², com a finalidade de estabelecer e formular propostas de políticas de ações afirmativas, visando à inclusão social dos negros no contexto histórico mineiro (MINAS GERAIS, 2003). Participaram dessa comissão diversas entidades da sociedade civil, ligadas a movimentos de defesa dos direitos dos negros, organizações não governamentais e representantes do poder estadual. Dentre as principais ações da CETAF destaca-se o debate realizado na Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social (SEDESE) com o tema de “Política para negro – comissão especial de trabalho discute ações para inclusão social”, o seminário sobre “Ações afirmativas para a raça negra” e o

⁴¹ O Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais foi criado pelo decreto nº 28.071, de 12/5/1988 e alterado pelo decreto nº 30.578, de 5/12/1989, sendo revogado posteriormente pelo artigo 11 do decreto nº 45.156, de 26/8/2009.

⁴² O decreto estadual de Minas Gerais de 19 de novembro de 2003 instituiu Comissão de Trabalho para estabelecer políticas públicas de ações afirmativas para a raça negra no estado.

relatório das atividades realizadas pela comissão contendo propostas para instituir programa de ações afirmativas no estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2010, p 4).

Durante a I Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPIR), em 2005, após amplo debate, foi proposta a criação de outro conselho estadual a favor da igualdade racial. Para esse fim, o CCN encaminhou proposta de projeto de lei ao governo do estado de Minas Gerais para criar o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial, paritário e com dotação de recursos financeiros, para financiar as ações dessa política, sendo que esta demanda foi reforçada na II COEPIR, em 2009 (MACHADO, 2016, p 37). Dessa forma, foi criado o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial (CONEPIR), em 2009⁴³, em resposta às demandas apresentadas pelos movimentos na conferência, com 22 vagas, 11 da sociedade civil e 11 de representantes governamentais. Cabe ressaltar, contudo que, ao contrário do que reivindicava o CCN, o conselho não dispõe de recursos próprios para executar suas atividades.

A criação do CONEPIR foi uma demonstração de compromisso do poder executivo mineiro em empreender esforços de mobilização da sociedade com vistas a internalizar valores que contribuam para o exercício da cidadania, principalmente da população negra, indígena e cigana. O objetivo do conselho é o de propor políticas que promovam a igualdade racial no que concerne aos segmentos étnicos minoritários do Estado, com ênfase na população negra, indígena e cigana, para combater a discriminação racial, reduzir as desigualdades sociais, econômicas, financeiras, políticas e culturais e ampliar o processo de participação social (MINAS GERAIS, 2009).

O funcionamento do CONEPIR ocorre na Casa de Direitos Humanos e há uma secretaria executiva do governo estadual responsável por dar suporte ao conselho⁴⁴. A secretaria executiva é composta atualmente por três servidores públicos efetivos, sendo dois técnicos administrativos – cujo concurso é a nível de ensino médio – e uma

⁴³ O Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial foi criado por meio da lei nº 18.251/2009 e regulamentado posteriormente por decreto 45.156/2009 em, 26 de agosto de 2009.

⁴⁴ O apoio ao CONEPIR pela secretaria executiva ocorre por meio da redação de atas das reuniões plenárias, da requisição das diárias necessárias para os conselheiros que não vivem em Belo Horizonte participarem das reuniões, do auxílio no processo eleitoral dos conselheiros, do envio de ofícios para os conselheiros convocando-os para as reuniões, além da atuação em outras demandas do CONEPIR e da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC).

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – cujo concurso é a nível superior – sendo que esta ocupa o cargo de secretária executiva. A secretária executiva possui identificação com a pauta da promoção da igualdade racial, tendo solicitado para trabalhar junto ao CONEPIR, em 2017. Institucionalmente, a secretaria executiva integra a estrutura da Subsecretaria de Participação Social (SUPBAS) que compõe a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), sendo assim ela não é subordinada diretamente à Subsecretaria de Igualdade Racial (SUBIR) – o órgão na estrutura do governo estadual criado, em 2015, criado para lidar com a temática de promoção da igualdade racial. Contudo, mantém-se diálogo constante com a SUBIR.

Por meio da análise das atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias, as quais se tem registro, constatou-se que foram feitas, no mínimo, 43 reuniões desse caráter, entre 2010 e 2017⁴⁵.

A partir da análise dessas atas, pode-se perceber que o CONEPIR foi criado legalmente em julho de 2009, os membros foram nomeados em 13 de maio de 2010, a posse ocorreu em 7 de junho de 2010 e a primeira reunião foi em 1 de agosto de 2010, sendo assim o conselho começou a funcionar de fato, após mais de ano de sua criação. Segundo a ata da primeira reunião plenária ordinária, a SEDESE justificou que a demora do funcionamento do conselho se deveu pelo aguardo da resposta da Advocacia Geral do Estado sobre questões jurídicas quanto a transição do CCN para o CONEPIR, visando agir corretamente dentro dos moldes legais. Na primeira reunião, foi constatado dificuldade que perdurou por muitos anos no conselho atual: a questão da debilidade da organização jurídica dos movimentos sociais, a maioria das entidades da sociedade civil

⁴⁵ Entre 2009 e 2017, houve rotatividade nos integrantes da secretaria executiva e, consequentemente, novos responsáveis pela redação e pelo registro das atas. Dessa maneira não se tem registradas as atas para todas as reuniões, o que é possível perceber pelo fato de a numeração das atas não condizer com o número de documentos disponíveis. Em relação às atas do ano de 2013, apenas duas estão registradas, a de agosto e a de setembro, contudo elas estão numeradas como 9ª reunião plenária ordinária e 10ª reunião. Por uma questão de inferência, seria possível concluir que entre janeiro e julho de 2013 foram realizadas 8 reuniões, entretanto para isso ser verdade em algum dos meses seria necessário a realização de mais de uma reunião. Desse modo, quando não há registro da ata, não é possível afirmar se houve reunião ou não. Além disso, observou-se algumas atas com duplicidade de conteúdo, mas com numeração diferente, interferindo na contagem das atas subsequentes. Ademais, houve atas que possuem numeração distinta, conteúdo distinto, porém a data é a mesma, o que dificulta a constatação de quando a reunião realmente ocorreu.

não é registrada e não possui Cadastro de Pessoa Jurídica, o que dificulta sua participação formal com direito à voto nas reuniões do conselho. Em função dessa dificuldade, ao longo dos anos foram lançados editais para que as entidades da sociedade civil preenchessem as 11 vagas de direito, contudo não foi possível preenchê-las. Assim, os membros do conselho decidiram por prorrogar os mandatos tanto dos conselheiros da sociedade civil quanto dos representantes do governo estadual.

Em junho de 2015, deu-se posse a novos conselheiros em caráter provisório, por meio de indicação governamental e não de lançamento de edital. A medida foi justificada tendo em vista que o mandato da maioria dos conselheiros da sociedade civil estava vencido desde 2013. Apenas no ano de 2018 foi realizado processo eleitoral adequado possibilitando que a sociedade civil ocupasse, em setembro de 2018, as 11 cadeiras em conformidade com a legislação. Apesar de em 2015 os conselheiros terem sido nomeados em caráter provisório, eles permaneceram nessa função por um mandato. Assim, a partir da leitura das atas, constata-se que, após a primeira reunião, em 2010, houve a alteração da mesa diretora do CONEPIR e dos conselheiros em 2015 e em 2018, mesmo que o mandato dos conselheiros seja de 3 anos. Durante esse processo de regularização, o CONEPIR teve o funcionamento de suas reuniões plenárias alterado, principalmente entre 2017 e 2018, não havendo registro dessas reuniões nesse período.

Quando o projeto de lei para a criação do CONEPIR estava em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), em 2008, tentou-se inserir por emenda⁴⁶ a criação de um fundo estadual de promoção da igualdade racial. A justificativa para tal era a de que a pobreza atinge preferencialmente a parcela negra da população, como decorrência, entre outros fatores, do racismo estrutural da sociedade brasileira. Tal racismo aponta para a necessidade de que o Estado incorpore nas políticas públicas direcionadas à população de baixa renda, a perspectiva de que há diferenças de oportunidades entre essas pessoas, com prejuízo para homens e mulheres negras (MINAS GERAIS, 2008). Ademais, a emenda questiona a efetividade do funcionamento do conselho sem que ele disponha de recursos para desempenhar suas atividades, exercer as funções e responsabilidades que lhe são atribuídas. Assim, foi ressaltada a necessidade

⁴⁶ A emenda nº 6 do projeto de lei nº 2.177/2008 que dispunha sobre a criação do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial tentou instituir o Fundo Estadual de Promoção da Igualdade Racial.

de se criar um fundo para dar ao CONEPIR as condições para trabalhar, evitando que ele exista formalmente, mas sem funcionar de fato (MINAS GERAIS, 2008). Entretanto, o parecer⁴⁷ sobre a referida emenda dispõe que não há sustentação na ordem jurídica nem na experiência institucional para a criação do fundo, afirmando que para que determinada política pública receba investimentos, não é necessária a existência de um fundo correspondente. Ademais, foi exposto que para a criação do fundo, é preciso que o projeto seja acompanhado da demonstração de viabilidade técnica e financeira, além de série de elementos indispensáveis para o funcionamento dele, como forma de operação, prazo de duração, forma de remuneração de suas disponibilidades temporárias de caixa, indicação dos seus beneficiários, entre outros (MINAS GERAIS, 2008). Assim, foi exigido que o poder executivo enviasse novo projeto atendendo às disposições cento e vinte dias após a publicação do parecer, o que não foi feito na época. Em 2018, ocorreram novas articulações no poder executivo, por meio da Subsecretaria de Igualdade Racial (SUBIR), para a elaboração de novo projeto de lei que crie o fundo, contudo até o presente momento o projeto não foi encaminhado à ALMG.

Para além do CONEPIR, foi criada a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (CECPT-MG), em 2014, de caráter paritário entre o poder público e a sociedade civil e caráter deliberativo, com a finalidade de coordenar e implementar a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Assim, ela deve propor as ações necessárias para a articulação, execução e consolidação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. Apesar de também ser atribuição da comissão elaborar, acompanhar e monitorar a execução do Plano Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, ele ainda não foi elaborado.

Ademais, a comissão é responsável por emitir a Certidão de Autodefinição para reconhecimento formal dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais, quando solicitado, com exceção dos povos e comunidades indígenas e das comunidades remanescentes dos quilombos, que dispõem de mecanismos próprios para o reconhecimento formal (MINAS GERAIS, 2014). Em 2018, foi constituída câmara

⁴⁷ Parecer sobre a emenda nº 6 ao projeto de lei nº 2.177/2008.

técnica específica para tratar do processo de emissão das certidões e, até outubro deste ano, foram certificados 20 povos e comunidades tradicionais.

Assim como no governo federal, em Minas Gerais também foram realizadas quatro conferências de igualdade racial – denominadas Conferências Estaduais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPIR) - entre 2005 e 2017, por serem pré-requisitos para a participação do estado nas conferências nacionais. De forma análoga, para que os municípios participem da conferência estadual, eles devem realizar conferências municipais ou participar de uma conferência regional e encaminhar ao governo estadual as propostas do encontro e a relação de delegados. Dessa maneira, os temas das conferências estaduais são similares aos das nacionais.

A I COEPIR ocorreu em 2005, sendo organizada pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Esportes, pela ALMG e pelo CCN (MINAS GERAIS, 2005). Assim, o foco dela consistiu na proposição de diretrizes para a fundamentação dos planos estadual e nacional para a promoção da igualdade racial. A II COEPIR aconteceu em 2009 e teve como objetivo de analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na primeira conferência estadual e na nacional, além de avaliar a implementação do PLANAPIR (MINAS GERAIS, 2009). A terceira conferência estadual, também organizada pela SEDESE, por meio da CEPIR, em 2013, teve como propósito discutir os mecanismos de institucionalização da promoção do SINAPIR, além de avaliar os avanços obtidos e os desafios a serem enfrentados após os dez anos da implementação da PNPIR (MINAS GERAIS, 2013). Por fim, a IV COEPIR foi organizada pela Subsecretaria de Igualdade Racial (SUBIR), em 2017, com a finalidade de recolher subsídio para a elaboração do plano estadual de promoção da igualdade racial, além de aprofundar o compromisso assumido com a adesão do estado ao SINAPIR e promover o enfrentamento ao racismo e a todas as formas de discriminação e intolerâncias (MINAS GERAIS, 2017).

5.2.2. As estruturas burocráticas e as bases da capacidade estatal

Em função dos avanços ocorridos no nível federal em relação às políticas de promoção da igualdade racial, foi aumentando a pressão por parte dos movimentos para a criação de uma Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

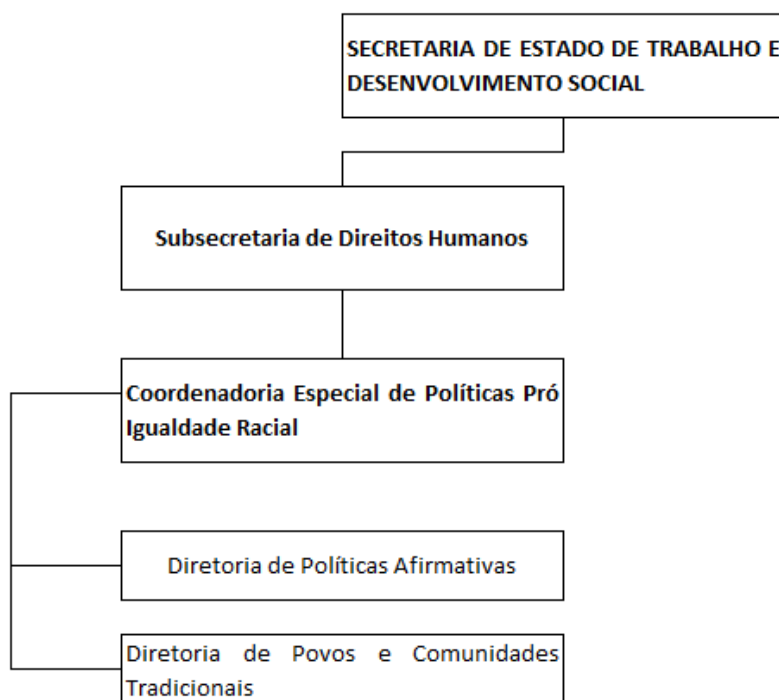
no âmbito do governo estadual de Minas Gerais. Essa pauta foi defendida inicialmente pela CETAF e apoiada, durante muitos anos, pelo Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais (CCN), e pelas diversas entidades do movimento negro como a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), o Movimento Negro Unificado (MNU), o Centro de Referência da Cultura Negra (CERNE), o Centro Nacional de Articulação e Resistência Afro-Brasileira (CENARAB), o Congresso Nacional Afro-Brasileiro (CNAB), o Movimento Afro Esmeraldense (MAE), a Aliança de Negros e Negras Evangélicos do Brasil (ANNEB), a SOS Racismo, entre outros (UNEGRO, 2008).

Contudo, essa secretaria não foi criada na estrutura do governo de Minas Gerais à época, sendo que a primeira vez que o estado possuiu estrutura específica para lidar com a pauta de igualdade racial foi em 2011, com a criação da Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial (CEPIR) e, posteriormente, com a criação da Subsecretaria de Igualdade Racial, em 2015.

A Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial (CEPIR) foi uma das primeiras estruturas específicas no governo estadual de Minas Gerais criadas para lidar com a temática de igualdade racial no ano de 2011. A coordenadoria passou a integrar, em 2011, a Subsecretaria de Direitos Humanos, que compunha a SEDESE⁴⁸, com o objetivo de coordenar e acompanhar as ações de promoção da igualdade étnica e racial desenvolvidas no estado de Minas Gerais, bem como articular e sensibilizar em parceria com o Governo Federal a promoção da igualdade racial nos municípios mineiros em consonância com o Estatuto da Igualdade Racial (MINAS GERAIS, 2011). Por sua vez, a coordenadoria era composta por 2 diretorias, a de políticas afirmativas e a de povos e comunidades tradicionais (ver fig. 1). A CEPIR atuou junto à SEPPIR, desempenhando papel de interlocução com os municípios para a formalização de parcerias que garantam à população negra, às comunidades indígena e aos demais povos e comunidades tradicionais acesso aos direitos fundamentais, por meio de processos participativos (MACHADO, 2016, p 38).

⁴⁸ A lei delegada nº 180/2011 criou Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial ao alterar a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Figura 1 – Organograma da Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial na estrutura da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social



Fonte: Elaboração própria.

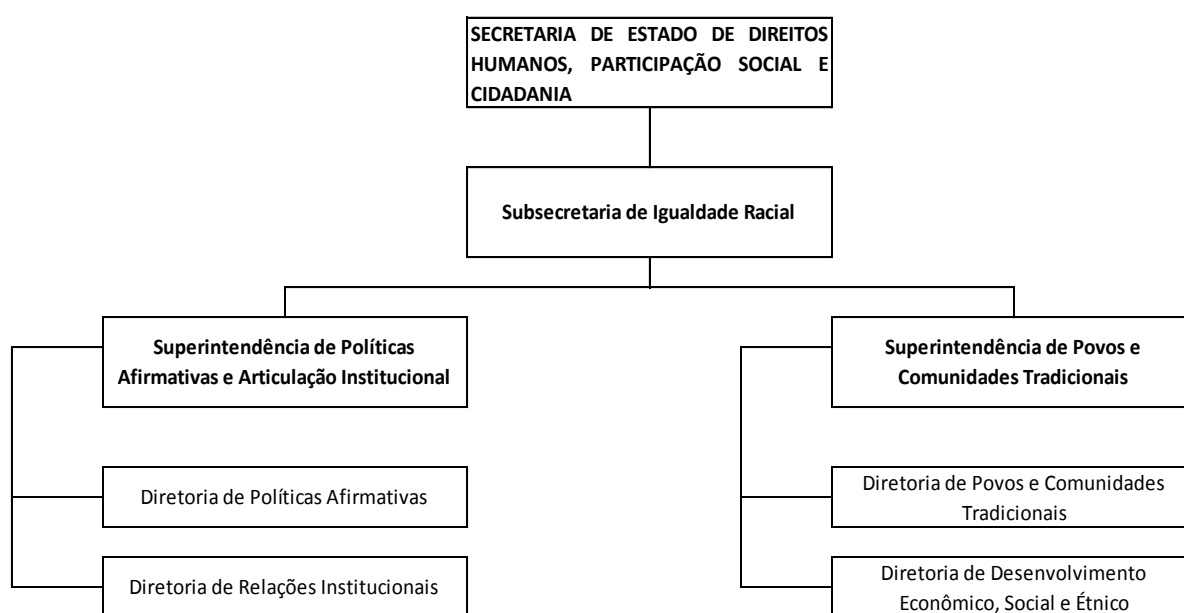
A coordenadoria contava com 6 servidores públicos em seu corpo técnico, sendo 4 efetivos e 2 de recrutamento amplo. De acordo com o ex-coordenador os servidores selecionados pertenciam à própria secretaria. Por meio da 5ª e da 6ª ata de reunião plenária de 2011, pode-se constatar que o CONEPIR indicou alguns nomes para a composição da CEPIR, sendo assim o coordenador escolhido pelo governador era conselheiro representante do governo estadual.

Com a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), em 2015, a CEPIR foi extinta na estrutura da SEDESE e em seu lugar foi criada nova estrutura para desenvolver ações específicas para a promoção da igualdade racial, a Subsecretaria de Igualdade Racial que integra a SEDPAC⁴⁹. A SUBIR é o núcleo responsável pela coordenação dos trabalhos relativos à formulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas de promoção da igualdade

⁴⁹ A lei 21.693/2015 criou a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania e a Subsecretaria de Igualdade Racial, sendo regulamentada pelo decreto nº 46.783, de 24 de junho de 2015.

racial no estado de Minas Gerais. Ela se divide em duas instâncias administrativas: Superintendência de Políticas Afirmativas e Articulação Institucional e Superintendência de Comunidades Tradicionais e suas respectivas diretorias (ver fig. 2) (MINAS GERAIS, 2016).

Figura 2 – Organograma da Subsecretaria de Igualdade Racial na estrutura da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania



Fonte: Elaboração própria.

A Superintendência de Políticas Afirmativas e Articulação Institucional é responsável por articulação e monitoramento das políticas de promoção da igualdade racial e das políticas de ação afirmativa em conjunto com a sociedade civil e com órgãos do estado, com ênfase na população negra; além de assessoramento da Subsecretaria de Igualdade Racial/SUBIR da Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania/SEDPAC na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial (MINAS GERAIS, 2015).

A Superintendência de Povos e Comunidades Tradicionais é responsável pela articulação e monitoramento das políticas, programas e ações para os povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais; além da coordenação, do fortalecimento e do acompanhamento da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais/CECPT (MINAS GERAIS, 2015).

Entre 2015 e 2017, a subsecretaria contou com 11 servidores públicos em seu corpo técnico, sendo 3 efetivos e 8 de recrutamento amplo. Os critérios para a seleção dessas pessoas de recrutamento amplo foi o envolvimento em sua trajetória com o movimento negro ou com a pauta de povos e comunidades tradicionais. Os demais servidores que compõem a equipe são técnicos que, em sua maioria, atuaram na extinta Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial/CEPIR.

No ano de 2016, o governo estadual assinou o termo de adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, celebrado entre a União - por meio do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos - e o estado de Minas Gerais - por meio da SEDPAC. Ao aderir ao sistema, o estado passa a ter série de obrigações e responsabilidades com a finalidade de implementar as políticas de Enfrentamento ao Racismo e Promoção de Igualdade Racial. Assim, ele se compromete em apoiar administrativa e financeiramente o órgão específico e o conselho estadual de promoção da igualdade racial; em participar do FIPIR; em organizar e coordenar fóruns estaduais de gestores municipais da política; em elaborar e executar planos de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial; em propor planos e programas a serem pactuados no âmbito do SINAPIR e executados sob a coordenação dos órgãos integrantes do sistema; em apoiar municípios na criação de órgãos de promoção da igualdade racial e na elaboração e execução de seus planos; em realizar conferências estaduais e apoiar conferências municipais da temática; em fortalecer planos e programas decorrentes da política nacional; e em integrar a Rede Nacional de Atendimento às Vítimas de Discriminação Racial.

O termo foi pactuado na modalidade de gestão básica, o que significa que o estado de Minas Gerais atende aos critérios do SINAPIR de possuir:

- a) Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial instituído e em pleno funcionamento;
- b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade administrativa e com quadro de pessoal para implementação de suas atividades; e
- c) Ações e/ou Projetos de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução (BRASIL, 2014).

Se o estado de Minas Gerais possuísse o Plano de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução e o órgão de políticas de promoção da igualdade racial na estrutura administrativa como unidade gestora e orçamentária, com quadro de pessoal para implementação de suas atividades, ele seria enquadrado na modalidade de gestão plena, que apresenta melhor contrapartida por parte do governo federal (BRASIL, 2014). No estado, o plano estava em elaboração em outubro de 2018 e a expectativa da subsecretaria era que fosse emitido decreto estadual para instituir o plano até novembro, durante o mês da consciência negra. Ademais, apesar de a SUBIR ser um órgão específico na estrutura do governo estadual para executar a política de igualdade racial, ela não é uma unidade gestora e orçamentária, devido à característica do orçamento destinado à subsecretaria que é utilizado, em suma, para custear as despesas administrativas, ficando a cargo das outras secretarias executarem políticas para a promoção da igualdade racial, em função da transversalidade da pauta. Seria necessário que houvesse orçamento para ela executar as políticas públicas, estando ele predefinido – subsecretaria como unidade financeira – ou não, dotando o órgão de discricionariedade para direcionar o recurso – subsecretaria como unidade gestora.

O termo de adesão ao SINAPIR não estabelece contrapartida financeira da União para o estado de Minas Gerais, apenas atribui ao estado prioridade no repasse de recursos do Ministério a serem realizados por instrumentos próprios. O benefício recebido pelos entes que aderem ao SINAPIR é a pontuação adicional nos chamamentos públicos realizados pela SEPPIR. Essa pontuação define a prioridade dos estados e municípios para receber recursos do governo federal, sendo que os entes da modalidade gestão básica possuem sua pontuação multiplicada por 1,5, enquanto nas outras modalidades ela pode ser multiplicada por 2, no caso da gestão intermediária, ou 3, no caso da gestão plena. Ademais, a União estabelece compromisso com aqueles que aderiram ao sistema, devendo realizar ações de fomento, articulação, fortalecimento, apoio dos órgãos ligados à temática; além de realizar as conferências nacionais, implementar o PLANAPIR e executar e monitorar a política em âmbito nacional.

Dos 26 estados brasileiros, 17 deles aderiram ao SINAPIR até agosto de 2018, sendo 12 deles na modalidade básica – assim como o estado de Minas Gerais – e apenas 1 em modalidade plena – o estado da Bahia (ver quadro 4). Em relação aos municípios brasileiros, 57 aderiram ao SINAPIR sendo 8 deles mineiros.

Quadro 4 – Modalidade de gestão e data de adesão dos estados brasileiros ao SINAPIR

ESTADO		MODALIDADE DE GESTÃO	DATA DE ADESAO
1	Acre	Básica	01/10/2015
2	Alagoas	Básica	30/07/2018
3	Bahia	Plena	01/08/2014
4	Ceará	Básica	18/12/2017
5	Distrito Federal	Básica	11/04/2018
6	Espírito Santo	Intermediária	01/09/2014
7	Goiás	Básica	11/05/2016
8	Maranhão	Básica	05/05/2015
9	Mato Grosso	Intermediária	18/12/2017
10	Mato Grosso do Sul	Intermediária	27/07/2015
11	Minas Gerais	Básica	11/03/2016
12	Paraíba	Intermediária	18/02/2016
13	Paraná	Básica	18/12/2017
14	Pernambuco	Básica	11/04/2016
15	Rio Grande do Sul	Básica	30/12/2014
16	Rondônia	Básica	03/09/2018
17	São Paulo	Básica	18/12/2017

Fonte: SEPPIR.

O plano estadual de promoção da igualdade racial foi elaborado em 2014 pela CEPPIR, sendo discutido e aprovado pelo CONEPIR, contudo o secretário da SEDESE na época não deu os encaminhamentos necessários e o plano não foi apresentado formalmente à sociedade nem foi implementado. Em 2018, a SUBIR elaborou novo Plano Mineiro de Promoção da Igualdade Racial (PLAMPIR) com base nas propostas da IV COEPIR, principalmente, e de outros eventos realizados com a sociedade civil (como o Abril Indígena, o I Encontro da Juventude Quilombola, a I Mostra de Direitos Humanos e o I Encontro de Mulheres Quilombolas do Vale do Jequitinhonha). As propostas foram sistematizadas e revisadas em parceria com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e com representantes das secretarias estaduais com as quais o plano se relaciona. O PLAMPIR é transversal e envolve diversas áreas do estado como trabalho e desenvolvimento econômico, educação, cultura, saúde, segurança pública, assistência social, habitação, saneamento básico, segurança alimentar, dentre outros. Essas parcerias foram essenciais para que as propostas fossem respaldadas pela legislação federal e

estadual existentes, respeitando a competência de cada ente e promovendo articulações para que as propostas que compõem o plano possam ser desenvolvidas em parceria com as secretarias que desenvolvem essas políticas setoriais.

A subsecretaria SUBIR também tentou criar ao longo desses quatro anos o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial do Estado de Minas Gerais (FIPIR-MG), como coletivo de organização e articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais existentes no estado e garantir os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Igualdade Racial. O FIPIR-MG teria como objetivo implementar estratégias para a incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnico-racial às ações governamentais estaduais e municipais. Seus princípios se baseariam nos do fórum criado pelo governo federal: transversalidade, descentralização, intersetorialidade, gestão democrática e estímulo à adoção de medidas que favoreçam à promoção da igualdade racial pelos três poderes, Ministério Público, Defensorias Públicas e iniciativa privada (MINAS GERAIS, 2017). Para isso ele seria composto por um representante de cada secretaria estadual, o que permitiria coordenar as ações desenvolvidas pelo estado para promover a política de igualdade racial, além de induzir que essas secretarias adotem mais ações relacionadas com esta temática. Entretanto, o FIPIR-MG ainda não foi criado pelo estado.

Além dessas ações, a SUBIR realizou “webconferências” com a finalidade de capacitar gestores e conselheiros municipais para a execução das políticas de promoção da igualdade racial, ao longo dos quatro anos de existência, além de promover campanhas publicitárias de promoção da igualdade racial, principalmente de combate ao racismo, em parceria com a Rede Minas. Devido à ausência de registros das atividades da subsecretaria, não se sabe quantas conferências digitais e campanhas publicitárias foram realizadas e nem quais foram os temas.

Na próxima sessão serão abordadas as principais políticas públicas de promoção da igualdade racial que os órgãos do governo estadual de Minas Gerais, principalmente a CEPIR e a SUBIR, desenvolveram entre 2011 e 2017.

5.3. Trajetória da política de promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais

O Governo Federal e o Governo Estadual de Minas Gerais têm articulado com os municípios mineiros a instituição da Política de Promoção da Igualdade Racial. Para que a política se institucionalize foi firmado o convênio nº 769.512/2012 entre a união e o estado para proporcionar condições e mecanismos necessários para a criação e o fortalecimento de coordenadorias e conselhos municipais de promoção da igualdade racial. A vigência do convênio foi de 30 de dezembro de 2012 a 31 de dezembro de 2016. Segundo o documento de formalização, o valor total do convênio era de R\$ 401.789,50, sendo integrado pelo valor repassado pela SEPPIR de R\$ 327.869,50 e pela contrapartida estadual de R\$ 73.920,00. Inicialmente a SEDESE era a responsável no estado por gerir esse convênio, por meio da CEPIR. Porém a partir de 2015 a SEDPAC assumiu essa responsabilidade, por meio da SUBIR.

Esse convênio viabilizou a aquisição de equipamentos e instrumentos necessários para a realização do objeto e a capacitação de gestores municipais para implementação da política de promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo. Foram visitados 75 municípios durante a vigência do convênio para que os representantes do estado informassem aos gestores municipais sobre a Política de Igualdade Racial, incentivassem a adesão dos municípios ao FIPIR e estimulassem a criação de conselhos municipais de igualdade racial e de estrutura específica no município para lidar com a temática. Os critérios para a seleção desses municípios foram informações que indicassem baixo desenvolvimento do município, obtidas por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e dos dados produzidos pelo IBGE, além de informações fornecidas pela SEPPIR que indicassem municípios com carência de políticas de promoção da igualdade racial.

Ao final, 29 municípios criaram conselhos e estruturas específicas e, como contrapartida do estado e da união, eles receberam três computadores, dois destinados ao conselho e um destinado à estrutura específica. Entretanto, nem todos os municípios que criaram essas instituições aderiram ao FIPIR, apesar de ser uma recomendação estadual e federal. Segundo entrevistado, essa discrepância de municípios visitados e municípios que criaram esses órgãos se deve à resistência dos gestores municipais em relação à pauta

de igualdade racial e à percepção de que aderir a essa política implica aumento dos gastos municipais, o que as prefeituras visam evitar.

Entre 2011 e 2014, a CEPPIR realizou mutirões de registro civil nos municípios mineiros e nas comunidades tradicionais desses municípios com o objetivo de permitir o acesso à população a vários documentos como a carteira de identidade, o cadastro de pessoas físicas, a certidão de nascimento, a carteira de trabalho, dentre outros. Essas atividades foram realizadas com os diversos órgãos responsáveis por esses documentos como o Ministério do Trabalho, os Correios, etc. A importância dessa ação consiste na dificuldade de acesso a esses serviços prestados pelo Estado pela população de municípios pequenos, principalmente a população mais pobre e integrante de povos e comunidades tradicionais. No ano de 2015, essa ação foi prevista no PPAG porém no relatório do Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira não foi evidenciado valor empenhado nem valor pago para ela, assim infere-se que essa ação não ocorreu nesse ano.

No âmbito da Secretaria de Estado de Saúde (SES), em 2013⁵⁰, a Comissão Intergestores Bipartite do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais (CIB-SUS/MG) aprovou a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra e Quilombola do Estado de Minas Gerais. A deliberação que criou o comitê não previu de imediato representantes da sociedade civil como algo obrigatório, apenas criou a possibilidade para tal: “§ 1º Poderão ainda constituir-se em membros permanentes do Comitê, representantes das Universidades, Centros de Pesquisa e organizações da sociedade civil sediados no Estado de Minas Gerais, que possam colaborar em suas atividades” (MINAS GERAIS, 2013). Contudo, segundo entrevistado, esse comitê não funcionou de fato, não desenvolvendo nenhuma reunião ou ação específica.

A atenção específica da SES para a saúde da população negra foi retomada com o I Seminário Estadual de Saúde da População Negra realizado por essa secretaria em dezembro de 2016, com objetivo de fomentar a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Dentre outros aspectos, foi debatida a estrutura do comitê incluindo representantes da sociedade civil de diversos segmentos.

⁵⁰ Deliberação CIB-SUS/MG nº 1.375, de 20 de fevereiro de 2013.

Como consequência desse seminário, em 2017, foi instituído o Comitê Técnico de Saúde Integral da População Negra, no âmbito do Estado de Minas Gerais⁵¹, definido como órgão colegiado com caráter consultivo e propositivo e com a finalidade de formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas para o combate à discriminação, para a promoção da saúde integral e defesa dos direitos das populações negra e quilombola (MINAS GERAIS, 2017). Ele envolve representantes de diversos órgãos e entidades do governo estadual, tanto da área da saúde como da SEDPAC e da SEDESE, incluindo os conselhos de igualdade racial, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, representantes de povos e comunidades tradicionais e do movimento negro. As ações do comitê são pautadas na orientação e avaliação das políticas desenvolvidas pela SES que tenham como objetivo a promoção da igualdade racial e promoção da equidade na Atenção à Saúde da População Negra e Quilombola. Além disso, ele deve elaborar propostas de intervenção referentes à questão da equidade para esta pauta, sugerindo inclusive iniciativas intersetoriais. Desde a sua criação, o comitê realizou 2 reuniões, cujos temas principais foram questões operacionais de organização interna como a aprovação do regimento interno.

A Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais foi instituída em 2014⁵² com o objetivo de promover o desenvolvimento integral desse público, com ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia de seus direitos territoriais, sociais, ambientais e econômicos, respeitando-se e valorizando-se sua identidade cultural, bem como suas formas de organização, relações de trabalho e instituições (MINAS GERAIS, 2014). Para isso, as ações voltadas à efetivação da política ocorrerão de forma intersetorial, integrada, sistemática e coordenada contribuindo para que povos e comunidades tradicionais possam exercer plenamente seus direitos fundamentais e sociais; promovendo o enfrentamento ao racismo e às discriminações correlatas; e incluindo a participação dos povos e das comunidades tradicionais em instâncias institucionais e em mecanismos de controle

⁵¹ O Comitê Técnico de Saúde Integral da População Negra foi instituído pela Deliberação da Comissão Intergestores Bipartite do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais – CIB-SUS/MG nº 2.488, de 17 de maio de 2017, e pela Resolução Conjunta SES/SEDESE/SEDPAC nº 0220, de 17 de maio de 2017.

⁵² A Lei Estadual nº 21.147, de 13 de janeiro de 2014, instituiu Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais.

social, propiciando-lhes o protagonismo nos processos decisórios relacionados a seus direitos e interesses, inclusive na elaboração, no monitoramento e na execução de programas e ações (MINAS GERAIS, 2014).

Em 2014, também foi criado o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Raciais e Intolerância (NAVCRADI) da Polícia Civil mineira. Ele é outro arranjo institucional para o fortalecimento da política de igualdade racial. Seu objetivo é atender a demandas configuradas como crimes raciais e de intolerância, além de monitorar os casos registrados em outras delegacias (POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS, 2013). O NAVCRADI oferecia atendimentos jurídico, psicológico e social por meio da prestação de serviços de instituições parceiras, além da realização de perícia e exames específicos, pelo Instituto de Criminalística e pelo Instituto Médico Legal (POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS, 2013) (MACHADO, 2016, p 39).

Posteriormente, em 2018, as atribuições do NAVCRADI foram assumidas pela Delegacia Especializada em Repressão aos Crimes de Racismo, Xenofobia, LGBTfobia e Intolerâncias Correlatas (DECRIN), criada neste mesmo ano. Compete à DECRIN proceder ao exercício das funções de polícia judiciária e a investigação criminal quando a motivação do delito decorrer de preconceito, intolerância ou qualquer outro ato de discriminação, excetuando o delito de homicídio consumado cuja atribuição será do Departamento de Investigação de Homicídios e Proteção à pessoa (MINAS GERAIS, 2018). Apesar de ter sido criado a DECRIN, até outubro de 2018 não havia sido designada equipe específica para lidar com os crimes de competência da delegacia. Por isso, a competência da delegacia responsáveis por crimes sexuais passou a cuidar dessa demanda temporariamente.

Em 2018, foi lançada a Rede de Enfrentamento ao Racismo e às Múltiplas Formas de Intolerância. O objetivo da rede é criar um conjunto de ações e serviços de diferentes setores que visem à ampliação do atendimento, à identificação e ao encaminhamento adequado e integrado das pessoas em situação de discriminação racial explícita ou implícita, firmando o compromisso dos diversos integrantes com o fortalecimento da rede de enfrentamento e combate ao racismo e a toda forma de intolerância. Assim, a rede visa à atuação articulada entre as instituições e os serviços governamentais e não governamentais que atuam direta ou indiretamente no

enfrentamento e combate ao racismo no estado de Minas Gerais. A Subsecretaria de Igualdade Racial é a articuladora da rede que pretende integrar as secretarias estaduais, as prefeituras municipais, os equipamentos públicos responsáveis pela política de assistência social - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) - o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Ministério Público Federal, as Polícias Civil e Militar do Estado, além dos órgãos ligados ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário. Contudo, após o lançamento da rede não foi realizada nenhuma reunião entre os atores até outubro de 2018.

Ao recuperar a trajetória das políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais, percebe-se esforço do governo estadual para promover estratégias para lidar com a pauta. Um aspecto importante é que as ações ligadas a essa temática não ficaram restritas à SUBIR, envolvendo também outras áreas, fazendo jus à transversalidade da temática. Contudo, apesar de terem sido criadas estruturas como comitê, rede de articulação e delegacia, percebe-se que elas ainda não estão em pleno funcionamento. Sendo assim, tem-se tentado instituir a política, porém é preciso que esses mecanismos instituídos funcionem na prática.

6. CAPACIDADES PARA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Este capítulo trata da análise da capacidade do estado de Minas Gerais para desenvolver políticas de promoção da igualdade racial, considerando o período entre 2011 a 2017. Para isso será analisado como as ações e as estruturas estatais se enquadram nos elementos que compõem a capacidade administrativa e a capacidade política, segundo Pires e Gomide (2016).

Para compreender melhor essa relação, foram feitas 5 entrevistas: com o ex-coordenador da Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial; com a superintendente de políticas afirmativas e articulação institucional e com o superintendente de povos e comunidades tradicionais da Subsecretaria de Igualdade Racial; com a antiga secretária executiva do Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais e do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e com a atual secretária executiva do CONEPIR.

As ações e as estruturas do governo estadual são percebidas por meio da análise de 3 Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAGs) distintos, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019, dos exercícios de 2011 até 2017, e dos relatórios do Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (BO/SIAFI), que fornecem informações em relação às políticas públicas desenvolvidas e aos recursos orçamentários e financeiros destinados a execução dessas políticas.

Também foram analisadas as atas disponíveis do extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais, do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais. A análise das atas se deu com o objetivo de constatar principalmente a dimensão relacional e política das capacidades estatais, identificando as relações estabelecidas entre o setor governamental e os movimentos e entidades da sociedade civil.

Na primeira seção deste capítulo, o foco será sobre a capacidade administrativa do estado de Minas Gerais na segunda seção a análise se concentra sobre a capacidade política.

6.1. A capacidade administrativa no estado de Minas Gerais

Conforme visto no primeiro capítulo, a capacidade administrativa é composta pela disponibilidade e pela qualidade de três elementos nos órgãos do estado: recursos humanos, financeiros e tecnológicos⁵³; coordenação entre as ações; e monitoramento das atividades do governo. Nesta seção, serão analisados cada um desses elementos presentes no governo do estado de Minas Gerais, comparando-os entre o momento em que a política ficou a cargo da Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial/CEPIR – de 2011 a 2014 – e no período da Subsecretaria de Igualdade Racial/SUBIR – de 2015 a 2017.

6.1.1. Recursos humanos

Neste item serão abordados aspectos dos recursos humanos das duas estruturas organizacionais objeto deste trabalho, a CEPIR e a SUBIR, a partir da análise de perfil das equipes e dos funcionários públicos com função de chefia e de aspectos relativos a essa dimensão, como adequação da equipe e sua rotatividade.

Em relação aos recursos humanos da Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial, que fazia parte da SEDESE, o entrevistado A evidenciou que apesar do tamanho da equipe ser pequeno (entre 6 e 7 pessoas), foi possível realizar as atividades que a coordenadoria se dispôs a realizar. Dentre as ações da coordenadoria destaca-se a emissão de documentação civil básica para povos e comunidades tradicionais e a articulação com os municípios que participavam do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial/FIPIR – coordenado pelo governo federal – para que eles desenvolvessem políticas de promoção da igualdade racial.

As outras pessoas (da equipe) foram da própria administração [...] A equipe foi formada com os próprios servidores da própria secretaria (SEDESE) porque existia uma equipe bem pequena. Na primeira etapa, era composta de duas diretorias, diretoria de políticas afirmativas e outra de povos tradicionais. Ficava sempre entre 6 e 7 pessoas. Chegou

⁵³ Apesar da relevância, os recursos tecnológicos não foram explorados neste trabalho.

a ter 7 pessoas. Todos eram técnicos e muito bem capacitados. Tiveram um papel muito importante e conseguimos captar recursos do Governo Federal para dois projetos, um para emissão de documentação civil básica em povos e comunidades tradicionais e o outro para articular os municípios que participavam do FIPIR (Entrevistado A).

A composição da equipe não teve alterações significativas, apenas um membro deixou a equipe ao longo dos 4 anos. Os integrantes da coordenadoria eram servidores públicos que integravam os recursos humanos da SEDESE, sendo que apenas um membro era de recrutamento amplo proveniente da secretaria executiva do extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais (CCN), e o coordenador considerava-os capacitados e sensíveis à pauta.

Não teve rotatividade das pessoas. A única que pessoa que saiu da equipe foi a M.J. que era uma servidora técnica. A equipe era bem ‘enxutinha’, era pouca. Mas mesmo assim eram servidores sensíveis a pauta, ela conhecia profundamente a pauta e era comprometida. Tanto é que conseguimos fazer todas as visitas técnicas do convênio, 75 visitas técnicas, e além disso conseguimos fazer 49 mutirões para a emissão da documentação civil básica. Uma equipe enxuta, porém muito eficiente. De certa forma nós tiramos leite de pedra (Entrevistado A).

O próprio coordenador era servidor efetivo da SEDESE. Para além disso, ele sempre foi envolvido com a pauta de igualdade racial, o que se iniciou entre os anos de 1986 e 1987 com sua participação no movimento negro de Esmeraldas. Por meio do movimento ele passou a integrar o CCN, que era composto apenas por representantes da sociedade civil.

Como exposto no primeiro capítulo deste trabalho, a visão adotada sobre recursos humanos refere-se, principalmente, à qualidade deles, visto que para lidar com a temática da igualdade racial é preciso gestores públicos capazes de compreender essa realidade e traduzir seus esforços em políticas públicas efetivas. Assim, conforme o entrevistado A, é possível concluir que os recursos humanos da Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial eram capacitados tecnicamente, o que foi fundamental para que eles pudessem desempenhar as ações planejadas pela coordenadoria como foi relatado pelo antigo coordenador. Além disso, não houve grande rotatividade na equipe, o que é um indício positivo para a continuidade das ações e para o desenvolvimento da pauta. Ademais, os membros da equipe e o coordenador possuíam envolvimento e

afinidade com a temática de promoção da igualdade racial, o que é essencial para o engajamento dos servidores públicos.

Quando ocorreu a mudança para a Subsecretaria de Igualdade Racial, em 2015, o tamanho da equipe e a sua composição se alteraram. Apesar de a maior parte da equipe da CEPIR passar a integrar a nova subsecretaria, foram incorporados à estrutura servidores de recrutamento amplo, em sua maioria ligados ao movimento negro. Assim, o quadro funcional de servidores públicos da SUBIR é composto por 11 pessoas, sendo 8 de recrutamento amplo e 3 efetivos. A incorporação dessas pessoas representou ganho de legitimidade para a pauta ao incluir pessoas que militam e que pesquisam sobre o tema, conforme relato do entrevistado B.

Algumas pessoas (da equipe da SUBIR) vêm da militância. A própria subsecretária era militante da CONEN (Coordenação Nacional de Entidades Negras) e coordenou a Fundação Centro de Referência de Cultura Negra durante um período. Eu a conheço dessa trajetória de militância também. E o outro superintendente era militante dos Agentes de Pastorais Negros. Eles são contemporâneos meus. A diretora de relações institucionais é mais recente, também atuou no CONEN, e a diretora de ações afirmativa vem de uma militância do campo da cultura, mas que também tem uma transversalidade com a temática de igualdade racial e atuou também na Fundação Centro de Referência de Cultura Negra. No campo das diretoras da superintendência da qual eu coordeno, eu sei que elas vêm de uma militância. O superintendente de povos e comunidades tradicionais também. Nas demais diretorias eu sei que os dois diretores também são ligados ao movimento social e ao movimento partidário. Mas eu não os conhecia. Os demais membros da equipe são trabalhadores técnicos do estado (Entrevistado B).

O perfil da equipe é de servidores que possuem envolvimento da pauta desde a época da coordenadoria e de pessoas com envolvimento político, trajetória na militância e certa experiência no âmbito da gestão pública.

O pessoal mais técnico a escolha se deu porque eles já estavam na estrutura anterior (CEPIR), já tinham expertise anterior, dos conselhos anteriores. Então essa equipe foi mantida. Quando a gente chegou, como é cargo comissionado passa por uma indicação política, ela tem um componente da capacidade técnica também. Não é porque é cargo comissionado que vai chamar qualquer um. [...] E também procurou a nível do estado quem era servidor efetivo que poderia contribuir, que era o meu caso. Além da atuação e da militância. [...] De gestão as pessoas tinham uma bagagem, nos municípios. No caso da subsecretária ele teve uma experiência no governo federal como assessora (Entrevistado C).

A respeito do perfil e da quantidade de pessoas da equipe apontou-se problemas nos dois aspectos. Foi dito que a equipe da Subsecretaria de Igualdade Racial é pequena, o que dificulta a execução das atividades da subsecretaria. Além disso, apontou-se debilidade como um todo em relação ao conhecimento da equipe quanto à legislação ligada à promoção da igualdade racial, ao conhecimento das políticas públicas existentes e do orçamento destinado à pauta. Assim, parece que a equipe tem conhecimento de vivência da temática e certa ciência das necessidades da população negra e dos povos e das comunidades tradicionais. Contudo, pouco se sabe dos aspectos técnicos, das ações desenvolvidas pelo governo federal e pelo governo estadual. Essa falta de conhecimento aliada com o pequeno número de pessoas da equipe – na perspectiva do entrevistado C – pode ter atrapalhado o desenvolvimento das atividades da subsecretaria.

Para o que a gente tem a fazer, a quantidade de pessoas é pouca. Por exemplo, junto com os diretores deveria ter entre cinco e dez pessoas para fazer a organização, distribuir os trabalhos, porque precisa elaborar, escrever, produzir relatórios, ter a capacidade de conhecer a política como um todo. No geral, eu vejo que as pessoas têm um conhecimento da pauta, mas precisa conhecer a legislação, as políticas existentes, ter um mínimo de conhecimento daquilo que você está assumindo. [...] Da equipe como um todo, é claro que as pessoas têm um conhecimento, mas é claro que uma maior capacidade técnica eu sinto que, no geral, falta. Até de coisas mínimas que seria importante as pessoas já terem. É importante porque tem que conhecer os marcos legais da política, isso é fundamental para atuar de maneira mais competente. [...] Também conhecer a lógica da questão orçamentária, de onde vem esse orçamento, de dialogar com a Assembleia Legislativa, porque é lá que o orçamento passa, das emendas parlamentares, da importância do PPAG. Além dessas coisas que eu falei de elaboração, de proatividade, da questão de organização (Entrevistado C).

Houve rotatividade no cargo de diretor de comunidades tradicionais, que foi ocupado por 3 diretores diferentes entre 2015 e 2018. Apesar de haver alteração apenas na composição de um cargo, a função de diretor é importante e essas mudanças podem ter prejudicado o desenvolvimento e a continuidade da pauta, além de interferir na troca de informações e na gestão do conhecimento, visto que não houve processo de transição entre um diretor e outro.

O que nós tivemos de rotatividade é até uma questão para a gente poder pensar. Eu sei que tem a ver com essa estrutura do Estado, que é uma

estrutura burocrática e é uma estrutura branca. No caso da superintendência de povos e comunidades tradicionais, houve rotatividade na diretoria de promoção dos direitos de povos e comunidades tradicionais [...] Inclusive a indicação era de indígenas, primeiro veio o cacique M., que ficou quase um ano e meio, depois veio a S., que ficou um tempo muito pequeno. Então foi o que teve rotatividade. Por isso, pela dinâmica também que eles tinham (Entrevistado C).

Pelo relato do entrevistado C, podem ser levantadas várias questões em relação a esse cargo em que houve rotatividade. A primeira delas é a dificuldade de encontrar uma pessoa com perfil para a pauta de povos e comunidades tradicionais que consiga se adaptar à estrutura burocrática do Estado.

O entrevistado caracterizou a estrutura do Estado como uma “estrutura branca”. A iniciativa da gestão de contratar indígenas para assumir o cargo de diretor de promoção de direitos de povos e comunidades tradicionais é muito positiva porque essas pessoas possuem a vivência prática e cotidiana com essa temática. Seus conhecimentos poderiam agregar bastante para a prática da gestão evitando que sejam feitas “políticas de gabinete” distantes das reais necessidades da sociedade civil, essencialmente do público alvo da política. Contudo, segundo o entrevistado, essas pessoas tiveram dificuldade de se adaptar à maneira de funcionamento do Estado – a forma como uma aldeia se organiza, por exemplo, é bem diferente de como funciona o governo.

O primeiro (diretor) era cacique, era estudante de direito. Um cacique lá na aldeia, vinha para Belo Horizonte, (precisava) compreender a gestão da política pública, a dinâmica aqui. Como ele era o cacique lá na aldeia ele tinha ‘porta aberta em todo lugar’. Mas aqui é uma estrutura. Para falar com o secretário, eu preciso agendar. Eu não vou ter ‘porta aberta’ na secretaria. Também a pauta indígena tem uma necessidade específica de tratar várias questões, mas também tem esse peso que é essa estrutura aqui né, compreender isso, como você dialoga com essa capacidade de articular (Entrevistado C).

Outra questão que contribuiu para esse obstáculo à adaptação é a distância entre as aldeias ou a localidade onde os diretores moravam e o local onde deveriam trabalhar no governo. Por fim, foi apontado que a falta de recursos foi um fator desestimulante para os ex-diretores, porque em alguns casos eles arcaram com as viagens a trabalho com recursos próprios.

A S. chegou, ficou quatro meses, mas ela também tinha uma dinâmica de vida, não morava em Belo Horizonte, nem na região metropolitana, tem família. Mesmo hoje ela não estando morando na aldeia, a referência dela é essa, ela sempre vai. Está morando em Governador Valadares e estudando. No caso dela, houve dificuldades que foram aparecendo sobretudo esse ano em questões de recursos. Tinha que fazer viagens sem recursos, às vezes pagar do próprio bolso. Agora o M. chegou aí para cumprir essa fase final (Entrevistado C).

Tanto a superintendente de políticas afirmativas e articulação institucional, quanto o superintendente de povos e comunidades tradicionais, dedicam-se ao movimento negro há muitos anos. Os dois se envolveram com a militância quando estavam no ensino médio e essa relação se aprofundou no movimento durante a faculdade e posteriormente no âmbito profissional. Eles também se envolveram com a temática racial no âmbito acadêmico, principalmente na área da educação. Assim, além do envolvimento prático com a promoção da igualdade racial eles também se dedicaram a estudar essa temática.

No caso da superintendente de políticas afirmativas e articulação institucional, o envolvimento com a temática racial ocorreu no final da década de 1980, por meio de grupos ligados à igreja católica e à catequese. No âmbito profissional, por meio do sindicato dos trabalhadores técnicos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), quando ela esteve na coordenação geral trabalhando com as políticas sociais e antirracismo. Por fim, no âmbito acadêmico, a superintendente atuou na área da educação, tendo discutido o tema das relações raciais tanto no mestrado quanto no doutorado.

O superintendente de povos e comunidades tradicionais pertence à Comunidade dos Arturos, uma comunidade quilombola situada em Contagem, no estado de Minas Gerais. Assim, com base na sua criação familiar ele sempre esteve ligado aos povos e comunidades tradicionais, à cultura afro-brasileira e ao congado. Para além de suas raízes e tradições, seu envolvimento na militância se iniciou por meio da organização Agentes de Pastoral Negros, em 1986. Durante a sua trajetória, ele participou de eventos importantes para o movimento negro que se configuraram como verdadeiros marcos para que o Estado reconhecesse a igualdade racial e começasse a desenvolver políticas públicas para a população negra e para os povos e as comunidades tradicionais. Os principais eventos foram a Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, e a Conferência de Durban, em 2001, ambas relatadas no segundo capítulo deste trabalho. Na época da

conferência, ele era o coordenador nacional dos Agentes de Pastoral Negros e foi responsável, na coordenação do movimento negro, pelo diálogo com o Estado brasileiro para a organização do evento. No âmbito acadêmico, ele fez mestrado na área da educação sobre o tema das relações étnico-raciais no âmbito da política de educação. Ademais, em 2012, ele atuou como gestor de políticas de igualdade racial no município de Contagem.

Os dois superintendentes também percebem que assumiram esses cargos no governo estadual como uma consequência de suas trajetórias de militância no envolvimento negro: “Por essa militância e por essa atuação, em 2015, o secretário me convidou para ser superintendente. [...] Acredito que o secretário pensou em compor uma equipe que tinha conhecimento, competência técnica, não só por ser uma indicação” (Entrevistado C). A escolha de pessoas com esse perfil para desempenho de cargos de chefia na subsecretaria é coerente com a própria ideia de criação da secretaria que, segundo os entrevistados, foi uma reivindicação do próprio movimento negro. Sendo assim, nada mais justo do que escolher pessoas com trajetória no movimento para ocupar uma subsecretaria que também foi reivindicada pelo movimento.

6.1.2. Recursos orçamentários

Nesta seção, analisa-se como os recursos orçamentários estão distribuídos entre as secretarias estaduais e entre as políticas públicas dessas secretarias. Dessa forma, é feita análise qualitativa observando as características das ações selecionadas; se a maioria das ações são focalizadas na população negra e nos povos e comunidades tradicionais, ou se elas são mais genéricas; em quais secretarias essas ações se concentram e se houve variação da natureza delas ao longo dos anos. Também é feita análise do valor orçamentário das ações, observando quais secretarias possuem mais recursos; se há discrepância entre o valor destinado às ações específicas para a igualdade racial e as ações relacionadas indiretamente à temática; e se esse valor aumentou ou diminuiu com o passar dos anos.

A análise foi feita a partir dos Plano Plurianuais de Ação Governamental de 2011 até 2017⁵⁴ a fim de que se tivesse uma análise mais consistente das ações⁵⁵ desenvolvidas pelo governo do estado de Minas Gerais voltadas para a promoção da igualdade racial e dos recursos orçamentários destinados a essas ações.

A respeito da questão orçamentária da pauta de promoção da igualdade racial como um todo, no contexto da antiga Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial, o entrevistado foi otimista principalmente em relação aos recursos voltados para as comunidades quilombolas e as indígenas. Na sua fala ressaltou que esses recursos foram pouco contingenciados ao longo dos anos. Porém, ele considerou todo o período em que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) esteve à frente do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, de 2003 a 2014, em vez de considerar apenas o período de existência da coordenadoria, de 2011 a 2014.

Nós conseguimos avançar muito. Nós conseguimos inserir, principalmente para a pauta quilombola e indígena, o orçamento. Eu sei que de 2003 até 2014 nós conseguimos inserir no orçamento mais de 200 milhões de reais e houve baixo contingenciamento de recursos. Agora precisa verificar junto com as áreas se todos esses recursos foram realmente gastos com a população indígena e quilombola. Mas se você pega lá as peças orçamentárias, vai ver que existe um volume de recursos muito grande de recursos para quilombolas e indígenas, tanto no Plano Plurianual, quanto na Lei Orçamentária Anual. E esses recursos foram muito pouco contingenciados. Se chegou a 290 milhões uns 30 milhões só que foram contingenciados (Entrevistado A).

Por outro lado, a visão dos gestores da Subsecretaria de Igualdade Racial a respeito do orçamento destinado à temática de promoção da igualdade racial, no cenário atual, principalmente entre 2015 e 2017, é mais crítica e pessimista. Um dos desafios trazidos pelo entrevistado C em relação a esse orçamento, principalmente o orçamento da subsecretaria, é a falta de priorização dos gestores associada à negação da existência do racismo, fazendo com que a SUBIR não possua recurso próprio. Como será observado

⁵⁴ Os valores orçamentários utilizados foram deflacionados conforme o IPCA de 2017 para viabilizar a comparação entre eles.

⁵⁵ As ações analisadas dos PPAGs dos exercícios de 2011 a 2017 foram escolhidas por meio da busca de palavras-chave relacionadas à temática racial. As palavras foram: racial (is), racismo, raça, negro (s), negra (s), etnia, étnico, afro, povo (s), comunidade (s), tradicional (is), índio, indígena, cigano (s), cigana (s), quilombo e quilombola. A busca considerou as palavras presentes no nome, na finalidade e no público alvo das ações do PPAG.

mais adiante neste capítulo, a maioria das ações com recurso orçamentário são de órgãos diferentes da Subsecretaria de Promoção da Igualdade Racial.

A outra questão que é um desafio é porque não concebendo essa necessidade dessas políticas públicas não há um investimento direcionado. Então a subsecretaria não tem um recurso próprio para a execução de políticas. Embora ela não seja uma secretaria da atividade fim o papel dela é de articulação. Mas também falta recurso para articulação dentro das outras secretarias. Então, por exemplo, se a gente quiser mudar a estrutura da população negra, da população pobre do estado, precisa haver uma inversão de valores. Deve-se investir nos segmentos que hoje são os mais discriminados (Entrevistado B).

A percepção atual em relação ao orçamento é a de que ele é baixo, visto que a política de promoção da igualdade racial não é percebida como prioritária. Além disso, o recurso está pulverizado entre as secretarias. “Ainda é uma política que em termos de poder e da estrutura ainda está na periferia. E na hora de decidir isso não é olhado e, quando se decide, o orçamento está pulverizado” (Entrevistado C).

A pulverização do recurso destinado à promoção da igualdade racial não é necessariamente ruim, visto que a pauta é transversal e as diversas secretarias setoriais do governo estadual devem desenvolver políticas públicas para ela. O problema é a falta de coordenação entre as áreas e a disputa pelo recurso que agravam o isolamento das secretarias e dificultam a cooperação entre elas. Essa questão relatada evidencia problema de coordenação que esta pauta enfrenta, que será melhor analisado no item seguinte (6.1.3. Coordenação entre as ações intragovernamentais).

Ao longo dos anos houve alteração desse cenário orçamentário, o que é possível perceber ao se comparar os posicionamentos contrários do entrevistado A e dos entrevistados B e C. Possivelmente no período de existência da coordenadoria, entre 2011 e 2014, havia mais recursos porque a situação financeira do estado de Minas Gerais estava melhor. Porém durante a existência da SUBIR até o presente, entre 2015 e 2018, o estado enfrenta uma crise econômica que pode ter provocado maior contingenciamento das despesas públicas e dos recursos destinados à temática de igualdade racial e à subsecretaria. Assim, esse cenário econômico distinto pode explicar, de certa forma, a diferença entre os dois posicionamentos.

Além disso, os entrevistados analisam a questão orçamentária de maneira distinta. O entrevistado A considera como positivo o valor do orçamento, ressaltando que as políticas que utilizaram esse recurso eram voltadas para comunidades quilombolas e indígenas. Por outro lado, a SUBIR também elencou como prioridade de suas ações a juventude negra e as mulheres negras, que não necessariamente são quilombolas, além dos municípios mineiros, com o intuito de fortalecer a estrutura da promoção da igualdade racial com conselhos e órgãos municipais específicos para lidar com a temática. Dessa maneira, pode-se sugerir que a coordenadoria se atenta a uma perspectiva mais restrita da pauta e a subsecretaria a uma perspectiva mais abrangente e inclusiva.

Ademais, o entrevistado A percebe como positivo o orçamento destinado para a pauta mesmo que ele esteja disperso entre as áreas diversas. Enquanto os entrevistados B e C percebem como negativo o fato de o órgão não possuir recursos específicos e criticam a ausência de coordenação das atividades voltadas para a promoção da igualdade racial.

Considerando os resultados obtidos na análise, para além dos relatos dos entrevistados sobre essa questão, constatou-se que foram desenvolvidas 61 ações diferentes voltadas para essa temática ao longo dos sete anos analisados. Uma primeira perspectiva de análise considerou ações de natureza universalista e ações de natureza focalizada. Como ações universalistas, tem-se 34 ações que possuíam público alvo diverso, sendo que a população negra e os povos e comunidades tradicionais não eram os únicos destinatários. Outra parte dessas ações era focalizada, 27 ações, sendo que, nesses casos, a população negra e os povos e comunidades tradicionais eram os únicos destinatários, de forma específica e singular.

Outra perspectiva de análise foi considerar se são ações continuadas de um ano a outro ou se tratam de novas ações. Percebe-se que houve variação no número de ações ao longo dos anos, sendo que a maior mudança foi em 2016, no primeiro ano do PPAG do Partido dos Trabalhadores (PT) no estado de Minas Gerais, conforme pode ser visto na tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Número anual de ações universalistas e de ações focalizadas dos PPAGs nos exercícios de 2011 a 2017 segundo as ações continuadas e as ações novas de cada uma delas – Minas Gerais – 2011-2017

ANO	AÇÕES UNIVERSALISTAS		AÇÕES FOCALIZADAS	
	AÇÕES CONTINUADAS	AÇÕES NOVAS	AÇÕES CONTINUADAS	AÇÕES NOVAS
2011	1	3	6	2
2012	2	1	4	2
2013	3	0	6	0
2014	3	0	5	2
2015	3	0	5	1
2016	1	21	1	11
2017	12	6	4	6

Fonte: Elaboração própria.

Entre 2011 e 2015 era desenvolvido um número médio de 10 ações⁵⁶ voltadas para a promoção da igualdade racial por ano, sendo o número de ações focalizadas ligeiramente maior do que de ações universalistas. Porém, esse número aumentou para 34 ações⁵⁷, em 2016, e reduziu para 28⁵⁸, em 2017. Mesmo tendo ocorrido ganho significativo para essa área, a maioria das ações era universalista, ou seja, não possuíam viés reparatório e voltado para combater a desigualdade racial de forma mais específica, com ações direcionadas diretamente ao público: população negra e povos e comunidades tradicionais.

A tabela 3 também evidencia dois aspectos importantes para as políticas públicas: a continuidade e a inovação. A continuidade pode ser observada a partir da coluna “ações continuadas” que revela quantas ações de cada ano existiam no ano anterior. No ano de 2011, por exemplo, 7 das ações desenvolvidas existiam em 2010⁵⁹, sendo 1 universalista e 6 focalizadas. Em 2012, 6 das ações desenvolvidas existiam em 2011, sendo 2 delas universalistas e 4 focalizadas, e assim sucessivamente. A inovação pode ser observada a partir da coluna “ações novas” que revela quantas ações de cada ano

⁵⁶ Considerando-se ações continuadas e ações novas.

⁵⁷ Considerando-se ações continuadas e ações novas.

⁵⁸ Considerando-se ações continuadas e ações novas.

⁵⁹ O PPAG 2008-2011 no exercício de 2010 foi consultado a fim de que se pudesse constatar quais ações do PPAG no exercício de 2011 eram continuadas e quais ações eram novas.

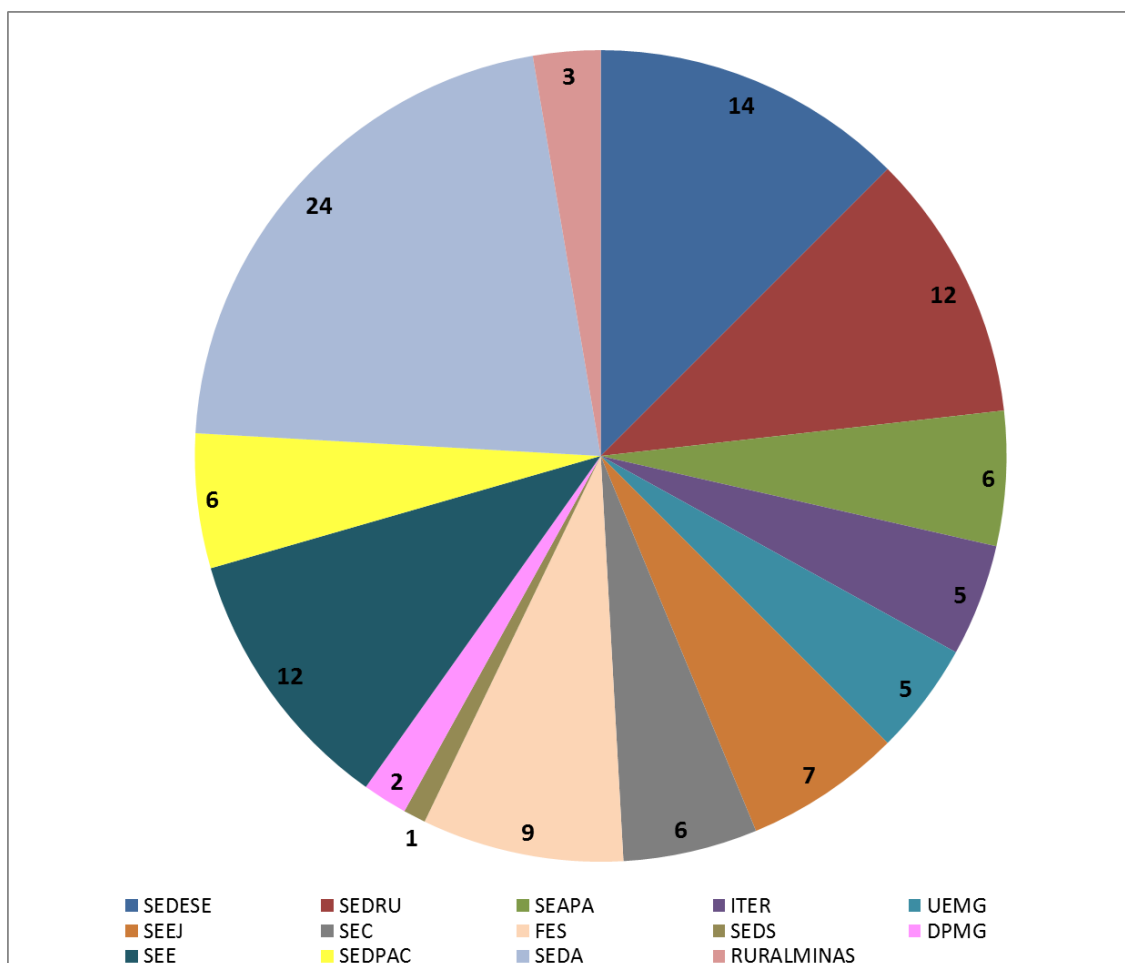
surgiram no ano de referência. No ano de 2016, por exemplo, 32 das ações desenvolvidas foram iniciadas nesse ano, sendo 21 delas ações universalistas e 12 ações focalizadas.

Entre 2012 e 2015, havia alta continuidade das ações desenvolvidas e baixa inovação. O ano de 2016 foi uma ruptura com as políticas públicas anteriores, apenas 2 foram mantidas, enquanto foram inauguradas 32 novas políticas, ou seja, 94%. Este ano foi tão inovador porque foi o primeiro ano do PPAG de uma gestão diferente dos anos anteriores. Em 2017, apesar de continuar o PPAG iniciado em 2016 houve queda no número de ações desenvolvidas, e a taxa de inovação também foi reduzida, o percentual de foi 43% – 12 ações eram novas do total de 28 – e o percentual de ações continuadas foi em torno de 57% – 16 ações.

A continuidade das ações é importante, visto que a igualdade racial é um objetivo a ser atingido no longo prazo, assim as políticas precisam ser mantidas em várias dimensões. Mas a inovação também deve ser feita para agregar novas abordagens às ações.

Ao fazer a análise global do período de 2011 até 2017, considerando tanto as ações continuadas quanto as ações novas, percebe-se que 4 secretarias se destacam no desenvolvimento de ações para a promoção da igualdade racial: Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDA), Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) e Secretaria de Estado de Educação (SEE) (ver gráf. 13).

Gráfico 13 - Distribuição do número total de ações de promoção da igualdade racial por órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2017

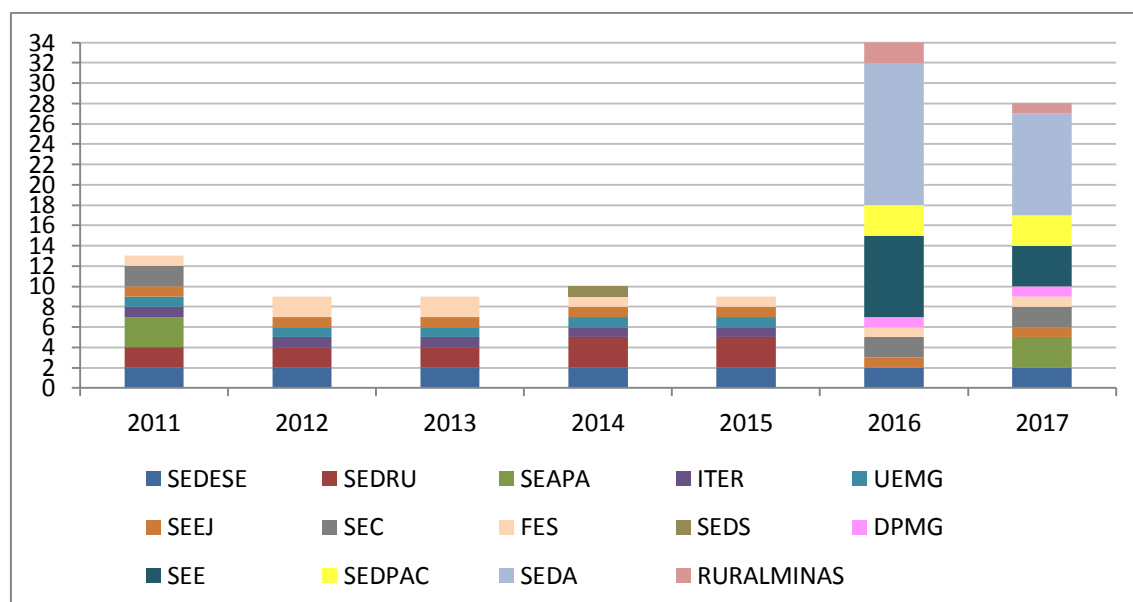


Fonte: Elaboração própria.

Aprofundando essa análise sob a ótica temporal é possível perceber o crescimento do número de ações a partir de 2016, como foi mencionado anteriormente, sendo que a SEDA e a SEE representam grande parte desse crescimento (ver gráf. 14). A partir desse mesmo ano alguns órgãos do governo passaram a desenvolver políticas públicas para promoção da igualdade racial, o que não faziam nos anos anteriores analisados, foi o caso da SEE e da DPMG (Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais). Outros órgãos tiveram suas ações para essa temática retomadas após a

paralisação durante alguns anos, o que ocorreu com a SEC⁶⁰ (Secretaria de Estado de Cultura) e SEAPA⁶¹ (Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

Gráfico 14 - Distribuição anual do número de ações de promoção da igualdade racial de cada órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2017



Fonte: Elaboração própria.

Algumas secretarias mantiveram suas ações praticamente constantes ao longo dos anos, principalmente no caso da SEDESE⁶², da SEEJ⁶³ (Secretaria de Estado

⁶⁰ Em 2011, a SEC desenvolveu a ação “Implantação do Museu do Homem Brasileiro”, porém entre 2012 e 2015 não foi desenvolvida nenhuma política pública para a promoção da igualdade racial. Tanto em 2016 quanto em 2017 essa secretaria voltou a ter ações para essa temática: “Estímulo e apoio as culturas populares e tradicionais” e “Estímulo à produção, circulação e intercâmbio cultural”.

⁶¹ No ano de 2011, a SEAPA desenvolvia 2 ações para a promoção da igualdade racial a “Apoio à produção de alimentos em comunidades indígenas e quilombolas” e a “Apoio ao artesanato”. Porém entre 2012 e 2015 não foi desenvolvida nenhuma política pública para a promoção da igualdade racial. Tanto em 2016 quanto em 2017 essa secretaria passou a ter ações 3 para essa temática: “Conservação de estradas vicinais”, “Construção de reservatórios de pequeno porte” e “Implantação e construção de barragens”.

⁶² A SEDESE desenvolveu 3 ações para a promoção da igualdade racial, entre 2011 e 2017. A ação “Operacionalização dos conselhos vinculados à Subsecretaria de Direitos Humanos” ocorreu entre 2011 e 2017; a ação “Mobilização pelo registro civil” entre 2011 e 2015; e a ação “Fomento aos empreendimentos econômico solidários de comunidades tradicionais” entre 2016 e 2017.

⁶³ Em 2016, a SEEJ passou a se chamar SEESP, porém de 2011 até 2017, a mesma ação se manteve “Promoção do esporte indígena”.

de Esportes e da Juventude) e do FES⁶⁴ (Fundo Estadual de Saúde). A UEMG⁶⁵ (Universidade do Estado de Minas Gerais) e a SEDRU⁶⁶ também mantiveram suas ações constantes, entre 2011 e 2015. Houve uma ação que foi pontual desenvolvida pela SEDS⁶⁷ (Secretaria de Estado de Defesa Social), em 2014.

As ações focalizadas na população negra e nos povos e comunidades tradicionais merecem uma análise mais detalhada, uma vez que elas revelam o esforço dirigido diretamente para esse público, tanto em termos de políticas públicas quanto em termo de recursos orçamentários. Por isso, será feita análise mais detalhada dessas ações.

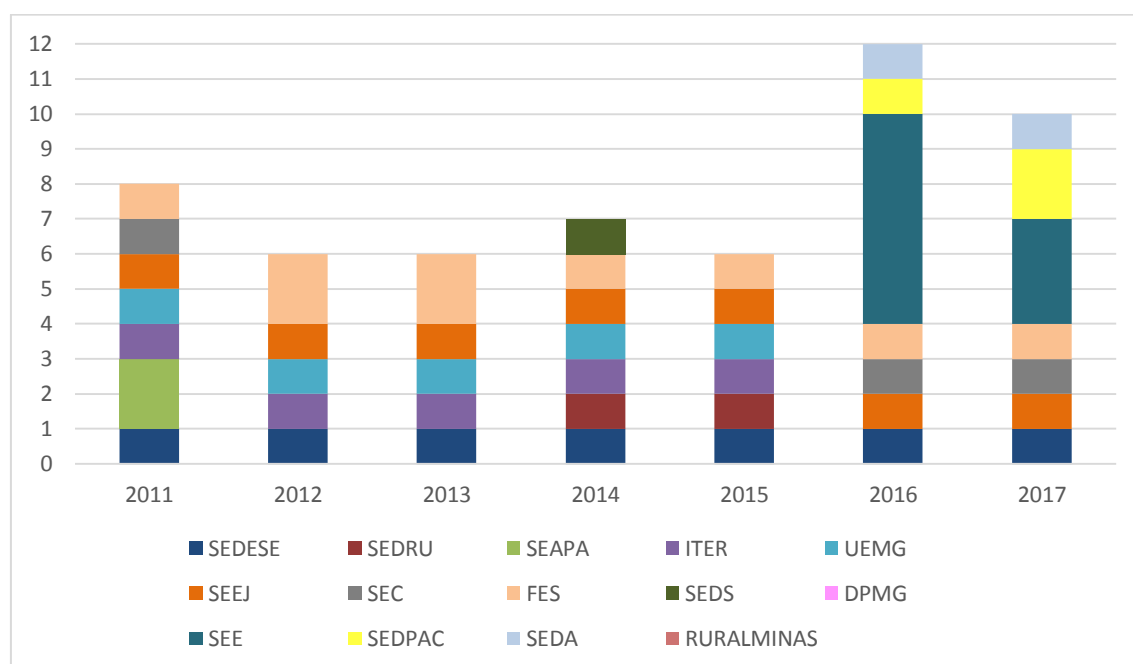
⁶⁴ O FES desenvolveu 3 ações para a promoção da igualdade racial, entre 2011 e 2017. A ação “Atenção à saúde das comunidades indígenas e quilombolas”, foi desenvolvida em 2011. Nos anos seguintes essa ação foi “desagregada” em “Atenção à saúde das comunidades indígenas” e “Atenção à saúde das comunidades quilombolas”, permanecendo desta maneira de 2012 até em 2015. Porém em 2016 e 2017 a ação foi “reagrupada” em “Atenção à saúde das comunidades indígenas e quilombolas”.

⁶⁵ A UEMG desenvolveu a ação “Reserva de vagas na UEMG – PROCAN” entre 2011 e 2015.

⁶⁶ A SEDRU desenvolveu 3 ações para a promoção da igualdade racial, entre 2011 e 2015. A ação “Instalação de módulos sanitários em residências de famílias de baixa renda”, em 2011. As ações “Construção, reformas e melhorias em unidades habitacionais” e “Construção de habitação de interesse social” foram desenvolvidas entre 2012 e 2015.

⁶⁷ Essa ação pontual da SEDS, em 2014, foi a criação da Delegacia Especializada em Crimes Raciais e Delitos de Intolerância.

Gráfico 15 - Distribuição anual do número de ações de promoção da igualdade racial focalizadas de cada órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2017



Fonte: Elaboração própria.

Mesmo o gráfico 14 evidenciando certa variedade de órgãos do governo estadual que desenvolvem políticas públicas de promoção da igualdade racial, o gráfico 15 evidencia quais desses órgãos realmente se comprometem com as ações focalizadas e não apenas com as universalistas (ver gráf. 15).

A SEDA, por exemplo, no gráfico 13 e no gráfico 14 representa grande parte das ações de promoção da igualdade racial, contudo ao se observar o gráfico 15 nota-se que, em 2016 e em 2017, ela foi responsável por 1 ação focalizada⁶⁸ em cada ano. Sendo assim, a maioria das ações que ela possui voltadas para essa temática são universalistas, ou seja, a população negra e os povos e comunidades tradicionais não são os únicos destinatários dessa política.

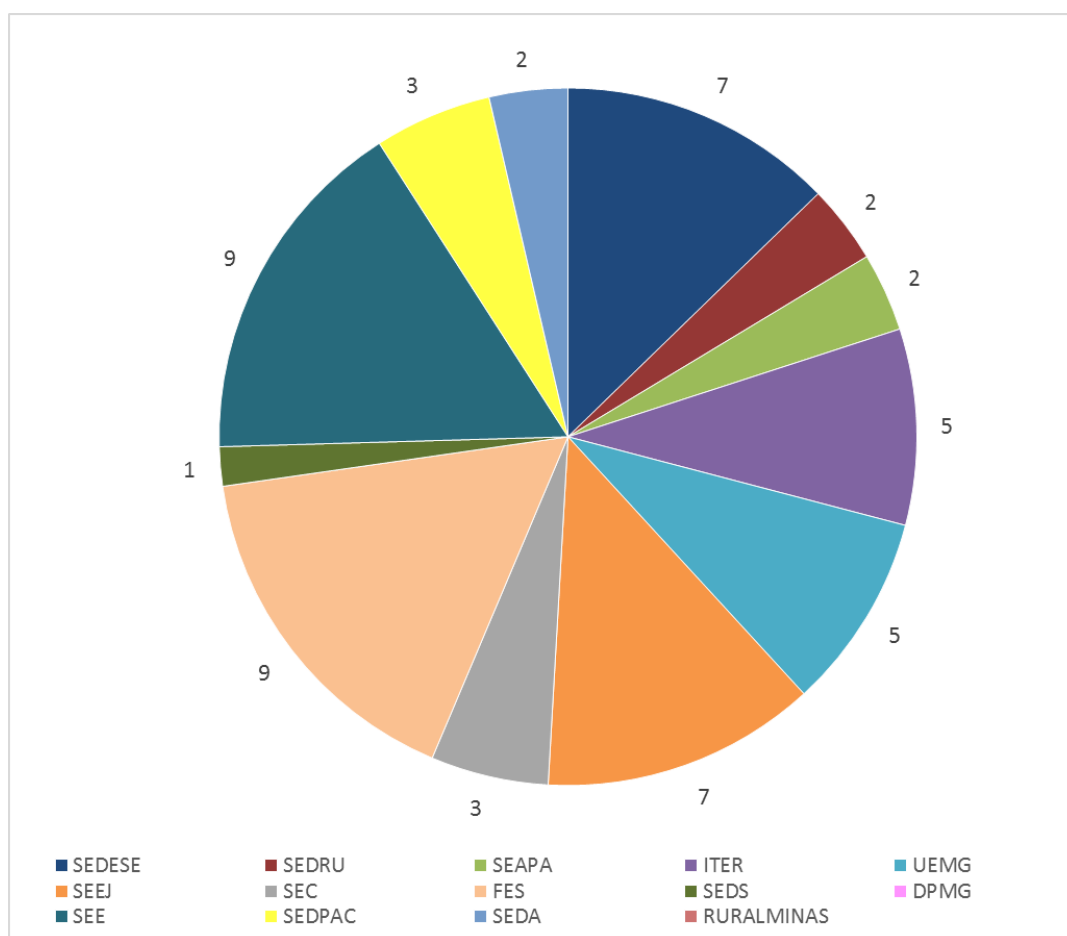
⁶⁸ A ação desenvolvida pela SEDA, em 2016 e 2017, foi a “Acesso à terra e desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais”, apenas o programa em que essa ação se encontrava se alterou. No primeiro ano o programa foi “Cidadania no campo: construindo o desenvolvimento sustentável” e no segundo ano “Apoio à produção sustentável, agregação de valor e comercialização - do campo à mesa”.

Outros órgãos nem aparecem no gráfico 15 porque todas as suas ações são universalistas, no período analisado, como é o caso da DPMG e da RURALMINAS (Fundação Rural Mineira).

No caso do ITER (Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais), da UEMG, da SEEJ, do FES e da SEDS os valores do gráfico 14 e do gráfico 15 são os mesmos, pois todas as ações desses órgãos são focalizadas na população negra ou nos povos e comunidades tradicionais.

O gráfico 16 permite visualizar quais são os principais órgãos que desenvolvem ações de promoção da igualdade racial focalizadas, ao longo de todo período analisado. São eles a SEE, o FES, a SEDESE e a SEEJ.

Gráfico 16 - Distribuição do número total de ações de promoção da igualdade racial focalizadas por órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2017



Fonte: Elaboração própria.

Foi feita uma classificação dos tipos de ações focalizadas desenvolvidas pelo estado de Minas Gerais, atingindo-se 9 tipos distintos. São eles: desenvolvimento econômico⁶⁹; saúde⁷⁰; educação⁷¹; sensibilização para o enfrentamento ao racismo⁷²; acesso à terra e regularização fundiária⁷³; cultura e esporte⁷⁴; combate à violência contra a população negra⁷⁵; reconhecimento identitário⁷⁶; saneamento básico e infraestrutura⁷⁷ (ver gráf. 17).

É válido ressaltar que essa classificação foi feita para facilitar a análise, sendo realizada com base na característica principal que define a ação. Contudo, as finalidades das ações envolvem dimensões diversas, não se limitando a apenas um objetivo.

⁶⁹ O tipo de ação “desenvolvimento econômico” é composto por 3 ações distintas: “Apoio à produção de alimentos em comunidades indígenas e quilombolas”; “Apoio ao artesanato”; e “Fomento aos empreendimentos econômicos solidários de comunidades tradicionais”.

⁷⁰ O tipo de ação “saúde” é composto por 3 ações distintas: “Atenção à saúde das comunidades indígenas e quilombolas”; “Atenção à saúde das comunidades indígenas”; e “Atenção à saúde das comunidades quilombolas”.

⁷¹ O tipo de ação “educação” é composto por 7 ações distintas: “Reserva de vagas na UEMG – PROCAN”; “Educação quilombola - ensino fundamental”; “Educação quilombola - ensino médio”; “Educação indígena - ensino fundamental”; “Educação indígena - ensino médio”; “Educação quilombola”; “Educação indígena”.

⁷² O tipo de ação “sensibilização para o enfrentamento ao racismo” é composto por 4 ações distintas: “Afroconsciência - ensino médio”; “Afroconsciência - ensino fundamental”; “Enfrentamento ao racismo”; e “Educação para as relações étnico-raciais”.

⁷³ O tipo de ação “acesso à terra e regularização fundiária” é composto por 3 ações distintas: “Apoio à regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades indígenas e quilombolas”; “Acesso à terra e desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais” e “Acesso à terra e desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais”.

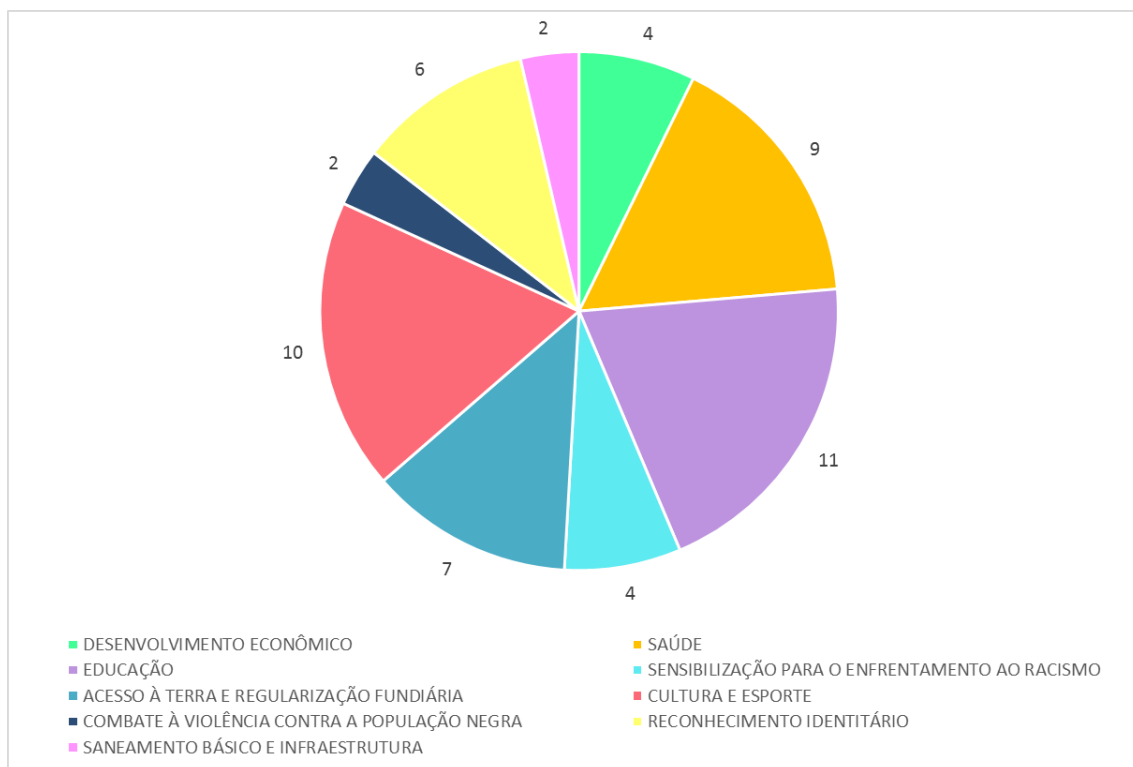
⁷⁴ O tipo de ação “cultura e esporte” é composto por 3 ações distintas: “Promoção do esporte indígena”; “Promoção da memória indígena de Minas Gerais”; e “Estímulo e apoio as culturas populares e tradicionais”.

⁷⁵ O tipo de ação “combate à violência contra a população negra” é composto por 2 ações distintas: “Delegacia especializada em crimes raciais e delitos de intolerância” e “Programa de proteção da juventude negra”.

⁷⁶ O tipo de ação “reconhecimento identitário” é composto por 2 ações distintas: “Delegacia especializada em crimes raciais e delitos de intolerância” e “Programa de proteção da juventude negra”.

⁷⁷ O tipo de ação “saneamento básico e infraestrutura” é composto por 1 ação distintas: “Vida no vale”.

Gráfico 17 - Distribuição do número total de ações de promoção da igualdade racial focalizadas por tipologia de ação – Minas Gerais – 2011-2017

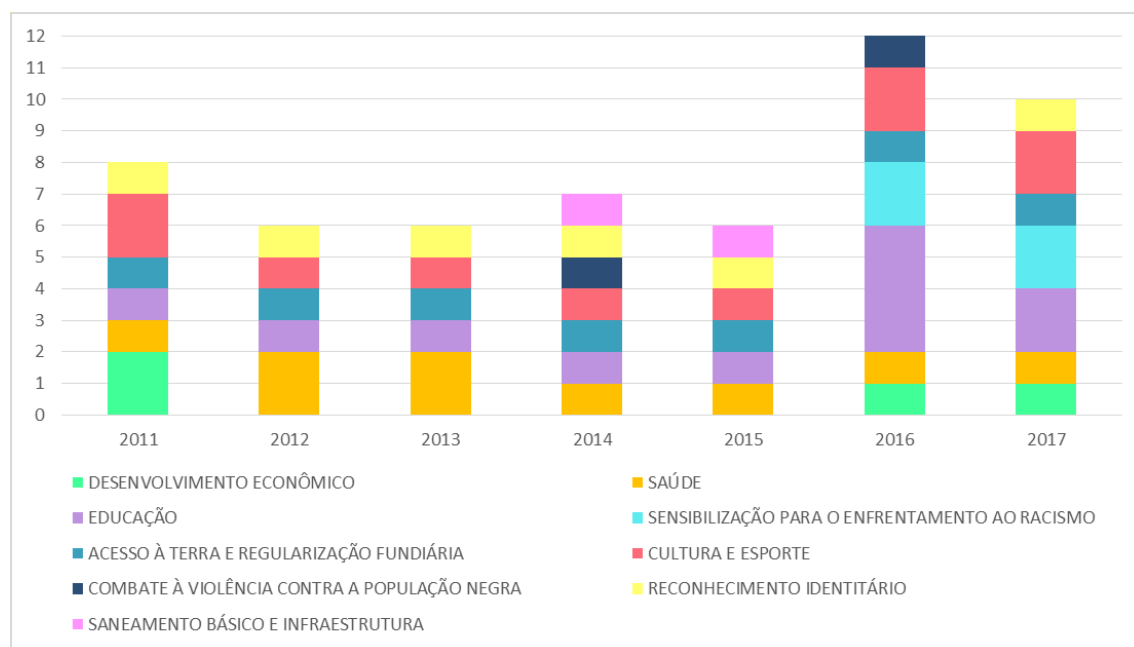


Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 17 evidencia que as tipologias educação, cultura e esporte, e saúde são as principais no âmbito das ações focalizadas ao longo do período analisado.

A análise temporal dessas ações permite constatar como elas se distribuem anualmente (ver gráf. 18).

Gráfico 18 - Distribuição anual das ações de promoção da igualdade racial focalizadas por tipologia de ação – Minas Gerais – 2011-2017



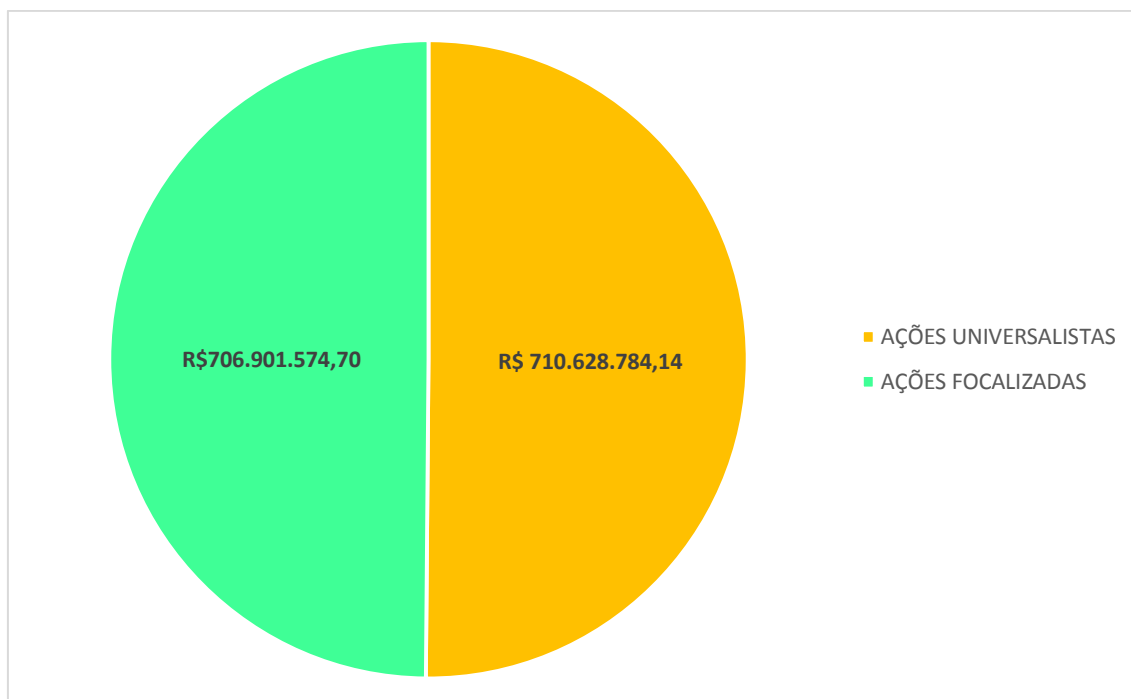
Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 18 evidencia que a tipologia educação – com o maior número de ações dentre as outras tipologias, conforme o gráfico 17 – manteve-se constante entre 2011 e 2015, mas que em 2016 teve crescimento significativo. A partir deste ano também houve o surgimento do tipo de ação “sensibilização para o enfrentamento ao racismo”.

Além disso, é possível observar alguns tipos de ações que estiveram presentes durante todo o período analisado. São elas a saúde, a educação, o acesso à terra e regularização fundiária e cultura e esporte.

Do ponto de vista da distribuição orçamentária entre as ações universalistas e as ações focalizadas, nota-se que o orçamento das ações universalistas é maior, porém essa diferença é relativamente modesta (ver gráf. 19).

Gráfico 19 – Distribuição do orçamento total destinado às ações universalistas e às ações focalizadas – 2011-2017



Fonte: Elaboração própria.

Analisando o orçamento a partir da perspectiva anual percebe-se que a distribuição dos recursos entre as ações universalistas e as ações focalizadas foi feita de maneira equilibrada quando se observa cada um dos anos separadamente. Contudo, no todo, o orçamento das políticas de promoção da igualdade racial varia bastante.

O maior orçamento foi o de 2014 que atingiu o valor de R\$ 489.499.255,02 ao somar-se a parcela destinada a todas as ações (ver gráf. 20). Apesar de nesse ano terem operado apenas 3 ações universalistas, o orçamento delas totalizou R\$ 244.927.977,51, sendo que 49,61% dele foi decorrente de apenas uma ação⁷⁸. Além disso, foram desenvolvidas 7 ações focalizadas com orçamento total de R\$ 244.571.277,51, sendo que a ação com maior orçamento⁷⁹ correspondeu a 47,78% do total. Ambas as ações com

⁷⁸ A ação “Construção de habitação de interesse social” vigorou entre 2012 e 2015 e o ano de 2014 foi o ano com maior destinação orçamentária.

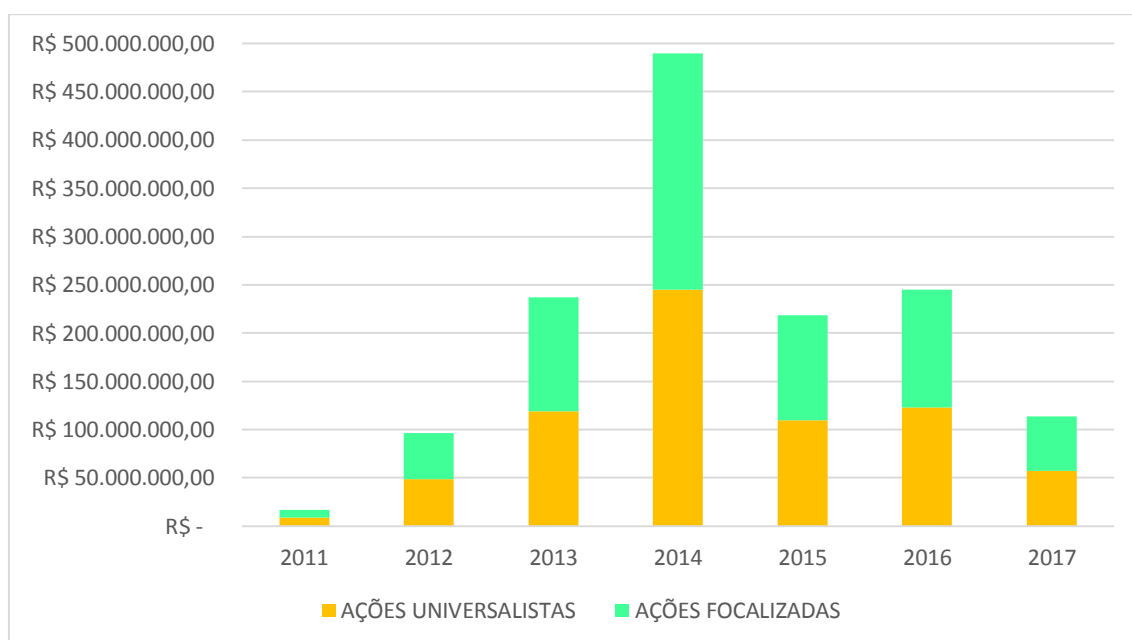
⁷⁹ A ação “Vida no vale” foi desenvolvida no ano de 2014 e de 2015.

maior destinação orçamentária eram relacionadas à infraestrutura, a primeira no âmbito da construção de moradias e a segunda do saneamento básico.

Como visto anteriormente na tabela 3, o número de ações para essa temática não sofreu grandes alterações entre 2011 e 2015, mas o valor orçamentário demonstrou sinais positivos de crescimento até o ano de 2014. Apesar deste ano ter apresentado ganhos elevados em relação aos recursos para a temática em questão, em 2015, eles foram reduzidos para valores menores do que se tinha em 2013.

Mesmo o PPAG 2016 – 2019, nos exercícios dos anos 2016 e 2017, tendo aumentado expressivamente o número de ações voltadas para a promoção da igualdade racial, percebe-se que esse aumento não foi acompanhado pelo crescimento do orçamento.

Gráfico 20 – Distribuição anual do orçamento destinado às ações universalistas e às ações focalizadas – Minas Gerais – 2011-2017

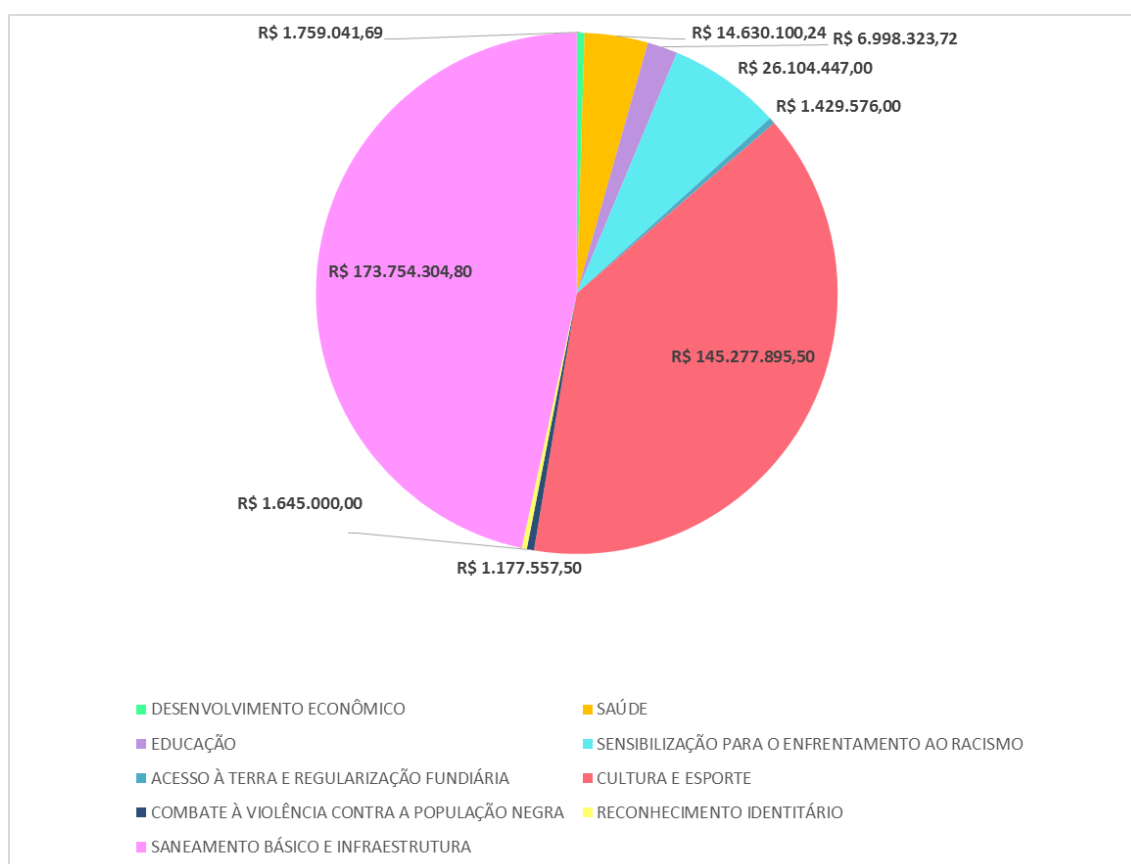


Fonte: Elaboração própria.

Analisando de maneira mais detalhada as ações focalizadas conforme a tipologia de ações é perceptível que as categorias saneamento básico e infraestrutura e cultura e esporte concentram a maior parte dos recursos orçamentários da pauta de promoção da igualdade racial, durante o período analisado (ver gráf. 21). No caso do

saneamento e infraestrutura, reconhece-se que a natureza da ação demanda investimentos mais elevados podendo envolver obras e reformas. Esta categoria é composta de apenas uma ação – “Vida no vale” – que foi desenvolvida no ano de 2014 e de 2015.

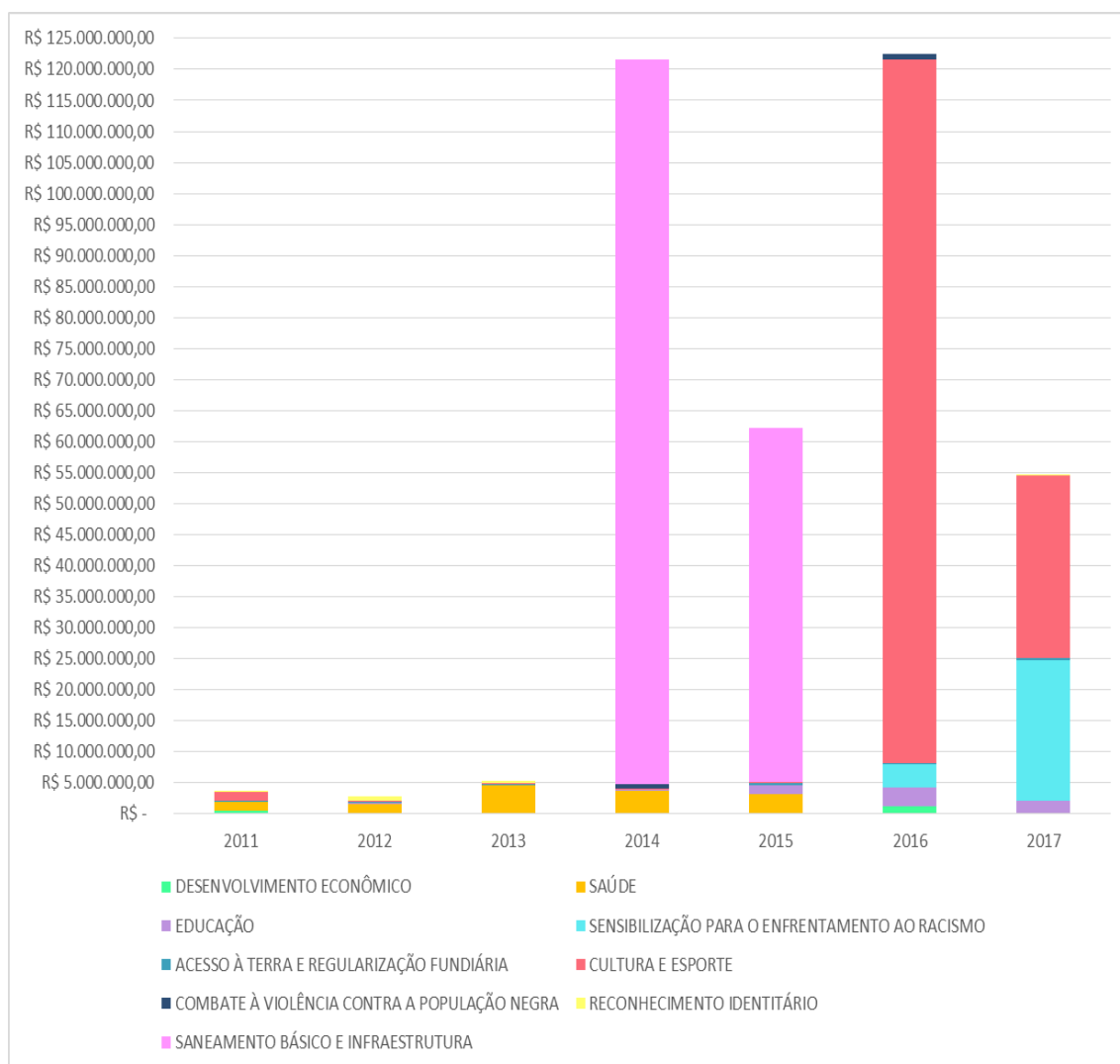
Gráfico 21 – Distribuição do orçamento total destinado às ações focalizadas por tipologia – Minas Gerais – 2011-2017



Fonte: Elaboração própria.

Em relação à tipologia cultura e esporte nota-se que os recursos orçamentários estão mais distribuídos ao longo dos anos, mas dentre as 3 ações que compõe esta categoria 2 concentraram mais recursos em períodos específicos. A ação “Promoção da memória indígena de Minas Gerais” concentrou 90,06% dos recursos, em 2011, e a ação “Estímulo e apoio as culturas populares e tradicionais” concentrou 89,26%, em 2017. Essas duas ações fizeram com que o orçamento para a cultura e esporte fosse maior em comparação com os demais tipos de ações (ver gráf. 22).

Gráfico 22 - Distribuição anual do orçamento destinado às ações focalizadas por tipologia – Minas Gerais – 2011-2017



Fonte: Elaboração própria.

Os valores orçamentários de cada tipo de ação, por ano, são bem discrepantes. Enquanto determinadas categorias recebem valores acima de R\$ 110.000.000,00⁸⁰ outras recebem abaixo de R\$15.000,00⁸¹ (ver gráf. 22). Com exceção desses valores mais extremos, a média orçamentária anual das categorias é R\$ 2.448.962,15.

⁸⁰ O orçamento total da tipologia saneamento básico e infraestrutura foi acima de R\$110.000.000,00 no ano de 2014 e o orçamento total da cultura e esporte superou esse valor no ano de 2016.

⁸¹ O orçamento total da tipologia reconhecimento identitário foi abaixo de R\$15.000,00 por 3 anos consecutivos, em 2014, 2015 e 2016. E o orçamento total da tipologia acesso à terra e regularização fundiária foi menor do que esse valor em 2014.

6.1.3. Coordenação entre as ações intragovernamentais

Neste item, é analisada a coordenação intragovernamental das ações do governo estadual, principalmente a relação das estruturas responsáveis pela promoção da igualdade racial – a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial, no período de 2011 a 2014, e a Subsecretaria de Igualdade Racial, no período de 2015 a 2017 – com as demais secretarias estaduais.

Como a pauta da igualdade racial é transversal e não diz respeito a apenas uma política setorial, é preciso que as diversas áreas do governo estadual desenvolvam políticas públicas que em conjunto contribuirão para atingir esse objetivo. Assim, além de executar ações específicas voltadas para essa pauta tanto a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial, quanto a Subsecretaria de Igualdade Racial devem dialogar com as demais áreas do governo para que elas desenvolvam políticas para a população negra e para os povos de comunidade tradicional, de maneira focalizada e coordenada.

Contudo, as duas estruturas apresentaram dificuldades nesse aspecto. A CEPPIR enfrentou problemas de hierarquia. Como essa coordenadoria estava subordinada a uma subsecretaria que, por sua vez, estava subordinada a uma secretaria, o coordenador tinha dificuldade de comunicação com outros secretários, além de ter baixo poder de decisão. A alternativa encontrada foi fazer esse diálogo por meio do CONEPIR.

Como a gente não podia conversar diretamente com o secretário eu conversava com os diretores, com os superintendentes e com os coordenadores dessas instâncias e com os conselheiros. A gente fazia o processo de articulação com os conselheiros, então durante o processo de decisão com o conselho a gente aproveitava essa deixa e fazia esse diálogo também. [...] Eu não tinha poder nem competência para conversar com um secretário de Estado, mas o presidente do conselho tinha. Então essa foi a estratégia que eu encontrei na época para solucionar esse problema de articulação com os outros órgãos da administração pública (Entrevistado A).

A respeito da relação entre a CEPPIR e as outras áreas da própria SEDESE foi apontada que existiam certas dificuldades, mas foram adotadas estratégias, inclusive pela própria secretaria para facilitar o processo. Escreviam-se alguns projetos em conjunto com as demais coordenadorias quando as pautas eram relacionadas e o secretário

adjunto promovia reuniões com todos os gestores para que a articulação entre elas pudesse ocorrer.

Existiam dificuldades, a transversalidade sempre foi difícil. Mas a gente tentava ao máximo conversar com as outras áreas. Por exemplo, nós tínhamos um bom relacionamento com a coordenadoria de mulheres, nós fazíamos e escrevíamos os projetos juntos; nós tínhamos um bom relacionamento com a coordenadoria do LGBT porque nós conseguimos colocar na nossa agenda a questão do LGBT voltada para a população negra. Da mesma forma, a relação da coordenadoria do idoso e da criança e do adolescente. Nossos projetos eram escritos em conjunto. Nós sentávamos enquanto gestores de políticas públicas e fazíamos a nossa discussão. Existia também um outro facilitador que, na época, o secretário adjunto realizava uma reunião com todos os gestores. Então nessa reunião a gente conseguia fazer a discussão da transversalidade e da intersectorialidade interna. Então não tinha dificuldade não. Nós tínhamos facilidade (Entrevistado A).

Quanto a percepção em relação à apropriação da pauta de promoção da igualdade racial por parte das demais secretarias foi relatado que ocorreu apropriação dentro das limitações das secretarias.

Sim, houve. Dentro da limitação delas, mas houve sim. Tanto é que na implantação da Política Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais, que figura cerca de 17 segmentos, havia essa interlocução e as questões quilombolas estavam presentes nas outras secretarias também. Tanto no meio ambiente, quanto na saúde. Não conseguiu avançar mais exatamente por falta do próprio recurso. Nós fazíamos conferências e as secretarias indicavam seus representantes para participar das conferências. Então existia esse diálogo e era positivo esse diálogo (Entrevistado A).

O entrevistado destacou alguns órgãos que mais incorporaram a temática de promoção da igualdade racial, mesmo que em termos de discussão e não no ponto de vista das ações. O ITER foi o principal, o que se deu em função da participação do conselheiro no CONEPIR.

Vou dizer para você que foi o ITER, Instituto de Terras. Tinha uma conselheira lá que teve uma boa participação. A Secretaria de Estado de Educação deu uma avançada para tratar assuntos relacionados à educação para as relações étnico-raciais. Houve um avanço no diálogo. Não conseguimos concretizar da forma que a sociedade civil demandou. Com o pessoal da habitação, da cultura a gente conseguiu alavancar alguns projetos, principalmente para a população quilombola. O Instituto de Identificação na Secretaria de Defesa Social participava.

O próprio secretário adjunto participava das reuniões do conselho (Entrevistado A).

Por sua vez, a Subsecretaria de Igualdade Racial reconhece que, em alguma medida, conseguiu avançar com secretarias setoriais específicas como a Secretaria de Estado de Educação (SEE); de Saúde (SES); de Desenvolvimento Agrário (SEDA); de Segurança Pública (SESP); e de Cultura (SEC). Contudo, os gestores das demais secretarias ainda não percebem a influência negativa do racismo sobre a vida da população negra e dos povos e das comunidades tradicionais.

Apesar dos desafios foram dados alguns passos interessantes. Para dialogar com as outras secretarias nós fizemos algumas reuniões em que as secretarias apresentavam algumas políticas que elas vinham desenvolvendo, para a gente ver aonde elas incidiam na temática racial. Foi uma primeira estratégia que a gente achou que seria interessante. A outra foi dizer do racismo mesmo, da discriminação racial para esses gestores. Eu acredito que o diálogo foi ampliado para dentro de algumas secretarias, a educação, a saúde, o desenvolvimento agrário, a segurança, a cultura. Eu acho que nessas secretarias a gente transitou melhor com nossa pauta. Para outras secretarias a gente precisa ampliar muito o diálogo. Nessa concepção do racismo enquanto um mecanismo de estruturação da vida que perpassa o processo de elaboração e organização das políticas públicas (Entrevistado B).

A SUBIR teve dificuldade, ao longo dos anos, de dialogar e articular com as outras secretarias estaduais as políticas de promoção da igualdade racial, visto que elas possuem visão muito compartimentada das ações que devem desenvolver. Na concepção do entrevistado, as secretarias percebem as ações como “suas” em vez de serem ações do Estado. E, de certa maneira, percebe-se que a forma como o poder público se organiza internamente contribui para essa separação no desenvolvimento das atividades. Dessa forma, depende-se da disposição dos gestores da secretaria em quererem compartilhar as informações e o desenvolvimento das políticas.

A subsecretaria não acompanha a execução disso (das políticas das outras secretarias). É transversal (a política), mas as ações ainda não são intersetoriais, porque cada uma ali fica segurando aquela ação para ela. Sem entender que, na verdade, é uma ação do estado e dentro de estado precisa haver acompanhamento pelo órgão. Foi um pouco o que eu fiz com a pauta de povos e comunidades tradicionais, onde que tinha eu ia e fui reunindo informações para construir relatório, porque se me perguntassem eu saberia responder. [...] Mas se eu esperasse vir de lá para cá, não viria. Até porque o papel que a gente tem de articulação da política você tem que, de certa forma, se intrometer nessas coisas todas.

Foi o que eu fui fazendo. Era uma das tarefas da subsecretaria mas que ainda ficou muito ‘assim’. Inclusive porque o problema da política transversal é que ela depende de outros e quando o outro não está muito disposto ou não quer, aí fica essa dificuldade. Mas esse é um passo que precisa ser dado. Eu sei que a estrutura interna do Estado contribui para isso, que são as ‘gavetinhas’ (Entrevistado C).

A subsecretaria também teve dificuldades para dialogar com as outras secretarias, em função de resistência de alguns gestores de compreender a importância de políticas públicas direcionadas para a população negra e para os povos e comunidades tradicionais. Alguns gestores reforçavam o argumento da universalização das políticas em detrimento das políticas públicas focalizadas especificamente nesse público.

Uma das dificuldades da nossa subsecretaria foi sensibilizar, é muito pouco falar sensibilizar, mas fazer com que os gestores públicos tenham essa visão de que o racismo é estrutural, que ele está naturalizado da forma como se organizam as políticas. E por isso, as pessoas muitas vezes acham que não precisam atender o segmento negro porque acham que as políticas precisam ser amplas para todo mundo. O discurso, geral, é pautado numa visão de que a gente precisa de políticas amplas, porque todas pessoas são iguais. Quando você tem essas políticas que são universalistas, você acaba atendendo os segmentos que são discriminados. Uma política de saúde, uma política de educação ou uma política que trabalho que são universalistas atingem o segmento negro. Mas ela atinge igualmente outros segmentos que já são privilegiados. Quando você faz um recorte histórico, você vê que o segmento negro sempre esteve à margem e sempre usufrui de maneira desigual das políticas, dos serviços e das ações. Então quando você faz somente uma política universal ele continua, ainda, num patamar de inferioridade. Então sensibilizar o gestor para uma política afirmativa, de uma política reparatória em função das desigualdades do nosso passado, colonial e do nosso passado escravista ainda é uma dificuldade (Entrevistado B).

Uma das estratégias que a SUBIR tentou desenvolver foi a implementação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial a nível estadual para permitir diálogo de forma mais incisiva, de maneira institucionalizada e periódica entre as diversas secretarias. O objetivo deste fórum é alinhar as políticas desenvolvidas no âmbito do governo estadual sobre a temática de igualdade racial e viabilizar que a SUBIR possa desempenhar o seu papel de articulação ao dar diretrizes sobre essa pauta para as demais secretarias: “A tentativa do FIPIR foi de exatamente criar um espaço de diálogo” (Entrevistado C). Contudo, até o presente momento o decreto que regulariza o FIPIR não foi emitido.

Para ampliar este diálogo também a gente tentou estruturar o FIPIR, que é o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Com isso a gente quer que todas as secretarias e órgãos do governo sentem para conversar sobre essas políticas e como a questão da igualdade racial perpassa essas políticas. Como a nossa secretaria não é 'finalística' ela pode ir conversando com as outras e dando orientações para as outras que estão finalísticas de como trazer as políticas de promoção da igualdade racial para dentro das políticas que elas já executam. A documentação do FIPIR está tramitando no jurídico, agora parece que está na Casa Civil e a gente espera que até o final desta gestão ela seja aprovada (Entrevistado B).

Para além do fórum, a SUBIR participou de ações que permitiu a articulação com outras secretarias estaduais a respeito da temática de promoção da igualdade racial, destacando-se a Secretaria Estadual de Saúde e a Secretaria Estadual de Educação. Também foram desenvolvidas ações juntamente com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário e a Secretaria de Estado de Segurança Pública. Sendo assim, ocorreu certo diálogo entre a subsecretaria e outras secretarias voltadas para a temática. Mas, não necessariamente foi a Subsecretaria de Igualdade Racial que fez com que essas outras áreas desenvolvessem essas ações. Provavelmente elas estavam previstas no planejamento do governo e a subsecretaria foi convidada para atuar em conjunto com as demais áreas, o que é positivo, pois revela certa abertura e integração entre as secretarias do governo estadual.

Na secretaria de saúde, a gente constituiu o Comitê Técnico de Saúde da População Negra que era uma demanda antiga dos movimentos sociais porque existem determinadas patologias e doenças que são prevalentes na população negra. Então desde a gestão passada já havia o protocolo de intenção de criação deste comitê técnico e ele se efetivou recentemente. Com a saúde a gente trabalhou nesta perspectiva. Com a educação no fortalecimento do debate sobre o programa Afroconsciência, então várias ações que nós fizemos de formação de gestores, de professores dentro do programa, de fortalecimento do programa. Nós participamos também do comitê técnico que discutiu as diretrizes escolares da educação quilombola. Nós temos trabalhado também com empresas para o programa Pró-Equidade Gênero e Raça. [...] Então eu acho que a gente conseguiu um diálogo e conseguiu se inserir. Tem os trabalhos da superintendência de povos e comunidades tradicionais com a mesa de diálogo para enfrentamento aos problemas no campo e aos problemas com os quilombolas de uma maneira geral. A agenda do trabalho decente em uma perspectiva de desenvolver trabalho para a população negra, para a população indígena. A gente fez um trabalho com o comitê de diversidade religiosa para pensar as várias formas de racismo religioso. Fora as articulações com a SEDA, os processos de titulação dos territórios. A questão de formação de policiais na Secretaria de Segurança Pública (Entrevistado B).

A respeito da relação entre a Subsecretaria de Igualdade Racial e as outras subsecretarias da SEDPAC também foi relatada certa disputa política e orçamentária, havendo, inclusive, certa hierarquização entre as pautas. Tal disputa evidencia problemas de coordenação entre as áreas.

Há muita disputa. ‘A minha pauta é mais importante do que a sua’, então fica aquela disputa. Uma pessoa que articula muito a área dela, quer que a área tenha destaque, não dialoga com a outra e vai fazendo. Isso que eu percebi uma das dificuldades. Muitas vezes fica-se preso em questões burocráticas e não vai para aquilo que é fundamental. Por exemplo, a execução da política. [...] A gente cria uma estrutura, mas não uma estrutura que possa fazer essa costura e alinhar. Fica muito essa disputa. [...] Aí entra nesse jogo de hierarquização da política, essa é mais, essa é menos. Essas relações de poder, de disputa, inclusive disputa pelo orçamento (Entrevistado C).

Possivelmente, as outras secretarias estaduais não percebem a SUBIR como órgão coordenador da política de promoção da igualdade racial e articulador entre as diversas áreas do governo estadual em prol desta pauta. O que pode ser uma das razões para essas secretarias desenvolvem suas atividades sem dialogarem com a subsecretaria em questão.

Sendo assim, essa dificuldade de relacionamento foi apontada tanto entre as subsecretarias da SEDPAC quanto entre as outras secretarias do governo estadual. Isso aponta a necessidade de aprimorar a capacidade estatal de coordenação não apenas da SUBIR, mas do estado de Minas Gerais como um todo.

Apesar de todas essas dificuldades de comunicação e de coordenação entre as secretarias foi apontado que a pauta de promoção da igualdade racial tem sido mais incorporada por diversas áreas do governo estadual, em função, principalmente, da influência das políticas e das diretrizes do governo federal nesse sentido. Mas, novamente o entrevistado chama atenção para a falta de articulação entre as políticas e para a ausência de centralidade e da invisibilidade da temática.

Hoje, essas pautas que tocam a questão da igualdade racial têm tido uma atenção maior. Como a gente tem políticas que vêm, de certa forma, direcionadas pelo governo federal porque aconteceram as conferências que definiram as prioridades, em muitas políticas já existem os planos.

Então, na Superintendência de Políticas para as Mulheres recursos, emendas para ações para as mulheres negras ou mulheres negras quilombolas, na SEDESE, via assistência social você tem várias ações, às vezes o município vai executar e às vezes o estado vai executar. Embora, mesmo tendo (ações) isso precisava ser, não só, articulado, mas também a compreensão lá nas secretarias, em geral, sobre a pauta da igualdade racial. Até porque nós temos o racismo institucional e as hierarquizações da própria política do que é prioritário e o que não é. E o que é prioritário, muitas vezes, não aparece as ações para a população negra. As pessoas precisam conhecer mais essas ações que nem todo mundo sabe. Por exemplo, tem gente que trabalha no estado e nem sabia que existia a secretaria de direitos humanos (SEDPAC). Ainda tem essa invisibilidade. A política de igualdade racial ainda é invisível. Acaba sendo o esforço de algumas pessoas que costumam fazer esse movimento né. Até porque ela é invisível e ainda não é central na construção da política pública. Você ainda precisa lutar para que ela ocupe uma centralidade (Entrevistado C).

6.1.4. Monitoramento das ações do governo

Neste último item da seção sobre capacidade estatal administrativa, analisa-se o monitoramento das ações do governo estadual a partir do planejamento feito, pela CEPPIR e pela SUBIR, das metas estabelecidas e das estratégias de monitoramento e de avaliação.

A respeito do planejamento e definição das ações da CEPPIR foi relatado que a própria SEDESE definiu quais seriam as atribuições de cada coordenadoria, sendo que posteriormente a equipe se reuniu e as prioridades foram definidas de maneira compatível com o que a secretaria definia como importante. As ações a serem desenvolvidas pela coordenadoria também foram apresentadas e discutidas com o CONEPIR, na época.

Durante o processo de transição a SEDESE elaborou uma proposta com o governador de criação de coordenadorias. Tanto é que foram criadas a coordenação do idoso, da mulher, da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência e LGBT. Então durante o processo de transição no final das eleições, a equipe da SEDESE fez essa proposta e definiu o que seria as atribuições de cada um. No início do mandato da minha nomeação, eu juntei a equipe e nós fizemos o planejamento de algumas ações, para serem inseridas como ações prioritárias para a secretaria de desenvolvimento social. E elas foram encampadas e nós colocamos dentro do planejamento estratégico da própria secretaria. Elas foram discutidas tanto com o conselho quanto com a equipe de promoção da igualdade racial (Entrevistado A).

As prioridades da coordenadoria focavam, principalmente, no estabelecimento de planos para a estruturação da política de promoção da igualdade racial, além do convênio com o governo federal para articular com os municípios o desenvolvimento da pauta.

Era articular com os municípios para implantação da promoção da igualdade racial, a elaboração do plano estadual de igualdade racial, a elaboração do plano de juventude negra – para fazer o enfrentamento contra a situação de violência desses jovens negros –, o plano de valorização dos povos de matriz africana, e esse projeto de realizar o convênio com o governo federal (Entrevistado A).

A CEPİR monitorava as ações da pauta de promoção da igualdade racial por meio do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial, requerendo que as secretarias temáticas prestassem contas do que desenvolviam ao longo do ano. Contudo, não foi informado como a coordenadoria monitorava suas próprias ações.

Nós reuníamos no conselho (CONEPİR) e pedíamos que cada secretaria falasse as respectivas ações e atividades executadas no decorrer do ano. Então todo final do ano a gente fazia uma reunião com as secretarias temáticas e pedia que elas se pronunciassem na plenária falando a respeito de suas ações (Entrevistado A).

A respeito do planejamento das ações da SUBİR foi relatado que ele poderia ter sido feito de uma maneira melhor. Mas, no geral, a subsecretaria tinha suas prioridades e as escolhas das ações para serem realizadas tentavam ser compatíveis também com as prioridades da própria SEDPAC. Contudo, novamente ressaltou-se o problema do orçamento tido como insuficiente para a Subsecretaria de Igualdade Racial desenvolver suas atividades. Os relatos apontam ainda para o problema de coordenação das atividades entre as subsecretarias da própria SEDPAC, insinuando que o planejamento delas não era totalmente alinhado.

O planejamento poderia ter sido melhor do que a gente fez. Claro que algumas coisas que nós planejamos dependiam do orçamento e não tinha orçamento. Outras ações estavam ‘lincadas’ a outras secretarias. Então a gente sempre fazia os planejamentos, algumas coisas considerando o que a SEDPAC considerava como prioritário e outras o que a gente considerava como importante para avançar a política de igualdade racial. Mas esse planejamento a gente não dialogava com as outras subsecretarias da SEDPAC, pela própria estrutura da secretaria.

Você entregava lá as prioridades para o ano. Mas, por exemplo, em 2016 nós colocamos (as prioridades), mas qual era o orçamento, não tinha nenhuma emenda parlamentar para executar (Entrevistado C).

Questionou-se como a subsecretaria desenvolvia suas ações planejadas, tendo em vista que, em vários momentos da entrevista, os recursos destinados ao órgão foram considerados como insuficientes pelos gestores da equipe. A estratégia adotada para lidar com essa questão foi concentrar nas ações essenciais para a área.

Tendo em vista que a priorização das atividades foi fundamental para a subsecretaria poder atuar, questionou-se quais seriam as prioridades do órgão. Foram citados três públicos alvo como prioritários: a juventude negra, as mulheres negras e as comunidades quilombolas.

Uma prioridade importante era a juventude negra, por causa da questão do genocídio da juventude negra; as mulheres e as comunidades quilombolas, não desconsiderando as outras comunidades, mas a política de igualdade racial ela tem um viés de recorte com a população negra. Para a população negra agora que se começa a ter recurso, mas para a população indígena sempre teve recursos. Mesmo que o orçamento sempre seja contingenciado, ocorra a fragilização do órgão como a FUNAI (Entrevistado C).

A SUBIR não estabeleceu metas quantitativas nem estabeleceu prazos para quando esses objetivos seriam atingidos. Contudo, a subsecretaria possui objetivos que planejava atingir ao longo da gestão.

Metas quantitativas, definidas, a gente não conseguiu fazer isso. Mas dentro do nosso planejamento inicial a gente tinha como metas a rearticulação do conselho, isso era prioridade, a constituição do FIPIR, está no jurídico. Uma outra meta era uma articulação e fortalecimento dos conselhos municipais, então muitas das nossas formações, muito dos nossos diálogos com os municípios eram nessa perspectiva. [...] Desde a nossa chegada aqui na secretaria (SEDPAC) a gente priorizou esse diálogo porque a gente precisa criar capilaridade dessas políticas nesses espaços (Entrevistado B).

Em relação à forma como as atividades da subsecretaria eram monitoradas, criticou-se o modelo focado nos aspectos quantitativos. Para o gestor a forma de monitorar as atividades deveriam ser adaptadas aos casos específicos. Segundo o entrevistado deveria importar, para a política de igualdade racial, a transformação gerada

nos gestores formados, por exemplo, mais do que o número de capacitações dadas, por exemplo.

O monitoramento vinha muito do que a gente apresentava através dos relatórios na avaliação anual para a SEDPAC. Você tem que prestar contas e essa prestação de contas vinha num formato. [...] Na hora de prestar contas e monitorar as atividades eles queriam que eu quantificasse, mas o que que isso diz? Se eu fiz uma atividade de formação isso vai ter um impacto na própria política de igualdade racial e na política de direitos humanos e se você qualifica as pessoas, você também qualifica as ações que vão ser executadas. Então pela realidade da igualdade racial que a gente trabalha, nessa lógica que se coloca não se avalia. Por exemplo, você identificou a realidade do racismo institucional, que as pessoas não conhecem a política, que a política precisa ser transversal. Aí no monitoramento como é: alcançamos 200 servidores, fizemos tantos encontros e tal. Mas como deveria ser: olhar se, de fato, se esses servidores já consideram na hora de pensar uma ação a igualdade racial, a questão da juventude, mudar sua perspectiva de atendimento. Só que isso não aparece no relatório. Só pedem números. O monitoramento é algo que deveria ser melhorado e pensado para cada caso e cada situação (Entrevistado C).

Apesar de essa crítica à maneira como as ações são monitoradas ser pertinente, não foram relatadas como a subsecretaria monitora suas atividades e seu progresso ao longo do ano, sendo citado apenas o relatório final entregue à secretaria.

É importante destacar que não acompanhar periodicamente as metas e não estabelecer prazos dificulta o planejamento das atividades, a correção de falhas, além de deixar a equipe desinformada a respeito de seu trabalho. Torna-se mais complicado perceber se o esforço desenvolvido está sendo aplicado de maneira adequada e se os resultados têm sido positivos. Possivelmente, isso poderia explicar porque determinadas ações desenvolvidas pela subsecretaria demoraram tanto tempo para ocorrer, sendo que algumas não foram concluídas até o presente momento ou existem apenas formalmente. Por exemplo, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial está há muito tempo para ser aprovado no departamento jurídico da SEDPAC, mostrando pouco avanço durante vários meses; as propostas do Plano Mineiro de Promoção da Igualdade Racial foram obtidas na IV COEPIR – que ocorreu no final de setembro e no início de outubro de 2017 – e até o momento o plano ainda está sendo desenvolvido; e a Rede de Enfrentamento ao Racismo foi inaugurada, mas ainda não foram realizadas reuniões ou ações decorrentes dessa rede.

Ademais, a subsecretaria não registra informações com frequência, nem faz relatórios, o que dificulta ainda mais essa avaliação das ações desenvolvidas. Não se sabe, por exemplo, quantas “webconferências” foram realizadas com a finalidade de capacitar gestores e conselheiros municipais para a execução das políticas de promoção da igualdade racial, nem quais foram os temas. Também não se sabe quantas campanhas publicitárias de promoção da igualdade racial foram desenvolvidas.

Em relação ao monitoramento e à avaliação das atividades desenvolvidas pela subsecretaria foi relatado que se mensurou principalmente a quantidade criada de conselhos e de estruturas municipais voltados para a promoção da igualdade racial. Porém, não foi mencionada metodologia específica para tal, nem a periodicidade de avaliação dessas metas. “Na realidade, a gente foi avaliando e vem avaliando a partir de quantos conselhos municipais a gente conseguiu criar, quantas estruturas ou diretoria ou coordenadoria a gente poderia criar. Quando nós chegamos encontramos um número ‘x’ e ao longo desse tempo quanto que ampliou” (Entrevistado B).

6.2. A capacidade política no estado de Minas Gerais

A capacidade política é composta por três elementos: interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo; existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social; e atuação dos órgãos de controle⁸² (GOMIDE, SILVA E PIRES, 2014).

Em cada um dos itens desta seção serão explorados esses elementos da política de promoção da igualdade racial no estado de Minas Gerais.

6.2.1. Interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo

⁸² Apesar da atuação dos órgãos de controle ser um elemento importante para a capacidade estatal, ela, não foi abordada na de análise deste trabalho.

Neste item é analisada a interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo. Essa análise será feita sob a perspectiva da relação entre as estruturas específicas no governo estadual para lidar com a igualdade racial – a CEPIR, no período de 2011 a 2014, e a SUBIR, no período de 2015 a 2017 – e, principalmente, os deputados estaduais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Observou-se como se deu essa relação, com que frequência e quais foram os resultados – se houve ganhos orçamentários e aprovações de leis, por exemplo.

A respeito da interação entre os burocratas e os atores políticos foi possível perceber, por meio das entrevistas, que ela era mais constante e consistente na época da CEPIR, porém essa relação não se manteve quando houve a troca da gestão e a criação da SUBIR. Na época da coordenadoria, mediante diálogo com o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial, foi criada a Frente Parlamentar de Igualdade Racial na Assembleia Legislativa que permitiu a aprovação de projetos de lei junto aos deputados estaduais e viabilizou o incremento do orçamento estadual para essa temática.

Anualmente, a mesa diretora do conselho ia, durante o processo de discussão e de aprovação de emendas parlamentares, de gabinete em gabinete, solicitar as emendas parlamentares. Então houve uma interlocução ‘bacana’ com os deputados. E alguns deputados até, alguns não todos, inseriam emendas parlamentares dentro do orçamento para a política de igualdade racial (Entrevistado A).

Contudo, na época da SUBIR o diálogo com o Poder Legislativo foi bem restrito, mesmo com alguns deputados parceiros na ALMG. “Esse diálogo [com o Poder Legislativo] ficou frágil nesta gestão, numa articulação maior com a Assembleia Legislativa, por exemplo. A gente tem um diálogo com alguns deputados, mas ainda não foi tão intenso não” (Entrevistado B).

Em um primeiro momento houve certo diálogo porque representantes da ALMG participavam do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Mas quando o FIPIR parou de se reunir, o relacionamento com o Legislativo deixou de ser tão frequente. Reconheceu-se essa fragilidade tanto por falha da gestão, quanto porque a pauta de igualdade racial é periférica no âmbito do legislativo.

O diálogo com o Legislativo poderia ser maior. Não foi. Não é só aqui no Executivo, tem que ter diálogo lá com o Legislativo. Aconteceram, né. Num momento forte de diálogo, principalmente lá com a Comissão de Igualdade Racial houve alguns diálogos. Inclusive a própria comissão tinha representação que vinha no Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Quando funcionou a ideia inicial do FIPIR, vinham representantes do Legislativo. Mas a gente conseguiu dialogar muito pouco. [...] Foi uma falha nossa. Até porque lá no Legislativo, na Assembleia também, é uma pauta que é periférica. Os deputados, independente da linha política partidária desconhecem o racismo. [...] Claro que tem deputados parceiros, mas o fato de não ter deputados e deputadas negras isso tem um impacto. [...] Tem as pessoas na secretaria responsáveis por isso. O secretário e o subsecretário que tem que fazer essa costura e isso não foi feito. E isso fragiliza também a política de igualdade racial (Entrevistado C).

6.2.2. Existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social

Sobre a existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social foram analisadas as estruturas e os mecanismos governamentais para dialogar com a sociedade, com destaque para o extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais⁸³, o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais. No caso desses três analisou-se como era a participação dos atores da sociedade civil e do governo estadual nas reuniões e quais eram os assuntos discutidos.

6.2.2.1. Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais

Em relação à participação social, percebia-se que o extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais (CCN), formado apenas pela sociedade civil, não funcionava da maneira mais adequada.

Esse conselho reunia capengamente, não tinham reuniões plenárias da forma como deveria ter. Então isso dificultava um pouco. As ações do

⁸³ Obteve-se acesso a apenas 5 atas do Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais duas delas eram do primeiro ano de existência do conselho, em 2001, e as outras três do segundo ano de existência, em 2002. Assim, elas dizem pouco do funcionamento do CCN entre 2001 e 2009, visto que retratam um curto período de tempo. Por isso, a análise dessas atas não foi incluída nessa pesquisa.

conselho eram concentradas na mão do presidente do conselho estadual. E este conselho não era o que deveria ser. No formato de conselho que se entende que deveria ser um conselho. Esse conselho na verdade não funcionava muito bem (Entrevistado A).

Um dos pontos negativos de haver apenas participação da sociedade civil no CCN era que não se sabia o que o governo aceitaria e o que ele não aceitaria dentro do que era discutido. Porém, nele havia grande engajamento da sociedade.

O conselho anterior (CCN) não era um conselho que tinha participação do governo e da sociedade civil. Eu via ele como um conselho que ficava sociedade civil discutindo com sociedade civil e não tinha membros do governo para dar o ponto de vista do governo das reivindicações que ele fazia: “isso pode”, “isso não pode”. Mas por outro lado no CCN a sociedade civil participava mais do que no CONEPIR (Entrevistado D).

Contudo, apesar de haver participação, as pessoas que participavam não mudavam com tanta frequência, o que reduzia a inclusão do conselho. “Chegou um ponto também que participavam sempre as mesmas pessoas no conselho, não tinha rotatividade e essas pessoas não queriam dar assento para novas pessoas” (Entrevistado D).

Apesar dessas dificuldades, na opinião do entrevistado D o CCN teve contribuições importantes como participar da Conferência de Durban; auxiliar na organização da 1ª Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial; participar da Conferência Nacional de Política para as Mulheres e conseguir transporte para os delegados irem para Brasília participar do evento; participar de várias audiências públicas e organizar muitos eventos para a sociedade civil.

Sugeriu-se a criação de um conselho estadual com paridade entre governo estadual e a sociedade civil, o que não foi bem aceito pelo presidente do CCN da época. A transição de um conselho para o outro foi complicada devido a interesses pessoais dos conselheiros do CCN que queriam se manter no mandato. Para viabilizar a aprovação do projeto de lei do CONEPIR que tramitava na ALMG foi feito o diálogo com os municípios e com a sociedade civil nas Conferências Estaduais de Igualdade Racial.

Essa mudança foi muito conflituosa, os conselheiros do CCN não aceitaram esse conselho novo, pediram vistas várias vezes do processo. O presidente tentou obstruir a votação do projeto de lei. Porque quando eles viram que teria a extinção desse conselho eles tentaram ao máximo manter a existência dele na estrutura (Entrevistado A).

6.2.2.2. Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial

Quando foi criado o CONEPIR, os novos membros foram escolhidos por meio de uma eleição permitindo que outras pessoas e entidades tivessem a oportunidade de serem conselheiras. Porém, foi relatado que houve um esvaziamento do conselho, por parte da sociedade civil, influenciado pela própria legislação que regulamenta a participação das entidades da sociedade civil. Havia problemas para essa participação mesmo que houvesse apoio do governo estadual com o pagamento das diárias.

Houve um processo eleitoral [em 2010], que a própria legislação previa, a sociedade civil participou do processo, só que houve depois um esvaziamento. E eu queria deixar registrado que esse esvaziamento de conselho é uma coisa que tem acontecido não só nos conselhos de igualdade racial, mas também nos diversos conselhos de outros segmentos. Há um esvaziamento, tanto é que nós não conseguimos fazer o processo eleitoral do CONEPIR nos anos anteriores, em 2013, nós não conseguimos as entidades [da sociedade civil]. Tentamos em 2014 e nós não conseguimos. Há uma dificuldade muito grande por parte da sociedade civil porque a própria legislação diz que tem que ser as entidades juridicamente constituídas. E nós não tínhamos entidades juridicamente constituídas do movimento negro que trabalhassem com a pauta. Então essa foi uma das dificuldades. Além disso, os povos ciganos não tinham essa organização e os indígenas também (Entrevistado A).

Mesmo com as dificuldades e com a ausência de representantes da sociedade civil o CONEPIR continuou a operar nesse período entre 2010 e 2014.

O primeiro conselho tomou posse mesmo que as pessoas às vezes não participavam. Mas mensalmente a gente fazia as reuniões, nós deixamos em aberto no regimento que na primeira chamada seria com todos os conselheiros e na segunda chamada com qualquer número de pessoas, exatamente porque já se previa a dificuldade do movimento de participar de reuniões plenárias do conselho. Não que o governo não desse apoio. Porque o governo sempre deu apoio pagando as diárias para custear as despesas com alimentação e hospedagem. Mas mesmo assim esses conselheiros tinham essa dificuldade em “estar vindo” (Entrevistado A).

Na percepção de um dos entrevistados, cabe destaque o acompanhamento, feito pelo CONEPIR, do orçamento das ações relacionadas com a temática igualdade racial presentes nas secretarias estaduais. Esse acompanhamento e essa cobrança estimulou, inclusive, a participação dessas secretarias nas reuniões do conselho.

Ele fazia as reuniões plenárias, distribuía a Lei de Diretrizes Orçamentárias para os conselheiros e mandava ofícios para os secretários de cada secretaria. Se ele visse uma rubrica orçamentária na saúde, por exemplo, para comunidade quilombola ele chamava alguém da saúde para falar quais os planos da secretaria para aquela rubrica, onde seria implementada, o que a saúde iria fazer. [...] Ai, depois disso, as secretarias começaram a enviar mais seus representantes (Entrevistado D).

Para constatar como foi a participação da sociedade civil no CONEPIR foram analisadas as 32 atas disponíveis das reuniões plenárias ocorridas entre 2010 e 2014, sendo que o número de atas existentes por ano variou (ver tab. 4). Mesmo que para o ano de 2010 existam apenas 4 atas disponíveis, a maneira como elas foram numeradas⁸⁴ no livro de registros sugere que elas correspondam à totalidade de reuniões ocorridas no ano. Contudo, é preciso ter atenção ao analisar a frequência dos conselheiros em 2012 e 2013, uma vez que o número de atas disponíveis é pequeno⁸⁵, 3 e 2, respectivamente.

Tabela 4 – Número de atas do CONEPIR disponíveis para consulta por ano – Minas Gerais – 2010-2014

ANO	NÚMERO DE ATAS DISPONÍVEIS
2010	4
2011	11
2012	3
2013	2
2014	12
TOTAL	32

Fonte: Elaboração própria.

⁸⁴ No livro de registros das atas no CONEPIR, disponível na Casa de Direitos Humanos, a ata de agosto de 2010 é registrada como a 1ª, a de setembro como a 2ª, a de outubro como a 3ª e a de dezembro como a 4ª.

⁸⁵ Encontrou-se registro das atas de 2012 dos meses de agosto, novembro e dezembro. Enquanto para o ano de 2013, encontrou-se registro das atas de agosto e de setembro.

Como não há registro de quais eram todas as entidades da sociedade civil com representatividade no conselho, há dificuldade de analisar a participação. Supõe-se, em função da leitura das atas e de informe no site da SEPPIR, que, em 2010, havia 5 vagas ociosas, visto que 6 entidades possuíam representação no conselho: SOS Racismo, Associação Ébano, Fundação Centro de Referência da Cultura Negra (FCRCN), Associação dos Quilombos de Bom Despacho (AQBD), Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (CEFEDDES) e Movimento de Luta Pró-Creches (MLCP) (ver tab. 5).

Tabela 5 – Participação anual dos representantes da sociedade civil no CONEPIR (%) com mandato a partir de 2010 – Minas Gerais – 2010-2014

ANO	ENTIDADES COM MANDATO A PARTIR DE 2010					
	SOS Racismo	A.Ébano	FCRCN	AQBD	CEFEDDES	MLPC
2010	100%	75%	50%	50%	75%	0%
2011	100%	73%	64%	82%	9%	0%
2012	100%	33%	0%	33%	33%	0%
2013	100%	50%	0%	0%	0%	0%
2014	100%	0%	0%	25%	17%	8%
TOTAL	100%	41%	28%	47%	22%	3%

Fonte: Elaboração própria.

A partir de 2012, nota-se que outras entidades começaram a participar do conselho, identificadas nas atas analisadas como conselheiros, porém não se sabe quando o mandato dessas entidades iniciou-se: Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais (COPIMG), Associação Guimos Kalóns, Federação Israelita (FISEMG), Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-Brasileira (CENARAB), Centro Religioso e Cultural Terreiro de Candomblé Bakise Bantu Kassanje e União de Negros pela Igualdade (UNEGRO) (ver tab. 6).

Tabela 6 – Participação anual dos representantes da sociedade civil no CONEPIR (%) com início do mandato desconhecido – Minas Gerais – 2010-2014

ANO	ENTIDADES COM INÍCIO DO MANDATO DESCONHECIDO					
		A.			CRCT	
		COPIMG	Guiemos Kalóns	FISEMG	CENARAB	Candomblé Bakise Bantu Kassanje
2010	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2011	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2012	0%	33%	33%	0%	0%	0%
2013	0%	50%	100%	50%	0%	0%
2014	17%	8%	25%	0%	8%	25%
TOTAL	6%	9%	19%	3%	3%	9%

Fonte: Elaboração própria.

Dessa maneira, é possível perceber que as entidades que iniciaram seus mandatos em 2010 reduziram sua participação nas reuniões plenárias do conselho ao longo dos anos, com exceção da SOS Racismo que manteve 100% de presença em todos os anos, uma vez que essa entidade era representada pelo presidente do CONEPIR da época. É preciso destacar que a participação da Associação Ébano (73%) e da AQBD (82%), no ano de 2011, foi significativa em um dos anos com maior registro de reuniões – 11 segundo os documentos disponíveis. Contudo, com o passar do tempo essas duas entidades também reduziram sua participação, que, em 2013, foi de 0% para a AQBD, e, em 2014, foi de 0% para a Associação Ébano.

A FCRCN participou apenas das reuniões de 2010 e de 2011. Além disso, mesmo que em 2013 tenha-se registro de apenas 2 reuniões, 4 entidades das 6 com mandato a partir de 2010 tiveram 0% de frequência. A participação das outras entidades com mandato incerto também não foi muito expressiva, principalmente quando se observa o ano de 2014, no qual tem-se registro de 12 reuniões. Neste ano, com exceção da SOS Racismo, nenhuma das entidades teve participação acima de 25%, o que corresponde à participação de no máximo 3 reuniões.

Ao final dos 4 anos analisados, constata-se que nenhuma das entidades – com exceção da SOS Racismo – participou de mais de 47% do total das 32 reuniões. Sendo que o índice mais alto de participação foi da AQBD. Várias entidades tiveram

participação muito baixa, porém é preciso analisar de maneira comparativa, uma vez que para 6 dessas entidades não se sabe ao certo quando o mandato delas se iniciou. Contudo, no caso do MLPC, que teve o início do mandato em 2010, a frequência de participação de 3% do total de reuniões é preocupante. Esse baixo índice de participação no geral explica porque algumas pautas nas reuniões não foram votadas por falta de quórum⁸⁶.

Em relação ao envolvimento dos representantes das secretarias estaduais que compunham o conselho, também observou-se redução da participação deles com o tempo, em decorrência da falta de participação da sociedade civil nas reuniões.

A princípio os conselheiros governamentais participavam, eles não deixavam de ir e sempre participavam em sua maioria. Depois com esse esvaziamento [da sociedade civil] as pessoas iam sumindo porque as pautas ficavam esvaziadas por falta de quórum da sociedade civil. Então eles começaram a desanimar também de participar (Entrevistado A).

Para confirmar essa percepção do entrevistado quanto a participação dos representantes governamentais, também foram utilizadas as atas disponíveis do CONEPIR. No geral, houve participação elevada nos anos iniciais, mas em 2013 e 2014 ela reduziu bastante. A Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (SEEJ), por exemplo, participou apenas das reuniões de 2010 e 2011; e a SES das reuniões de 2011 e 2012, sendo que para ambas a participação em 2011 foi bem baixa – 18% para a SEEJ e 9% para a SES. Como nos anos de 2012 e 2013 o número de atas disponíveis é pequeno, 3 e 2, respectivamente, a participação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) e do Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER) foi de 100%, em 2012, e da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) foi de 100%, em 2013 (ver tab. 7).

⁸⁶ Como foi o caso das reuniões de janeiro e de setembro de 2014.

Tabela 7 – Participação anual dos representantes do governo estadual no CONEPIR (%) – Minas Gerais – 2010-2014

ANO	REPRESENTANTES DO GOVERNO ESTADUAL NO CONEPIR										
	SEAPA	SEC	SEDS	SEDRU	SEDESE	SEE	SEEJ	SES	SEPLAG	ITER	ALMG
2010	25%	50%	75%	0%	100%	0%	75%	0%	100%	25%	0%
2011	82%	45%	64%	64%	91%	18%	18%	9%	55%	55%	0%
2012	67%	0%	67%	100%	100%	67%	0%	67%	67%	100%	0%
2013	0%	50%	100%	50%	100%	50%	0%	0%	50%	50%	0%
2014	8%	83%	42%	33%	75%	33%	0%	0%	67%	8% ⁸⁷	58%
TOTAL	41%	56%	59%	47%	88%	28%	16%	9%	66%	38%	22%

Fonte: Elaboração própria.

A participação da SEDESE manteve-se elevada durante todo período analisado, principalmente porque o representante da secretaria no conselho – o ex-coordenador do CEPPIR – também era o vice-presidente do CONEPIR. No ano de 2011, no qual há registro de 11 reuniões, destaca-se a participação da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), 82%, e, no ano de 2014, no qual há registro de 12 reuniões, destaca-se a participação da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), com 83%.

Ao final da análise dos 4 anos foi possível perceber que a participação das secretarias de governo foi mais frequente do que a da sociedade civil. No caso dos representantes do estado, o índice mais elevado de participação foi o da SEPLAG que esteve presente em 66% das 32 reuniões, excluindo-se a SEDESE da análise. E o menor índice de participação foi de 9% da SES.

A respeito da influência do CONEPIR na agenda do governo, entre 2010 e 2014, foi relatado pelos entrevistados que se conseguiu incrementar o orçamento das políticas de igualdade racial e que as pautas aprovadas refletiam-se nas políticas públicas

⁸⁷ A participação do ITER no CONEPIR, em 2014, restringiu-se a janeiro desse ano, porque depois ele foi extinto.

do governo estadual. Foram citados alguns avanços como o plano estadual de promoção da igualdade racial, o plano de ação para a valorização da diversidade religiosa no estado de Minas Gerais, o Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância, a inserção de quilombolas no PROVITA, e resolução conjunta do CONEPIR com o conselho de saúde para trabalhar com a saúde integral da população negra. Entretanto, nem o plano estadual de promoção da igualdade racial nem a resolução conjunta com a saúde tiveram continuidade.

Mesmo que essa discussão começou no CCN, inserir a pauta no orçamento, o CONEPIR apresentava anualmente a proposta orçamentária. O conselho teve importância no aprimoramento e em conquistas. Nós chegamos a aprovar um plano estadual de promoção da igualdade racial no conselho, só não foi levado a frente porque na época o secretário da SEDESE não fez a articulação com as outras secretarias. Mas na época isso estava pactuado com os representantes da sociedade civil e com os representantes governamentais de cada secretaria. Se você pegar as atas anteriores, você vai ver que a pauta era aprovada e isso acaba virando uma ação do próprio governo mais para frente no formato de políticas públicas. [...] Vou pegar um exemplo dos povos de religiões de matriz africana. Nós elaboramos um plano de ação para a valorização da diversidade religiosa no estado de Minas Gerais e ele foi assinado e pactuado com os órgãos do governo. Uma outra conquista do governo que virou política pública foi o Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância. Havia articulação para inserir os quilombolas sofrendo ameaça de morte no programa de proteção. Nós conseguimos aprovar uma resolução conjunta do CONEPIR com o conselho de saúde para trabalhar com a saúde integral da população negra, só que isso não foi dado continuidade. Mas já havia uma provocação para que os órgãos do governo do estado assumissem a pauta de igualdade racial e assumissem o interesse por parte das próprias secretarias porque existiam representantes das secretarias no conselho (Entrevistado A).

A fim de apurar a validade desse ponto de vista foi analisado o conteúdo das atas de reuniões plenárias disponíveis entre 2010 e 2014, sendo feita a classificação do que era discutido nas reuniões (ver tab. 8). As reuniões de conteúdo operacional discutiram questões ligadas ao funcionamento da própria estrutura do conselho⁸⁸, enquanto as reuniões de conteúdo finalístico discutiram determinações ligadas diretamente à política de promoção da igualdade racial⁸⁹. Compreende-se que há reuniões

⁸⁸ São exemplos de discussões sobre a própria estrutura são definições sobre: regimento interno; câmaras internas e comissões específicas; processo eleitoral; e atas.

⁸⁹ São exemplos de discussões sobre a própria estrutura são definições sobre: orçamento da política; articulação com o Poder Executivo e com o Legislativo para desenvolver políticas relacionadas à pauta.

finalísticas com encaminhamento e sem encaminhamento, sendo que esta última ocorre quando são feitas sugestões na plenária, porém não há votação, nem designação de ator ou comissão específica para tratar do assunto, além de quando a ata não informa o que decorreu dessa proposta. Ressalta-se que uma mesma reunião pode ser classificada em mais de uma dessas 3 categorias, parte da reunião pode ter sido para aprovação do regimento interno – conteúdo operacional – e parte para discussão do plano estadual de promoção da igualdade racial – conteúdo finalístico – por exemplo.

Tabela 8 – Percentual anual do conteúdo das reuniões plenárias do CONEPIR em cada categoria – Minas Gerais – 2010-2014

ANO	CONTEÚDO OPERACIONAL	CONTEÚDO FINALÍSTICO COM ENCAMINHAMENTO	CONTEÚDO FINALÍSTICO SEM ENCAMINHAMENTO
2010	100%	25%	25%
2011	82%	64%	18%
2012	67%	100%	33%
2013	0%	100%	0%
2014	58%	83%	0%
TOTAL	69%	72%	13%

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que a maioria das reuniões tiveram conteúdo operacional (69%) e conteúdo com encaminhamento (72%) ao longo das 32 reuniões analisadas entre 2010 e 2014, visto que a diferença entre elas é de apenas 1 reunião. Apesar de as reuniões serem bem aproveitadas para discutir questões sobre a igualdade racial e para dar o devido direcionamento a elas, grande parte do tempo também foi destinada à discussão sobre questões operacionais. Isso ocorreu porque em várias reuniões foram feitas revisões no regimento interno e sugestões de revisão da lei do CONEPIR para tentar solucionar a questão das vagas ociosas da sociedade civil no conselho. Além disso, em diversas reuniões solicitou-se que o conselho tivesse uma secretária executiva, o que também é algo operacional. Essas questões operacionais possuem consequências importantes para a política, visando uma institucionalidade maior para o conselho, importante elemento da capacidade estatal.

Apesar das atas revelarem que 72% das reuniões possuíram conteúdo finalístico com encaminhamento e 13% sem encaminhamento, não é possível saber qual

foi a incidência dessas ações na agenda, ou seja, se o que era determinado no conselho realmente gerou impactos para a política de igualdade racial. A exemplo do plano estadual de igualdade racial, segundo o entrevistado A o plano foi pactuado com a sociedade civil e com os representantes das secretarias governamentais no conselho, entretanto o secretário da SEDESE não deu prosseguimento a essa demanda e o plano não foi lançado.

Em 2015, ocorreu a troca da gestão e a CEPPIR, presente na estrutura da SEDESE, foi substituída pela SUBIR, presente na estrutura da SEDPAC. Como o mandato dos conselheiros estava vencido foi feita indicação temporária dos novos membros – temporária porque não foi feito processo eleitoral – e foi eleita, pelos conselheiros, nova mesa presidencial no CONEPIR. Essa alteração também gerou mudanças na participação dos conselheiros, segundo a análise das atas. Teve-se acesso a 11 atas de reunião disponíveis para os anos de 2015 a 2017 (ver tab. 9).

Tabela 9 – Número anual de atas do CONEPIR disponíveis para consulta – Minas Gerais – 2015-2017

ANO	NÚMERO DE ATAS DISPONÍVEIS
2015	6
2016	4
2017	1
TOTAL	11

Fonte: Elaboração própria.

Surgiram novas entidades para representar a sociedade civil no CONEPIR em 2015: União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), Associação dos Povos Indígenas de Belo Horizonte e Região Metropolitana (APIBHRM), Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN) e Nzinga Coletivo de Mulheres (ver tab.10).

Tabela 10 – Participação anual dos representantes da sociedade civil no CONEPIR (%) - Minas Gerais – 2015-2017

ANO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NO CONEPIR								
	SOS Racismo	AQBD	CEFEDS	FISEMG	CENARAB	UNEGRO	APIBHRM	CONEN	Nzinga Coletivo de Mulheres
2015	100%	50%	33%	67%	50%	50%	50%	33%	0%
2016	0%	0%	25%	50%	0%	25%	50%	0%	0%
2017	0%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	55%	27%	36%	55%	36%	36%	45%	18%	0%

Fonte: Elaboração própria.

A SOS Racismo e a AQBD são entidades que participavam do CONEPIR desde 2010 com uma frequência razoável, porém após essa mudança só participaram das reuniões ocorridas em 2015. Ressalta-se que avaliar a frequência de uma entidade em 2017 deve ser feito com muita cautela, visto que há registro de apenas 1 reunião neste ano, por isso observar o “total” é tão importante.

O índice máximo de frequência entre os representantes da sociedade civil foi de 55%, atingido pela SOS Racismo – mesmo ela tendo participado apenas do primeiro ano – e pela FISEMG. Por outro lado, a Nzinga Coletivo de Mulheres não compareceu a nenhuma das reuniões do CONEPIR, entre 2015 e 2017.

Na ata de 2017, tem-se o registro de duas outras entidades conselheiras – a Cor Brasil e o Manzo Kaiango – porém não se sabe como elas passaram a integrar o CONEPIR, uma vez que não foram citadas na ata de posse de 2015.

Em relação à participação governamental, observa-se novas secretarias para representar o governo estadual no CONEPIR em 2015: A Secretaria de Estado de Esportes (SEESP) substituiu a SEEJ e a SEDPAC passou a compor o conselho, sendo o titular pertencente à Subsecretaria de Igualdade Racial. No ano de 2015, a SEDPAC aparece sem representação na reunião como conselheiro, porém o representante esteve presente em 4 das 6 reuniões como colaborador (ver tab. 11).

Tabela 11 – Participação anual dos representantes do governo estadual no CONEPIR (%) – Minas Gerais – 2015-2017

ANO	REPRESENTANTES DO GOVERNO ESTADUAL NO CONEPIR										
	SEAPA	SEC	SEDS	SEDRU	SEDESE	SEE	SEESP	SES	SEPLAG	ALMG	SEDPAC
2015	17%	50%	33%	67%	17%	17%	0%	33%	50%	50%	0%
2016	75%	0%	100%	75%	75%	0%	75%	100%	75%	0%	100%
2017	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
TOTAL	36%	36%	55%	64%	36%	9%	27%	64%	55%	27%	45%

Fonte: Elaboração própria.

A Secretaria de Estado de Educação (SEE) esteve presente apenas em 1 das reuniões das onze que ocorreram entre 2015 e 2017, representando o menor índice de frequência no total, 9%. A ALMG e a SEESP compareceram durante as reuniões de apenas um ano específico, a primeira em 2015 e a segunda em 2016.

A SEDRU e a SES possuem os maiores índices de frequência, com 64%. Para ambas representou um avanço, mas principalmente para a SES que entre 2010 e 2014 havia comparecido a 9% reuniões das 32 realizadas.

Em relação ao conteúdo das reuniões do CONEPIR entre 2015 e 2017, nota-se que 91% das reuniões tiveram temas operacionais (ver tab. 12). Isso ocorreu porque como o mandato desses conselheiros deveria ser temporário, discutiu-se, em várias reuniões, alternativas para solucionar a ausência de entidades da sociedade civil aos moldes da legislação. Contudo, por falta de quórum 4 das 11 reuniões realizadas nesses três anos foram prejudicadas⁹⁰, havendo barreiras para as votações ou cancelamento da reunião.

⁹⁰ A falta de quórum foi o caso das reuniões de agosto e setembro de 2015 e abril e maio de 2016.

Tabela 12 – Percentual do conteúdo das reuniões plenárias do CONEPIR em cada categoria por ano – Minas Gerais – 2015-2017

ANO	CONTEÚDO OPERACIONAL	CONTEÚDO FINALÍSTICO COM ENCAMINHAMENTO	CONTEÚDO FINALÍSTICO SEM ENCAMINHAMENTO
2015	83%	17%	33%
2016	100%	0%	0%
2017	100%	0%	0%
TOTAL	91%	9%	18%

Fonte: Elaboração própria.

A justificativa para a dificuldade de preencher todas as vagas do CONEPIR da sociedade civil, principalmente no período entre 2015 e 2017, segundo o entrevistado B é a dificuldade que as entidades possuem de se regularizarem legalmente. Essa regularização envolve obter diversos documentos que possuem custo difícil de ser pago pelos membros que compõem a entidade.

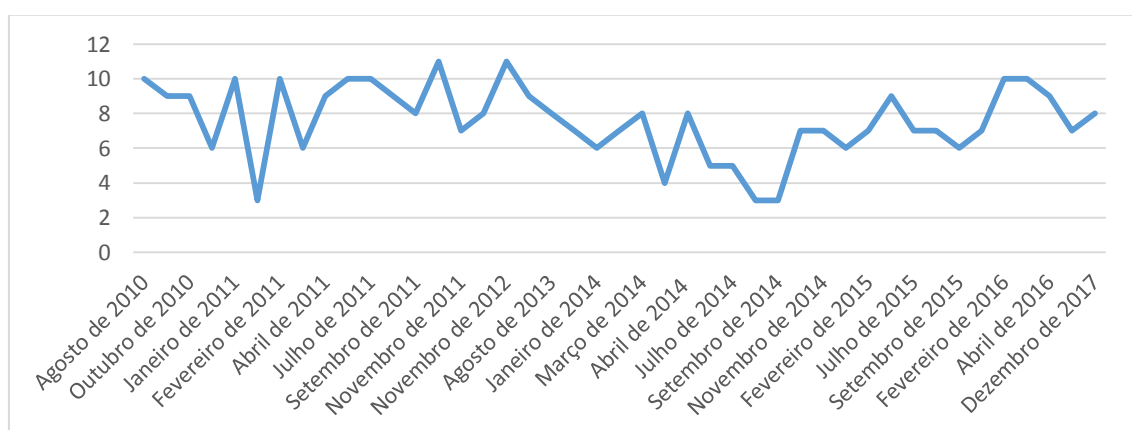
O CONEPIR ele tem uma composição que é paritária entre governo e sociedade civil. A indicação dos membros do governo, que é um pouco mais tranquila, mas a representação da sociedade civil tem apresentado mais dificuldades. Primeiro, em geral, quem vai para representação no CONEPIR participa de um determinado grupo, não é o indivíduo que se apresenta, ele precisa ter relação com uma entidade. Estas entidades existem de fato, mas não de direito. O que eu quero dizer com isso: muitas não têm a documentação necessária para uma participação efetiva no conselho, o CNPJ, vinculação ao CAGEC (Cadastro Geral de Convenientes) e comprovar 2 anos de constituição. Então você precisa ter documentos que comprovem isso, esses documentos têm um custo e, em geral, as entidades negras, dos ciganos, dos indígenas são pobres. São os próprios militantes que bancam essas despesas. Então se essas pessoas precisam ainda de políticas públicas para garantir a própria sobrevivência como elas vão tirar o recurso para institucionalizar essas entidades? Então nós tivemos muita dificuldade de ter entidades com esse perfil organizativo para participar do conselho. Nós fizemos algumas tentativas, e é um conselho grande, são 12 entidades da sociedade civil, então às vezes a gente não conseguia todas as entidades para participar (Entrevistado B).

Nesse período, o entrevistado B relatou que foram feitos encontros e reuniões com pessoas do conselho, por parte do SUBIR, mas que não se caracterizam como atuação legítima do CONEPIR em função de regulamentações legais e dos procedimentos que as próprias reuniões do conselho exigem. Sendo assim, ocorreram alguns encontros de maneira informal.

Após todo esse período em que houve dificuldades no preenchimento das vagas e na participação da sociedade civil – desde o período de criação do conselho, em 2010, até 2017 – conseguiu-se regularizar o CONEPIR. “Agora, mais para o final de 2018, em função de todos os debates e da IV conferência (Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial) a gente conseguiu rearticular o conselho. Ele voltou e tomou posse agora em setembro” (Entrevistado B).

Comparando o período entre 2010 e 2014 e o período entre 2015 e 2017 observa-se queda abrupta na participação em janeiro de 2011, porém houve recuperação nas próximas reuniões. Entretanto, a partir de novembro de 2012 iniciou-se período de redução da participação que perdurou até setembro de 2014. Mesma com certa recuperação a partir desse mês, o crescimento não se manteve (ver gráf. 23).

Gráfico 23 - Variação do número absoluto de conselheiros no CONEPIR por mês – Minas Gerais – Ago.2010/Dez.2017



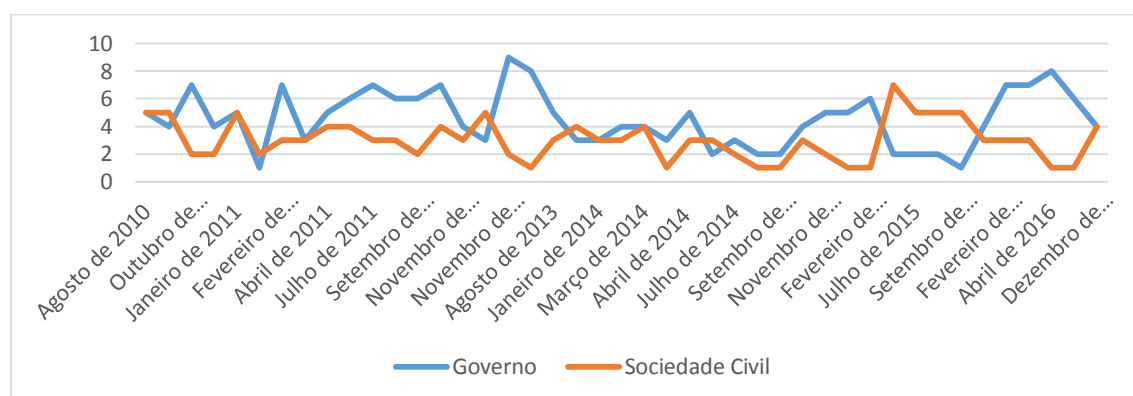
Fonte: Elaboração própria.

Entre 2010 e 2014, havia vagas ociosas no conselho por parte da sociedade civil, assim não foi atingido o quórum suficiente para votações – que deveria ser de 13

pessoas – porém devido a essa dificuldade foi feita uma flexibilização e na “segunda chamada da reunião” dava-se prosseguimento às pautas. Entretanto, no período de 2015 a 2017 os conselheiros da sociedade civil foram indicados e todas as cadeiras foram ocupadas, mesmo assim havia dificuldade para atingir o quórum necessário, sendo que o máximo de conselheiros presentes em uma reunião foi de 50% (ver gráf. 23).

Por meio do gráfico 24, percebe-se que a participação dos representantes do governo estadual no CONEPIR foi, no geral, maior que a participação dos representantes da sociedade civil. Houve algumas exceções em reuniões específicas, no ano de 2014, a frequência de ambos foi similar e, durante as reuniões de 2015, a sociedade civil teve participação mais expressiva do que o Estado.

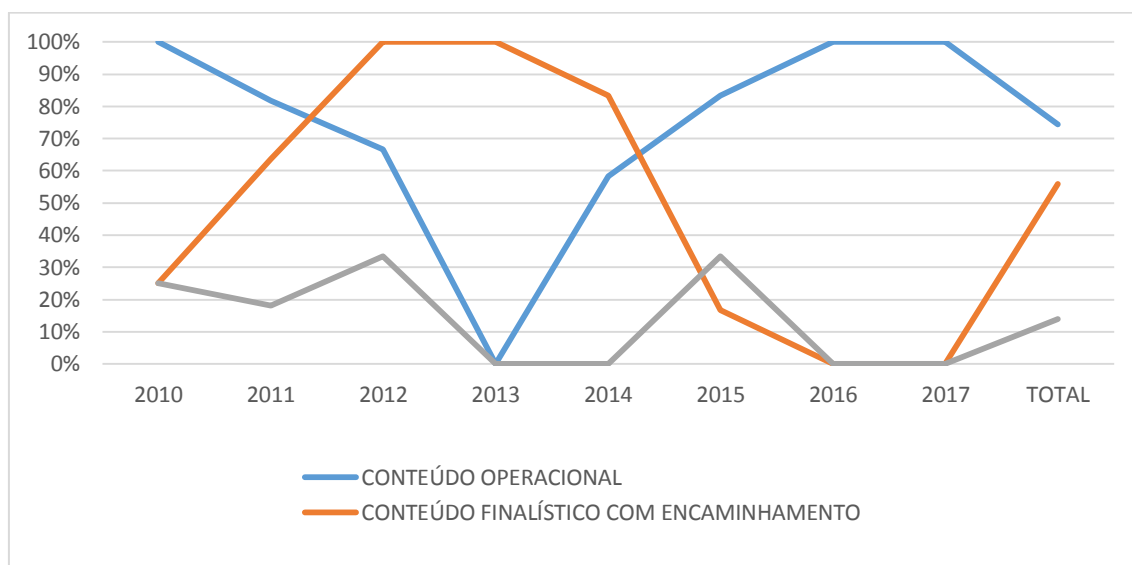
Gráfico 24 - Variação do número absoluto dos representantes do governo e da sociedade civil no CONEPIR por mês – Minas Gerais – Ago.2010/Dez.2017



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 25 revela que houve variação entre o tipo de conteúdo das reuniões do CONEPIR entre os sete anos analisados, contudo é possível observar dois momentos específicos. Entre 2010 e 2014, o conteúdo finalístico com encaminhamento se sobressai, porém o ano de 2014 revela um ponto de inflexão no qual esse tipo de conteúdo tem sua prevalência reduzida, evidenciando a ascensão do conteúdo operacional presente entre 2015 e 2017.

Gráfico 25 – Variação do tipo de conteúdo discutido nas reuniões do CONEPIR por ano – Minas Gerais – 2010-2017



Fonte: Elaboração própria.

6.2.2.3. Comissão Estadual de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado de Minas Gerais

Outra instância participativa que passou a operar a partir de março de 2016 foi a Comissão Estadual de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado de Minas Gerais (CECPT-MG). De acordo com o entrevistado C a comissão é importante porque no CONEPIR nem todos os povos e comunidades tradicionais estão representados.

Das comunidades tradicionais, você tem grupos que não estão na categoria do marcador étnico-racial. Os canastreiros, por exemplo, são uma comunidade tradicional, mas são todos brancos, os geraizeiros também. Tem grupos de comunidades tradicionais que estão no conselho (CONEPIR), como indígenas, ciganos, quilombolas, congadeiros, comunidade de matriz africana; mas outros não estão como os geraizeiros. Para alguns povos e comunidades tradicionais o marcador identitário é a atividade ocupacional, por isso precisa da comissão, porque a pauta não vai estar na igualdade racial (Entrevistado C).

A respeito da participação dos órgãos do governo da CECPT-MG foi dito que no início das reuniões ela era mais intensa, porém com o passar do tempo, a partir de 2017, essa participação se reduziu. Isso ocorreu principalmente porque os representantes

antigos das secretarias deixaram de ser representantes e não foram designadas outras pessoas para substituí-los nas reuniões.

Essa participação, no início, ela foi mais forte, mas depois a participação do Estado ela foi diminuindo. Até a reunião de maio do ano passado (2017) nós tínhamos de 90% de participação geral, a do Estado também chegava a isso, em torno de 85%, 90%. Eu monitorava isso e até falava com o pessoal. Mas há um ano e pouco começou a diminuir porque a representação da secretaria muda e não era designada outra pessoa. Desde a sétima reunião ou sexta que a gente identificou essa queda (Entrevistado C).

Uma das ações que deu maior poder de atuação para a comissão é a emissão de certidão de autoidentificação dos povos e comunidades tradicionais.

A comissão é responsável por emitir a certificação de povos e comunidades tradicionais. Se eu fizer uma comparação com a certificação da comunidade quilombola, quem emite é um órgão de Estado, a Fundação Cultural Palmares. Não é, por exemplo, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Aqui é a comissão, o que a fortalece. Isso é um aspecto que é inovador e é uma contribuição importante em termos de política pública e de participação social. Porque, na verdade, é isso você empodera a comissão (Entrevistado C).

Entre 2016 e 2018, foram feitas 9 reuniões, porém apenas 7 atas estavam disponíveis para a consulta, assim foram feitas as análises dessas atas. Em relação à participação da sociedade civil percebe-se que a frequência foi variada ao longo das reuniões (ver tab. 13). 10 representantes do total de 17 compareceram em 57% das reuniões ou mais, tendo o representante dos indígenas pataxó e tuxá comparecido a todas as reuniões. Aqueles com o menor nível de frequência foram os ciganos (0%) e os congadeiros (presentes em apenas 1 reunião).

Tabela 13 – Participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões do CECPT-MG (%) – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018

Continua

DATA DA REUNIÃO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NA CECPT					
	Garimpeiros / Faiscadores	Artesões de Barro e Tecerlãs	Povos Tradicionais de Matriz Africana RMBH	Povos Tradicionais de Matriz Africana Interior do Estado	Congadeiros	Quilombolas Interior do Estado
Março de 2016	X			X		
Junho de 2016	X	X		X		X
Agosto de 2016			X			
Novembro de 2016	X	X			X	
Março de 2017	X					
Março de 2018			X	X		X
Julho de 2018						
TOTAL	57%	29%	29%	43%	14%	29%

Tabela 13 – Participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões do CECPT-MG (%) – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018

Continuação

DATA DA REUNIÃO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NA CECPT					
	Quilombolas da RMBH	Povo de Circo	Ciganos	Pescador Artesanal	Caatingueiro	Vazanteiros
Março de 2016	X	X		X	X	X
Junho de 2016		X		X	X	X
Agosto de 2016				X	X	X
Novembro de 2016		X			X	
Março de 2017	X				X	
Março de 2018	X	X				
Julho de 2018		X		X		X
TOTAL	43%	71%	0%	57%	71%	57%

Tabela 13 – Participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões do CECPT-MG (%) – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018

Conclusão					
DATA DA REUNIÃO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NA CECPT				
	Apanhadores de Flores Sempre Vivas	Gerazeiro	Veredeiros	Indígenas Pataxó e Tuxá	Indígenas Xacriabá e Tuxá
Março de 2016	X	X	X	X	X
Junho de 2016	X	X	X	X	X
Agosto de 2016				X	
Novembro de 2016				X	X
Março de 2017				X	X
Março de 2018	X	X	X	X	
Julho de 2018	X	X	X	X	
TOTAL	57%	57%	57%	100%	57%

Fonte: Elaboração própria.

A respeito da participação dos representantes do governo nota-se que ela foi, no geral, menor do que a participação dos representantes da sociedade civil (ver tab. 14). 9 dos 17 representantes tiveram frequência abaixo de 50% das reuniões. Dentre essas a SEE, a SEAPA e o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) compareceram a apenas 1 reunião. Ademais, a SEC e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) se ausentaram em todas as reuniões.

A SEDPAC e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA) destacaram-se com a presença elevada em todas as reuniões, visto que o presidente da CECPT-MG pertence à primeira secretaria e o secretário executivo à segunda. Outro destaque é o da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER) que faltou a apenas uma reunião.

A Fundação Rural Mineira (RURALMINAS) foi extinta⁹¹ em setembro de 2016, por isso foi recomendado que o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) a substituísse no conselho, porém não houve registros de sua participação após essa sugestão na reunião de março de 2017.

Tabela 14 – Participação dos representantes do governo estadual nas reuniões do CECPT-MG (%) – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018

Continua

DATA DA REUNIÃO	REPRESENTANTES DO GOVERNO NA CECPT								
	SEE	SEAPA	SES	SEC	SEDI-NOR	SEDESE	SEMAD	SEDPAC	SEPLAG
Março de 2016	X							X	
Junho de 2016		X	X		X	X		X	X
Agosto de 2016								X	X
Nov. de 2016								X	X
Março de 2017			X					X	X
Março de 2018			X		X			X	
Julho de 2018			X		X	X		X	
TOTAL	14%	14%	57%	0%	43%	29%	0%	100%	57%

⁹¹ A RURALMINAS foi extinta pela lei 22.293, de 21 de setembro de 2016.

Tabela 14 – Participação dos representantes do governo estadual nas reuniões do CECPT-MG (%) – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018

DATA DA REUNIÃO	Conclusão							
	REPRESENTANTES DO GOVERNO NA CECPT							
	IEF	IDENE	EMATER	RURAL - MINAS	IEPHA	UFMG	UNIMON -TES	SEDA
Março de 2016		X	X	X	X	X		X
Junho de 2016	X			X			X	X
Agosto de 2016			X			X	X	X
Nov. de 2016			X					
Março de 2017			X	-		X		X
Março de 2018	X		X	-		X	X	X
Julho de 2018			X	-	X		X	X
TOTAL	29%	14%	86%	50%	29%	50%	50%	86%

Fonte: Elaboração própria.

A análise das atas indicou que o conteúdo das reuniões era composto principalmente pelo conteúdo finalístico com encaminhamento, apenas na primeira reunião na CECPT-MG esse conteúdo não esteve presente (ver tab. 15). O conteúdo operacional também esteve presente nas reuniões com certa expressividade, o que é importante para discussão questões de funcionamento da própria comissão. Aparentemente, ele não afetou o desempenho das reuniões, uma vez que o conteúdo finalístico com encaminhamento foi predominante.

Tabela 15 – Percentual do conteúdo das reuniões da CECPT-MG em cada categoria – Minas Gerais – Mar.2016/Jul.2018

REUNIÃO	CONTEÚDO OPERACIONAL	CONTEÚDO FINALÍSTICO COM ENCAMINHAMENTO	CONTEÚDO FINALÍSTICO SEM ENCAMINHAMENTO
Março de 2016	X		
Junho de 2016		X	
Agosto de 2016		X	
Novembro de 2016	X	X	
Março de 2017	X	X	
Março de 2018	X	X	
Julho de 2018		X	
TOTAL	57%	86%	0%

Fonte: Elaboração própria.

As atas sugerem que a comissão tem cumprido o seu propósito ao discutir assuntos pertinentes à pauta e dar o direcionamento a ela. Contudo, saber se de fato as deliberações da reunião têm influenciado a política de promoção da igualdade racial requer análise para além da leitura das atas. Ademais, o debate entre a sociedade civil e o governo estadual pode estar fragilizado, tendo em vista que a participação do Estado na comissão está a quem do ideal.

Mas, excetuando-se os desafios da CECPT-MG, a comissão é importante porque é um espaço de participação para essa parcela da sociedade que enfrenta diversas dificuldades, mas que não é totalmente contemplada pela pauta de igualdade racial.

A comissão é muito positiva porque a pauta de povos e comunidades tradicionais é nova para o Estado e também enfrenta as mesmas dificuldades de desconhecimento, da falta de dados, da existência de ideias que “não tem nada a ver” e do racismo institucional. Hoje, as comunidades tradicionais além de terem um órgão, tem um espaço que é de participação e de controle social. [...] É um espaço que esses povos e comunidades podem trazer suas necessidades e demandas que serão acolhidas para a partir daí buscar uma solução (Entrevistado C).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo principal analisar a construção de capacidades do governo estadual de Minas Gerais para a produção das políticas de promoção da igualdade racial no período de 2011 a 2017. Neste sentido, analisou-se as diferentes estruturas no estado responsáveis pela temática, suas características organizacionais e suas características de interação dentro do Estado e fora dele (com a sociedade).

No âmbito da capacidade administrativa, analisou-se os recursos humanos, os recursos orçamentários, a coordenação intragovernamental e o monitoramento das ações governamentais.

A análise sobre os recursos humanos centrou-se, principalmente, na qualidade deles, tanto no aspecto de envolvimento dos gestores e técnicos com a pauta, quanto no aspecto técnico e de conhecimento da política e das estruturas governamentais. Dessa maneira, após a análise das entrevistas sobre o perfil das pessoas com cargo de chefia é possível perceber que tanto o coordenador da extinta Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial, no período de 2011 a 2014, quanto os gestores da atual Subsecretaria de Igualdade Racial, no período de 2015 a 2017, possuem envolvimento há muitos anos com a pauta de igualdade racial por meio de movimentos sociais e da academia – no caso da SUBIR. O que é muito positivo, pois eles podem contribuir com sua experiência para a temática, além de serem sensíveis à causa.

Porém, o fato de ter ocorrido alta rotatividade no cargo de diretor de promoção de direitos dos povos e comunidades tradicionais, na SUBIR, revela a necessidade de uma boa seleção de pessoas para compor a equipe do governo estadual. É importante escolher pessoas com vivência e com envolvimento com a pauta, porém elas também precisam ter perfil de gestores públicos. Caso contrário, as mudanças constantes na equipe podem prejudicar a continuidade das ações do governo estadual.

Sob o ponto de vista da capacidade técnica da equipe, a perspectiva em relação aos dois períodos variou. Um dos entrevistados percebeu a equipe da coordenadoria como eficiente e capaz de cumprir as atividades propostas, entre 2011 e

2014. Porém, outro entrevistado apontou problemas, entre 2015 e 2017, relacionados ao desconhecimento da equipe da subsecretaria acerca da legislação, das políticas públicas e do orçamento referentes à pauta de promoção da igualdade racial. Esse desconhecimento dificulta o desenvolvimento adequado das ações do estado, uma vez que aprimorar as políticas públicas existentes e implementar novas políticas exige que se aproprie do aspecto estrutural da temática no Estado. Caso contrário, as ações desenvolvidas podem não ser efetivas, conflitando com outras políticas. Ademais, isso também pode fazer com que as ações não sejam tempestivas, demorando mais tempo do que deveriam para serem implementadas porque a equipe descobriu pontos positivos e pontos negativos quando estavam trabalhando, em vez de terem descoberto tais fortalezas e debilidades em um diagnóstico prévio. Dessa maneira, sugere-se que seja feito treinamento com a equipe sobre os marcos legais, as políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal e pelo governo estadual e o orçamento da temática de promoção da igualdade racial, dotando a equipe de conhecimentos técnicos.

Em relação ao número de pessoas que compunham as equipes houve aumento do primeiro período, 2011 a 2014, para o segundo, 2015 a 2017. No primeiro, a equipe da coordenadoria era de 6 a 7 pessoas; enquanto no segundo período a equipe da subsecretaria contava com 11 pessoas. Em ambos os casos os entrevistados relataram que o tamanho da equipe era pequeno tendo em vista a dimensão das atividades a serem desenvolvidas.

Outro aspecto ou dimensão da capacidade administrativa refere-se ao orçamento, ou recursos financeiros para a política. A análise dos recursos orçamentários centrou-se no valor dos recursos da política de promoção da igualdade racial e na forma como eles são distribuídos entre as secretarias estaduais e entre as políticas públicas dessas secretarias. Primeiramente, o número de ações do governo estadual voltadas para essa temática foi ampliada entre 2011 e 2017, sendo essa ampliação mais expressiva a partir de 2016. Esse aumento é positivo e evidencia que a preocupação do governo estadual com a pauta também cresceu ao longo do tempo. Contudo, a maioria das ações são de natureza universalista e não focalizada, ou seja, a população negra e os povos e comunidades tradicionais não foram os únicos beneficiários dessas ações. Embora essa distinção não seja suficiente para emitir algum juízo de valor sobre a relevância de cada ação, a diferenciação entre ações focalizadas ou ações universalistas buscou analisar o

peso das ações mais diretamente dirigidas ao público destinatário das políticas de igualdade racial, o que poderia revelar uma preocupação maior com a equidade, que consiste em priorizar a atenção nos que estão em uma posição de maior desvantagem social em função de sua cor ou etnia.

Outro fator importante é que, com o tempo, mais órgãos do poder público estatal passaram a desenvolver políticas públicas para essa área, o que evidencia maior apropriação da pauta por esses atores. Porém, esse número ainda está distante do total de secretarias estaduais existentes atualmente. Sendo assim, ainda é preciso conscientizar os gestores públicos como um todo da necessidade das políticas para promoção da igualdade racial para que mais secretarias desenvolvam ações nesse sentido, principalmente as ações focalizadas, que são investimentos diretos do governo nesse público alvo.

Apesar de o número de ações e de atores envolvidos nas políticas de promoção da igualdade racial ter se ampliado, o valor orçamentário não acompanhou esse crescimento e os aumentos desse valor não se mantiveram ao longo do tempo. O ano de 2016 foi aquele com o maior número de ações, porém não foi aquele com o maior orçamento dentre o período analisado. Dessa maneira, parece ainda faltar priorização do governo estadual na distribuição de recursos orçamentário para essa pauta.

A pulverização do recurso destinado à promoção da igualdade racial não é necessariamente ruim, visto que a pauta é transversal e as diversas secretarias setoriais do governo estadual devem desenvolver políticas públicas para ela. Porém, deve haver coordenação entre as áreas para que o recurso possa ser bem utilizado e não haja conflito entre as políticas públicas a serem desenvolvidas.

Outra dimensão da capacidade administrativa refere-se ao aspecto da coordenação intragovernamental. Esta centrou-se principalmente na relação dos órgãos responsáveis pela promoção da igualdade racial – a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial, no período de 2011 a 2014, e a Subsecretaria de Igualdade Racial, no período de 2015 a 2017 – com as demais secretarias estaduais. No caso da coordenadoria, foram enfrentados problemas de hierarquia e de ausência de autonomia do órgão para dialogar diretamente com secretários de Estado de outras secretarias. Assim, a alternativa encontrada foi utilizar o Conselho Estadual de Promoção da

Igualdade Racial para estabelecer esse diálogo com as outras áreas e demandar a prestação de contas em relação às atividades desenvolvidas por essas áreas a respeito da igualdade racial. Essa prestação de contas dizia respeito, inclusive, à maneira como as outras secretarias utilizavam os recursos orçamentários direcionadas à temática racial.

No caso da subsecretaria, os relatos das entrevistas deixaram evidente uma certa disputa com algumas áreas em relação à importância da pauta e em relação aos recursos disponíveis. Alguns entrevistados apontaram o racismo institucional como um dos empecilhos para esse diálogo intragovernamental. Segundo eles, alguns gestores de outros órgãos não percebem a necessidade de políticas públicas específicas para a população negra e para os povos e as comunidades tradicionais, afirmando que as políticas universalistas seriam suficientes. Apesar de não ter sido tão explorado nesta pesquisa, o racismo institucional pode afetar a efetividade da política de promoção da igualdade racial, porque ele pode constranger a possibilidade de implementar uma agenda transversal da igualdade racial no âmbito do estado, como apontado pelos entrevistados.

Além disso, foi apontado que os gestores, no geral, possuem visão compartimentada das políticas públicas percebendo as ações e os recursos como “seus” em vez de pertencentes ao Estado como um todo. Essa percepção faz com que o diálogo e a coordenação das atividades dependam da abertura e da disposição dos gestores. Esse ponto é absolutamente estratégico em se tratando de uma política transversal, como é a política de igualdade racial, que demanda, para sua efetividade, uma incorporação de seus objetivos nos objetivos setoriais dos demais órgãos governamentais.

Uma das estratégias adotadas pela SUBIR para ampliar a coordenação foi a tentativa de implantar um Fórum de Promoção da Igualdade Racial em que gestores das secretarias estaduais se reuniram para dialogar sobre as políticas de promoção da igualdade racial que eles desenvolvem, com o objetivo de pensar estratégias conjuntamente, de viabilizar a articulação entre eles e de viabilizar a coordenação das atividades. Ocorreram algumas reuniões do fórum, contudo, devido a dificuldades de regularizar o seu funcionamento no âmbito legal, as secretarias deixaram de enviar seus representantes e as reuniões foram interrompidas e até o momento o Fórum não se reorganizou.

Esses entraves no relacionamento das secretarias, entre 2015 e 2017, dificultaram o papel da Subsecretaria de Igualdade Racial como articuladora e coordenadora das políticas públicas dessa temática. Dessa maneira, é preciso fomentar o compartilhamento de informações sobre as ações desenvolvidas e sobre o orçamento disponível, para que a estratégia intersetorial seja mais robusta.

Outro aspecto da capacidade administrativa é relativo ao monitoramento das ações. Nesse sentido, a análise do monitoramento das ações governamentais centrou-se no planejamento feito, pela CEPPIR, entre 2011 e 2014, e pela SUBIR, entre 2015 e 2017, das metas estabelecidas e das estratégias de monitoramento e de avaliação. A coordenadoria monitorava as ações da pauta de promoção da igualdade racial por meio do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial, requerendo que as secretarias temáticas prestassem contas do que desenvolviam ao longo do ano.

A SUBIR não estabeleceu metas quantitativas nem estabeleceu prazos para quando esses objetivos seriam atingidos. Contudo, a subsecretaria possui objetivos que planejava atingir ao longo da gestão. Em relação ao monitoramento e à avaliação das atividades desenvolvidas pela subsecretaria foi relatado que se mensurou principalmente a quantidade criada de conselhos e de estruturas municipais voltados para a promoção da igualdade racial. Mas, no geral, os entrevistados relataram dificuldades da SUBIR em traçar metas e monitorá-las ao longo da gestão.

Ressalta-se que desconhecer se as ações estão sendo bem-sucedidas e não definir o objetivo que se quer atingir no curto, no médio e no longo prazo, pode dificultar a correção dos problemas que ocorrem durante a implementação das ações. Assim, sugere-se que sejam definidas as metas, os prazos para atingir cada uma delas e as estratégias a serem adotadas para isso, fortalecendo a dimensão do planejamento das ações no âmbito dessa política.

Até o momento da elaboração deste trabalho, não foi finalizado plano de promoção da igualdade racial, que estabeleceria objetivos e metas para todo o estado desenvolver políticas que combatam a desigualdade racial. Atualmente, falta clareza nas metas desenvolvidos ou há inexistência de metas. Os instrumentos de planejamento e gestão no âmbito dessa política ainda estão fragilizados. Possivelmente a baixa

experiência de gestão da equipe da Subsecretaria de Igualdade Racial pode explicar essa fragilidade.

No âmbito da capacidade política, analisou-se a interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo; e a existência de instrumentos institucionais que viabilizem a participação social.

A análise sobre a interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo centrou-se na relação entre a CEPIR e os deputados estaduais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, para o período de 2011 a 2014, e entre a SUBIR e os deputados estaduais, para o período de 2015 a 2017. Observou-se como se deu essa relação, com que frequência e quais foram os resultados dessa interação ao longo do tempo. No caso da coordenadoria, essa relação pode ser considerada frequente, em certa medida, porque por meio do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial foi estabelecida a Frente Parlamentar de Igualdade Racial na Assembleia Legislativa, o que permitiu a aprovação de projetos de lei junto aos deputados estaduais e viabilizou o incremento do orçamento estadual para essa temática.

No caso da subsecretaria, a relação com o Poder Legislativo foi mais frágil e menos frequente. Assim, não se obteve emendas orçamentárias nem viabilizou a aprovação de projetos de interesse.

A análise dos instrumentos institucionais que viabilizem a participação social teve como foco a participação dos atores da sociedade civil e do governo estadual nas reuniões do extinto Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra de Minas Gerais, do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais. Além disso, foi analisado o conteúdo dessas reuniões. O primeiro conselho, CCN, existiu entre 2001 e 2009 e envolvia apenas a participação da sociedade civil. Ele não funcionava de maneira adequada, de acordo com um dos entrevistados, uma vez que as ações do conselho eram concentradas no presidente do conselho e não havia rotatividade dos conselheiros; eram sempre as mesmas pessoas que participavam.

O conselho atual, CONEPIR, existe desde 2010, um ano antes da criação da coordenadoria. A criação dele representa um ganho na pauta de promoção da igualdade racial, pois possibilita diálogo entre o Estado e a sociedade civil e viabiliza o controle social, em um espaço legítimo e com certo poder decisório. Na época da coordenadoria, entre 2010 e 2014, o conselho funcionava sem que todos os conselheiros da sociedade civil fossem eleitos, o que é negativo, pois afeta o principal objetivo do conselho, a participação social. Mas, ao mesmo tempo, foi o fato de o CONEPIR funcionar ininterruptamente que permitiu a coordenadoria enfrentar várias dificuldades na época.

Várias das dificuldades enfrentadas pela Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial, entre 2011 e 2014, como a dificuldade de comunicação com as secretarias estaduais, de monitoramento das ações voltadas para a temática de igualdade racial do governo estadual como um todo e de interação com o Poder Legislativo estadual, foram contornadas com auxílio do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial. Como o conselho funcionou regularmente durante esse período, com atuação expressiva dos conselheiros governamentais, principalmente, nos primeiros anos de governo, foi possível cobrar das secretarias, incrementar o orçamento da pauta em questão, além de desenvolver outras atividades. Sendo assim, para além do seu papel de instância participativa, o CONEPIR desempenhou função importante auxiliando a CEPIR durante a sua existência a lidar com os problemas de gestão.

Por outro lado, a Subsecretaria de Igualdade Racial, entre 2015 e 2017, tentou fazer o conselho funcionar normalmente, mas, por falta de quórum algumas reuniões foram canceladas. Assim, além de a participação social ser prejudicada, a subsecretaria não teve o auxílio do conselho para enfrentar seus problemas de gestão.

Um dos problemas que perduraram desde a criação do CONEPIR, em 2010, até 2017 foi a dificuldade de eleger todos os conselheiros representantes da sociedade civil de maneira legal, visto que as entidades elegíveis deveriam ser regularizadas e, portanto, possuir uma série de documentos. Felizmente, em 2018, a SUBIR conseguiu eleger todos esses conselheiros de maneira legal.

Em 2014, a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais foi criada pela legislação, mas sua primeira reunião ocorreu em 2016, sob a responsabilidade da Subsecretaria de Igualdade Racial. A comissão é importante para os povos e comunidades tradicionais porque nem todos eles são contemplados pelo CONEPIR, além das dificuldades relacionadas à questão étnico-racial, eles também enfrentam problemas relacionados ao modo de vida tradicional que possuem, de acordo com um dos entrevistados. No ano de 2016 e no início de 2017, a comissão funcionou bem e os membros eram atuantes. Porém, o governo estadual deixou de participar com o tempo. Apesar disso, as atas sugerem que a comissão tem cumprido o seu propósito ao discutir assuntos pertinentes à pauta e dar o direcionamento a ela. Contudo, saber se de fato as deliberações da reunião têm influenciado a política de promoção da igualdade racial requer análise para além da leitura das atas.

No CONEPIR, entre 2010 e 2014, havia dificuldade de participação da sociedade civil, mas nos primeiros anos o governo era atuante. Porém, com o passar do tempo essa participação se reduziu. E entre 2015 e 2016 a presença dos conselheiros também era baixa. Na CECPT-MG, entre 2016 e 2017, a participação da sociedade civil e do governo eram frequentes. Porém, com o passar do tempo os representantes do governo deixaram de participar, em parte porque os representantes anteriores deixaram de sê-lo e as secretarias não designaram novos representantes. Assim, a subsecretaria deve monitorar a presença dos conselheiros, tanto os governamentais, quanto os da sociedade civil, para que o conselho possa cumprir sua função na viabilização da participação e do controle social.

Como a pauta de promoção da igualdade racial é transversal, tanto a Coordenadoria Especial de Políticas Pró-Igualdade Racial/CEPIR e a Subsecretaria de Igualdade Racial/SUBIR foram criadas para induzir essa temática no âmbito governamental, nas diversas políticas setoriais, e promover a articulação dessa temática com as demais secretarias. Apesar dos desafios, essa pauta conseguiu avançar entre 2011 e 2017. Foi criada estrutura com status de subsecretaria, houve aumento da equipe, as pessoas selecionadas para serem gestores possuem envolvimento com a pauta, o número de ações no estado cresceu como um todo, o orçamento teve certo aumento, mais secretarias passaram a incorporar a temática, o Conselho Estadual de Promoção da

Igualdade Racial foi regularizado para que a sociedade civil possa participar legalmente e a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável Dos Povos e Comunidades do Estado de Minas Gerais tem sido importante para avançar na pauta dos povos e comunidades tradicionais. Esses elementos mencionados podem ser incrementados para que se enfrente como maior efetividade a desigualdade racial existente no estado de Minas Gerais.

Conclui-se que este trabalho conseguiu cumprir o objetivo principal de análise da construção de capacidades do governo estadual de Minas Gerais para a produção das políticas de promoção da igualdade racial, no período de 2011 e 2017. Além de ter conseguido cumprir os objetivos específicos que foram propostos na introdução.

Esta pesquisa contribuiu para o campo da administração pública ao conferir visão ampla e sistêmica das políticas públicas desenvolvidas para a promoção da igualdade racial. Atualmente, existem estudos bastante detalhados em relação às políticas educacionais ligadas à questão racial. Porém esta pesquisa ampliou essa percepção ao observar os esforços estatais e suas ações como um todo destinadas a esta área. Este estudo da trajetória das políticas permite maior compreensão do tema, viabilizando o aprimoramento das ações do poder público.

Identifica-se como limite desta pesquisa a ausência de entrevistas com representantes da sociedade civil. Mesmo que a maioria dos entrevistados deste trabalho possuam trajetória no movimento negro, todos ocupam um cargo público no estado de Minas Gerais. Desta maneira, a percepção da sociedade civil poderia complementar as conclusões sobre a capacidade do estado. Além disso, a análise orçamentária considerou apenas as despesas planejadas do estado de Minas Gerais, assim caso fossem analisadas as despesas executadas (efetivamente pagas) pode ser que ocorra alterações em relação aos recursos destinados à promoção da igualdade racial. Ademais, não foram analisadas causas, implicações e consequências das capacidades estatais. Este trabalho centrou-se na construção dessas capacidades.

Ressalta-se que este trabalho não esgotou a análise da capacidade do estado de Minas Gerais na construção da política de promoção da igualdade racial. Foram escolhidos recortes específicos de análise dentro da literatura, principalmente sob a ótica

de Pires e de Gomide (2016). Recomenda-se que esse estudo seja continuado em novas perspectivas, para conferir maior visibilidade à temática da igualdade racial, evidenciar avanços na trajetória da política e apontar os desafios para que os objetivos de igualdade racial possam ser mais alcançáveis pela ação governamental.

REFERÊNCIAS

ABAL MEDINA, Juan Manuel; CAO, Horacio. (Comps.). **Manual de la Nueva Administración Pública Argentina**. Buenos Aires: Ariel, 2012. Disponível em: <http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Abal_Medina-Cao_Unidad_1.pdf>. Acesso em: 15 de ago. de 2018.

ALMEIDA, Gustavo Henrique Moreira Dias. **Capacidade estatal e políticas de promoção da igualdade racial: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, 2017. [14], 193 f.: il.

ALONSO, Guillermo. **Elementos para el análisis de capacidades estatales**. In Alonso, Guillermo (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. Disponível em: <<http://books.google.com/books?id=jMvZAAAAMAAJ>>. Acesso em: 23 de ago. de 2018.

BERTRANOU, Julián. **Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate**. In: *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4. Año 2015. ISSN 2310-550X, pp 37-59. Disponível em: <http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf>. Acesso em 02 de ago. de 2018.

BRASIL. **I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: Relatório Final**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/iii-conapir/conferencias-antiores/relatorio-final-da-i-conapir/view>>. Acesso em: 03 de set. de 2018.

BRASIL. **III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: Manual de Orientações para as Conferências Estaduais**. Brasília: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2013. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/MANUALIIICONAPIRVERSAO15072013.pdf>>. Acesso em: 05 de set. de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 mai. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4885.htm>. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003**. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Brasília, DF, 20 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm>. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013.** Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Brasília, DF, 20 nov. 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8136.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

BRASIL. **Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas:** Programa Brasil Quilombola. Brasília: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2013. Disponível em: < <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>. Acesso em: 06 de set. de 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm>. Acesso em: 15 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 05 de set. de 2018.

BRASIL. **Plano Juventude Viva:** Guia de Implementação para Estados e Municípios. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude, 2014. Disponível em: < http://bibjuventude.ibict.br/jspui/bitstream/192/56/1/SNJ_guia_juventude_viva_2014.pdf >. Acesso em: 06 de set. de 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana.** Brasília: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, janeiro de 2013. 1. ed. Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/plano_nacional_desen_sustentavel_povos_comunidades_trad_matriz_africana.pdf >. Acesso em: 06 de set. de 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra:** uma política do SUS. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2017. 3. ed., 2 reimpr. 44 p.

BRASIL. **Portaria nº 8 de 11 de fevereiro de 2014.** Aprova os procedimentos para adesão e as modalidades de gestão previstas no SINAPIR. Disponível em: < http://www.lex.com.br/legis_25285429_PORTARIA_N_8_DE_11_DE_FEVEREIRO_DE_2014.aspx>. Acesso em: 01 de out. de 2018.

BRASIL. **Relatório de comunicação social da IV CONAPIR.** Brasília: Ministério de Direitos Humanos, 2018. Disponível em: < http://www.seppir.gov.br/IVCONAPIR/copy_of_RelatoriodeComunicacaoSocialdaIVCONAPIR_18.07.pdf/view>. Acesso em: 05 de set. de 2018.

BRASIL. **Subsídios para o debate da IV CONAPIR.** Brasília: Ministério de Direitos Humanos, 2017. Disponível em: <

http://www.seppir.gov.br/IVCONAPIR/copy_of_RelatoriodeComunicacaoSocialdaIVCONAPIR_18.07.pdf/view>. Acesso em: 06 de set. de 2018.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Una nueva gestión pública para América Latina**. 1997. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>>. Acesso em: 22 de ago. de 2018.

CINGOLANI, Luciana, 2013. **The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures**. Maastricht: UNU-MERIT Working Paper Series. Disponível em: <<https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0>>. Acesso em: 28 de jun. de 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: 2016. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf>. Acesso em: 07 de set. de 2018.

COMPLETA, Enzo, 2017. **Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado?** Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22, núm. 1, abril/septiembre, 2017, pp. 111-140. Grupo Interuniversitario Postdata. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52251158004>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018.

DURBAN, 2001. **Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas**. Durban: 2001. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf>. Acesso em: 31 de ago. de 2018.

FONSECA, Igor Ferraz da. **Inclusão política e racismo institucional: reflexões sobre o programa de combate ao racismo institucional e o conselho nacional de promoção da igualdade racial**. In: Planejamento e Políticas Públicas, ppp, n. 45, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/467/380>>. Acesso em: 31 de ago. de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Emprego e Renda de Minas Gerais, 2º Trimestre de 2018**. Indicadores FJP. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/Emprego/>>. Acesso em: 20 de out. de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estatísticas da Educação de Minas Gerais**. Indicadores FJP. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/Educacao/>>. Acesso em: 20 de out. de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estatísticas de Emprego e Renda: cuidados e afazeres domésticos**. Indicadores FJP. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/cuidados/>>. Acesso em: 20 de out. de 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fábio de Sá e; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Passado, Presente e Futuro da Ação Governamental para o Desenvolvimento**. In Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo

Côrtes Neri e Sergei Suarez Dillon Soares (Editores). **Brasil em Desenvolvimento 2014 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas - Volume 2**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: < http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/web_bd_vol2.pdf>. Acesso em: 4 de jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Educação**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2018. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf>. Acesso em 30 de mai. de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Rendimentos de todas as fontes**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2018. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf>. Acesso em 30 de mai. de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Trabalho infantil**: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2017. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101388_informativo.pdf>. Acesso em 30 de mai. de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro: IPEA e FBSP, 2018. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em 30 de mai. de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na visão de seus conselheiros**. (Relatório de Pesquisa). Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_igualdade_racial.pdf>. Acesso em: 31 de ago. de 2018.

MACHADO, Clever Alves. **Impasses comunitários para a participação no Programa Brasil Quilombola em uma comunidade tradicional rural**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: < <http://www.mestradoemgsedl.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Clever-Alves-Machado.pdf>>. Acesso em: 12 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 28.071, de 12 de maio de 1988**. Cria o Conselho de Participação e Integração da Comunidade Negra – CCN. Belo Horizonte: 1988. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=28071&comp=&ano=1988>>. Acesso em: 12 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 30.578, de 5 de dezembro de 1989**. Dá nova redação e altera dispositivos do decreto nº 28.071, de 12 de maio de 1988, que criou o conselho de participação e integração da comunidade negra, e dá outras providências. Belo Horizonte: 1989. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=30578&ano=1989&tipo=DEC>>. Acesso em: 12 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto de 19 de novembro de 2003**. Institui Comissão de Trabalho para estabelecer políticas públicas de ações afirmativas para a raça negra no estado. Belo Horizonte: 2003. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DSN&num=117&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 12 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto 4.6671, de 16 de dezembro 2014**. Cria a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2014. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46671&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 03 de out. de 2018.

MINAS GERAIS. **Deliberação CIB-SUS/MG nº 1.375, de 20 de fevereiro de 2013**. Aprova a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra e Quilombola do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2013.

MINAS GERAIS. **Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.488, de 17 de maio de 2017**. Aprova a instituição do Comitê Técnico de Saúde Integral da População Negra no âmbito do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 17 de maio de 2017.

MINAS GERAIS. **Diário do Executivo**: caderno 1. Belo Horizonte: 16 de março de 2018. Disponível em: <
http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/197077/caderno1_2018-03-16%2024.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 de out. de 2018.

MINAS GERAIS. **Emenda nº 6 ao projeto de lei nº 2.177/2008**. Acrescente-se ao art. 8º do Capítulo III, o seguinte inciso IV. Disponível em: <
https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2008&n=2177&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.200802177061%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue>. Acesso em: 12 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Fortalecendo mecanismos institucionais de promoção da igualdade racial e controle social na administração pública municipal**. Democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Estado mais afirmativo. Minas Gerais: 2013.

MINAS GERAIS. **Fortalecendo os mecanismos institucionais de promoção da igualdade racial e controle social na administração pública municipal**. Democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Estado mais afirmativo. Minas Gerais: 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18251, de 07 de julho de 2009**. Cria o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e dá outras providências. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=18251&ano=2009&tipo=LEI>>. Acesso em: 12 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 180/2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <

http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/lei_delegada_180_2011.pdf >. Acesso em: 12 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Lei 21.147, de 14 de janeiro de 2014.** Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2014. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21147&ano=2014&tipo=LEI>>. Acesso em: 03 de out. de 2018.

MINAS GERAIS. **Minuta do decreto do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial do Estado de Minas Gerais – FIPIR-MG.** Belo Horizonte, 2017.

MINAS GERAIS. **Parecer sobre a emenda nº 6 ao projeto de lei nº 2.177/2008.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2008&n=2177&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.200802177081%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue>. Acesso em: 12 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Quem é quem.** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.mg.gov.br/index.php/sobre/institucional/quem-e-quem>>. Acesso em: 10 de set. de 2018.

MINAS GERAIS. **Regimento da I Conferência Estadual de Política de Promoção da Igualdade Racial de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes de Minas Gerais, 2005.

MINAS GERAIS. **Regimento da III Conferência Estadual de Política de Promoção da Igualdade Racial de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social, 2013.

MINAS GERAIS. **Relatório da IV Conferência Estadual de Política de Promoção da Igualdade Racial de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania, 2017.

MINAS GERAIS. **Resolução conjunta SES/SEDESE/SEDPAC nº 0220, de 17 de maio de 2017.** Institui o Comitê Técnico de Saúde Integral da População Negra no âmbito do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 17 de maio de 2017.

MINAS GERAIS. **Resolução SEDESE Nº 025/2009, de 19 de março de 2009.** Convoca a II Conferência Estadual de Política de Promoção da Igualdade Racial de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte: Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social, 2009.

MINAS GERAIS. **Retrospectivas histórica sobre a demanda de se criar a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial no estado de Minas Gerais.** Minas Gerais: 2010.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais:** uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <

<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n58/0104-4478-rsocp-24-58-0121.pdf>>. Acesso em: 15 de mai. de 2018.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2010. **Desarrollo de Capacidades. Medición de la capacidad.** Junio de 2010. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf>. Acesso em: 22 de ago. de 2018.

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal:** requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In: VIII Congreso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28 a 31 out. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>>. Acesso em: 15 de abr. de 2018.

SIKKINK, Kathryn. **Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina.** Un enfoque neoinstitucionalista, en Desarrollo Económico, Vol. 32, Nº 128, enero-marzo. Disponível em: <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Sikkink.pdf> Acesso em: 22 de ago. de 2018.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 51(1): 27-45, jan. - fev. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00027.pdf>>. Acesso em: 27 de jun. de 2018.

UIÃO DE NEGROS PELA IGUALDADE RACIAL. **Política de promoção da igualdade racial.** Ofício 009/2008. Belo Horizonte: 2008.

XAVIER, Lúcia. **O papel do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na gestão da Política de Igualdade Racial.** In: WERNECK, J. (Org.). Mulheres Negras: um olhar sobre as lutas sociais e as políticas públicas no Brasil, 2008. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/886/81.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 de ago. 2018.

WAMPLER, Brian. **Transformando o estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas.** In: A dinâmica da participação local no Brasil. Leonardo Avritzer. São Paulo: Cortez, 2010.