

# 003

## ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



**III** ENEPCP ANAIS

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

Gabriela Carvalho Guimarães Carneiro (FJP)  
Carla Bronzo Ladeira (FJP)

## INTRODUÇÃO

O tema da desigualdade é central para compreender os desafios do Brasil e essa questão se amplia quando se considera a dimensão racial, trazendo a interseccionalidade como eixo para pensar a desigualdade no país. (JACCOUD e THEODORO, 2007, p 106).

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. Recuperando a trajetória da institucionalidade da política de promoção da igualdade racial no Brasil percebe-se o esforço para a institucionalização e a regulamentação da política em âmbito federal, com destaque para a incorporação da temática na legislação e na criação de instituições específicas, abrangendo áreas diversas.

No estado de Minas Gerais, as políticas de promoção da igualdade racial são mais recentes. A temática teve uma presença tímida no âmbito das políticas públicas e da institucionalidade no governo estadual, sendo bastante recente sua emergência como estrutura e processo nesse campo de políticas. Em 2011 foi criada a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial (CEPIR) vinculada à Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), que compunha a estrutura do governo do estado de Minas Gerais. A partir de 2015 houve institucionalidade ainda maior dessa pauta quando ela passou a ser conduzida por uma subsecretaria específica, a Subsecretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SUBIR), que fazia parte da estrutura da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC).

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, utilizando uma abordagem qualitativa. Para tanto é analisada a dimensão administrativa (recursos humanos e orçamentários; os mecanismos e processos de coordenação existentes; e as estratégias de monitoramento das atividades desenvolvidas pelo governo) e política (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). 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.

Este trabalho está dividido, em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta e analisa o conceito de capacidade estatal, seus componentes e características, a fim de construir o marco de análise. Na terceira é apresentada a metodologia utilizada para elaboração do trabalho, a fim de fundamentar e explicar como os dados expostos foram coletados e tratados. Na quarta sessão será descrita e analisada a institucionalidade desenvolvida no governo de Minas Gerais a partir de 2011 e até 2017 e como foi sendo construída a capacidade de atuação do estado no âmbito da política de igualdade racial. As considerações finais apontam os avanços ao longo de toda a trajetória dessa temática no estado de Minas Gerais, salientando também os limites e os desafios ainda pendentes. 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.

## CAPACIDADE ESTATAL: DIMENSÕES TÉCNICAS E POLÍTICAS

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<sup>1</sup>. 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. A visão sobre a eficiência e eficácia do Estado 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).

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).

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).

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, compreendendo o Estado como ator importante e influente que tem o dever de atuar para corrigir as iniquidades sociais. O autor pondera, contudo, 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).

<sup>1</sup> 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 públicos, entre outras medidas.

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.

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. As dimensões administrativa e política estão contempladas na concepção de Repetto, encontrando ressonância nas conceituações de Bertranou (2015) e Pires e Gomide (2016).

De acordo com Pires e Gomide (2016) e convergente com a distinção de Repetto (2003), as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões a técnico-administrativa e a político-relacional. A capacidade técnico-administrativa 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. Tais capacidades 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. (PIRES e GOMIDE, 2016; GOMIDE, SILVA, PIRES, 2014).

A capacidade político-relacional 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. Tais capacidades 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 (PIRES E GOMIDE, 2016, p 127). 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.

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.

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.

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” (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.

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 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” (REPETTO, 2003, p 16 tradução nossa).

Considerando a perspectiva político-relacional do conceito de capacidade estatal, 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.

## METODOLOGIA

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 os 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<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> 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 correspondente, sendo que o valor de referência foi o IPCA de 2017.

Foram também 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 de 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. 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 os temas discutidos. 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 estrutura e por finalístico as determinações ligadas diretamente à política de promoção da igualdade racial.

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.

## CAPACIDADES PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL EM MINAS GERAIS

Esta seção analisa a construção das capacidades administrativas e políticas no âmbito das políticas de igualdade racial no estado de Minas Gerais, começando por uma descrição da dimensão técnico administrativa.

### A INSTITUCIONALIDADE E AS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

Conforme visto na seção anterior, a capacidade administrativa é composta pela disponibilidade e pela qualidade de três elementos nos órgãos do estado: recursos humanos, financeiros e tecnológicos; coordenação entre as ações; e monitoramento das atividades do governo. Para análise dessa dimensão, um ponto de partida refere-se à institucionalidade criada para a gestão da política. Destacam-se, nesse sentido, duas em específico:

A primeira foi a Coordenadoria Especial de Políticas Pró Igualdade Racial (CEPIR) vinculada à Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) que atuou entre 2011 e 2014. Quando a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) foi criada, a Subsecretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SUBIR) compôs sua estrutura e substituiu a antiga coordenadoria entre 2015 e 2018. Nesta seção, serão analisados os elementos da capacidade administrativa 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.

Em relação aos recursos humanos as entrevistas revelam que ao longo de quatro anos contou-se com uma equipe reduzida (entre 6 e 7 pessoas), formada por servidores públicos que integravam os recursos humanos da SEDESE, sendo apenas um membro de recrutamento amplo. Ao olhar a dimensão dos recursos humanos importa sobretudo considerar a 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. As entrevistas deixaram claro que os membros da equipe eram capacitados tecnicamente, o que foi fundamental para que eles pudessem desempenhar as ações planejadas. Além disso, não houve grande rotatividade na equipe, o que é um indicio 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 era 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 (Entrevista 2).

O perfil da equipe na nova estrutura 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. 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.

Porém os entrevistados apontaram problemas em relação à qualificação e à quantidade de pessoas da equipe. Foi dito que a equipe da Subsecretaria de Igualdade Racial/SUBIR era 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 pode ter atrapalhado o desenvolvimento das atividades da subsecretaria (Entrevista 3). Um aspecto que merece ser salientado refere-se à intensa troca de diretores da área de comunidades tradicionais, uma das diretorias que compunham a SUBIR: foram três diretores 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. Várias explicações foram dadas nas entrevistas para essa alta rotatividade no cargo.

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. 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. Outra questão era a distância entre as aldeias ou a localidade onde os diretores moravam e o local onde deveriam trabalhar no governo (Entrevista 3).

Uma outra dimensão a ser analisada refere-se à questão orçamentária. Se durante a existência da CEPPIR entende-se que houve pouco contingenciamento de recursos ao longo do período, mantendo-se principalmente os recursos para as comunidades quilombolas e as indígenas, a percepção sobre o período da SUBIR é mais crítica e pessimista, principalmente considerando o período entre 2015 e 2017 (Entrevista 3). Um dos desafios apontados refere-se ao orçamento da subsecretaria, que não contava com recursos próprios.

“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” (Entrevista 3). Como será observado mais adiante nesta seção, a maioria das ações com recurso orçamentário são de órgãos diferentes da Subsecretaria de Promoção da Igualdade Racial.

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 analisada adiante. Ao longo dos anos houve alteração desse cenário orçamentário, sendo que 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 período de desenvolvimento da pesquisa, 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 poderia explicar, de certa

#### FORMA, A DIFERENÇA ENTRE OS DOIS POSICIONAMENTOS.

Além disso, os entrevistados analisam a questão orçamentária de maneira distinta. O ex-coordenador da CEPPIR considera como positivo o valor do orçamento, ressaltando que as políticas que utilizaram esse recurso eram voltadas para comunidades quilombolas e indígenas. Já o entrevistado da SUBIR também elencou como prioridade de suas ações a juventude negra e as mulheres negras, que não necessariamente são quilombolas; além de focalizar os 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 atentou a uma perspectiva mais restrita da pauta e a subsecretaria a uma perspectiva mais abrangente e inclusiva.

Para além da percepção sobre a dimensão orçamentária no desenvolvimento das ações de igualdade racial, os resultados obtidos na análise do PPAG mostram que foram desenvolvidas 55 ações diferentes<sup>3</sup> 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 31 ações diferentes 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, 24 ações diferentes, 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, quando foram criadas 32 novas ações, dentre universais ou focalizadas, conforme pode ser visto na tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - 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		TOTAL
	AÇÕES CONTINUADAS	AÇÕES NOVAS	AÇÕES CONTINUADAS	AÇÕES NOVAS	
2011	1	3	6	2	12
2012	2	1	4	2	09
2013	3	0	6	0	09
2014	3	0	5	2	10
2015	3	0	5	1	09
2016	1	21	1	11	34
2017	12	6	4	6	28

Fonte: Elaboração própria.

Entre 2011 e 2015 era desenvolvido um número médio de 10 ações voltadas para a promoção da igualdade racial por ano<sup>4</sup>, sendo o número de ações focalizadas ligeiramente maior do que de ações universalistas. Porém, esse número aumentou para 34 ações, em 2016, e reduziu para 28, 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 da população negra e povos e comunidades tradicionais. A tabela 1 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 2010, 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 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 foi de 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.

<sup>3</sup> Esse número considera apenas as ações novas nos PPAGs de 2011 a 2017, porém se também considerarmos a repetição de uma ação de um ano para o outro nos PPAGs (ações continuadas) serão 111 ações no total.

<sup>4</sup> Esse número médio de ações por ano pode ser observado na coluna “total” da tabela 1.

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), com 24 ações; Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), com 14 ações; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), com 12 ações e Secretaria de Estado de Educação (SEE), também com 12 ações. As outras 50 ações ficaram dispersas entre um conjunto de 10 secretarias e órgãos governamentais<sup>5</sup>.

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, como pode ser visto nas tabelas 2 e 3. 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 SEC (Secretaria de Estado de Cultura) e SEAPA (Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

Algumas secretarias mantiveram suas ações praticamente constantes ao longo dos anos, principalmente no caso da SEDESE, da SEEJ (Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude) e do FES (Fundo Estadual de Saúde). A UEMG (Universidade do Estado de Minas Gerais) e a SEDRU também mantiveram suas ações constantes, entre 2011 e 2015. Houve uma ação que foi pontual desenvolvida pela SEDS (Secretaria de Estado de Defesa Social), em 2014.

Tabela 2 - Distribuição anual do número de ações de promoção da igualdade racial, número total de ações e número percentual de ações focalizadas, de cada órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2011-2014

	2011		2012		2013		2014	
	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS						
SEDESE	2	50%	2	50%	2	50%	2	50%
SEDRU	2	0%	2	0%	2	0%	3	33%
SEAPA	3	67%	0	0%	0	0%	0	0%
ITER	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%
UEMG	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%
SEEJ	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%
SEC	2	50%	0	0%	0	0%	0	0%
FES	1	100%	2	100%	2	100%	1	100%
SEDS	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%
DPMG	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
SEE	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
SEDPAC	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
SEDA	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
RURALMINAS	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%

Fonte: Elaboração própria.

<sup>5</sup> O Fundo Estadual de Saúde (FES) com 9 ações; a Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (SEEJ) com 7 ações; a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), a Secretaria de Estado de Cultura (SEC) e a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) todas com 6 ações cada; o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER) e a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) cada um com 5 ações; a Fundação Rural Mineira (RURALMINAS) com 3 ações; a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG) com 2 ações; a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) com 1 ação.

Tabela 3 - Distribuição anual do número de ações de promoção da igualdade racial, número total de ações e número percentual de ações focalizadas, de cada órgão do governo estadual - Minas Gerais – 2015-2017

	2015		2016		2017	
	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS	TOTAL DE AÇÕES	AÇÕES FOCALIZADAS
SEDESE	2	50%	2	50%	2	50%
SEDRU	3	33%	0	0%	0	0%
SEAPA	0	0%	0	0%	3	0%
ITER	1	100%	0	0%	0	0%
UEMG	1	100%	0	0%	0	0%
SEEJ	1	100%	1	100%	1	100%
SEC	0	0%	2	50%	2	50%
FES	1	100%	1	100%	1	100%
SEDS	0	0%	0	0%	0	0%
DPMG	0	0%	1	0%	1	0%
SEE	0	0%	8	75%	4	75%
SEDPAC	0	0%	3	33%	3	67%
SEDA	0	0%	14	7%	10	10%
RURALMINAS	0	0%	2	0%	1	100%

Fonte: Elaboração própria.

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.

Mesmo as análises evidenciando certa variedade de órgãos do governo estadual que desenvolvem políticas públicas de promoção da igualdade racial, as tabelas 2 e 3 evidenciam quais desses órgãos realmente se comprometem com as ações focalizadas e não apenas com as universalistas. A SEDA, por exemplo, representa grande parte das ações de promoção da igualdade racial, contudo ela foi responsável por uma ação focalizada 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.

No caso do ITER (Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais), da UEMG, da SEEJ, do FES e da SEDS, todas as ações desses órgãos são focalizadas na população negra ou nos povos e comunidades tradicionais. Os principais órgãos que desenvolvem ações de promoção da igualdade racial focalizadas ao longo de todo período analisado são a SEE, o FES, a SEDESE e a SEEJ.

Entrando um pouco mais no detalhamento das ações realizadas no período, para além do quantitativo das ações, foi feita uma classificação dos tipos de ações focalizadas desenvolvidas pelo estado de Minas Gerais, atingindo-se 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 (ver tabela 4).

Tabela 4 - Distribuição do número total de ações de promoção da igualdade racial focalizadas por tipologia de ação, por ano – Minas Gerais – 2011-2017

TIPOLOGIA DE AÇÕES FOCALIZADAS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	2	0	0	0	0	1	1
SAÚDE	1	2	2	1	1	1	1
EDUCAÇÃO	1	1	1	1	1	4	2
SENSIBILIZAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO AO RACISMO	0	0	0	0	0	2	2
ACESSO À TERRA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	1	1	1	1	1	1	1
CULTURA E ESPORTE	2	1	1	1	1	2	2
COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO NEGRA	0	0	0	1	0	1	0
RECONHECIMENTO IDENTITÁRIO	1	1	1	1	1	0	1
SANEAMENTO BÁSICO E INFRAESTRUTURA	0	0	0	1	1	0	0

Fonte: Elaboração própria.

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.

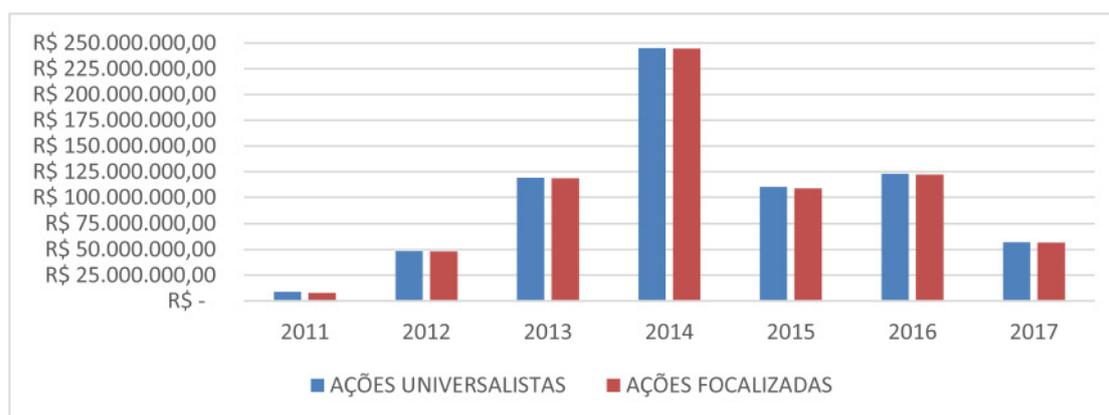
A tabela 4 evidencia que as tipologias educação, cultura e esporte, e saúde são as principais no âmbito das ações focalizadas ao longo do período analisado. Sendo que a educação – com o maior número de ações dentre as outras tipologias, manteve-se constante entre 2011 e 2015, mas que em 2016 teve crescimento 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.

Considerando não apenas o tipo de ação, mas a dimensão da distribuição orçamentária para desenvolvê-las, tem-se que o orçamento das ações universalistas é maior, porém essa diferença é relativamente modesta. 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 gráfico 1). 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 ação. Além disso, foram desenvolvidas 7 ações focalizadas com orçamento total de R\$ 244.571.277,51, sendo que a ação com maior orçamento correspondeu a 47,78% do total. Ambas as ações com maior destinação orçamentária eram relacionadas à infraestrutura, a primeira no âmbito da construção de moradias e a segunda do saneamento básico.

Gráfico 1 – Distribuição anual do orçamento destinado às ações universalistas e às ações focalizadas – Minas Gerais – 2011-2017



Fonte: Elaboração própria.

Como visto anteriormente na tabela 1, 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.

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 tabela 5). 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.

Tabela 5 – Distribuição do orçamento total destinado às ações focalizadas por tipologia – Minas Gerais – 2011-2017

TIPO DE AÇÃO FOCALIZADA	ORÇAMENTO
Desenvolvimento Econômico	R\$ 1.759.041,69
Saúde	R\$ 14.630.100,24
Educação	R\$ 6.998.323,72
Sensibilização para o enfrentamento ao racismo	R\$ 26.104.447,00
Acesso à terra e regularização fundiária	R\$ 1.417.276,00
Cultura e esporte	R\$ 31.936.438,00
Combate à violência contra a população negra	R\$ 1.645.000,00
Reconhecimento identitário	R\$ 1.149.537,50
Saneamento básico e infraestrutura	R\$ 56.904.304,80

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 tabela 6).

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 tabela 6). Com exceção desses valores mais extremos, a média orçamentária anual das categorias é R\$ 2.448.962,15.

Tabela 6 - Distribuição anual do orçamento destinado às ações focalizadas por tipologia – Minas Gerais – 2011-2017

TIPO DE AÇÃO FOCALIZADA	ORÇAMENTO POR ANO (R\$)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Desenvolvimento Econômico	496400,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1230358,69	32283,00
Saúde	1460000,00	1656000,00	4546557,60	3809742,96	3157799,68	0,00	0,00
Educação	47108,36	59754,00	58500,00	61500,00	1520431,36	3091030,00	2160000,00
Sensibilização para o enfrentamento ao racismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3605000,00	22499447,00
Acesso à terra e regularização fundiária	146000,00	138000,00	143000,00	12300,00	337120,00	273156,00	380000,00
Cultura e esporte	1469490,00	276000,00	260000,00	246000,00	224000,00	113341457,50	29460948,00
Combate à violência contra a população negra	0,00	0,00	0,00	615000,00	0,00	1030000,00	0,00
Reconhecimento identitário	14600,00	662400,00	287137,50	12300,00	1120,00	0,00	200000,00
Saneamento básico e infraestrutura	0,00	0,00	0,00	116850000,00	56904304,80	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria.

Uma outra dimensão importante de ser considerada para análise da capacidade estatal no âmbito técnico/administrativo refere-se ao tema da coordenação. 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 CEPIR 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.

A respeito da relação entre a CEPIR e as outras áreas da própria SEDESE, foi apontado 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.

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. 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.

Por sua vez, a Subsecretaria de Igualdade Racial reconhece que, em alguma medida, conseguiu avançar com secretarias setoriais específicas em relação à sensibilização para a pauta da igualdade racial 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.

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

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 3). Contudo, até o presente momento o decreto que regulariza o FIPIR não foi emitido.

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.

A respeito da relação entre a Subsecretaria de Igualdade Racial e as outras subsecretarias da SEDPAC também foi relatada, nas entrevistas, certa disputa política e orçamentária, havendo, inclusive, certa hierarquização entre as pautas realizada pela própria secretaria. Tal disputa evidencia problemas de coordenação entre as áreas que, em vez disso, deveriam dialogar entre si e promover ações conjuntas, visto que muitos dos temas em questão são transversais.

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. Esta pode ser uma das razões para essas secretarias desenvolverem 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 no âmbito das demais secretarias do Estado.

Outro aspecto da capacidade administrativa refere-se aos temas do planejamento e do monitoramento e avaliação das ações. Em relação ao monitoramento da coordenadoria foi relatado que a própria SEDESE definiu quais seriam as atribuições de cada coordenadoria que compunha sua estrutura, sendo que posteriormente a equipe se reuniu e as prioridades foram definidas de maneira compatível com o que a secretaria definiu como importante. As ações a serem desenvolvidas pela coordenadoria também foram apresentadas e discutidas com o CONEPIR, na época. Dessa maneira, a CEPIR monitorava as ações da pauta de promoção da igualdade racial por meio do conselho, requerendo que as secretarias temáticas prestassem contas do que desenvolviam ao longo do ano. Contudo, não foi informado pelos entrevistados como a coordenadoria monitorava suas próprias ações.

A respeito do planejamento das ações da SUBIR 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 ser 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.

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 deveria ser adaptada aos casos específicos. Segundo o entrevistado 3, deveria importar, para a política de igualdade racial, não apenas o número de capacitações dadas, mas as transformações geradas nos gestores que participaram da formação, por exemplo.

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.

## CAPACIDADE POLÍTICA: DIÁLOGOS PARA FORA DO GOVERNO

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 controle (GOMIDE, SILVA E PIRES, 2014).

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.

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 2).

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. Um aspecto central para análise da capacidade política refere-se à atuação dos conselhos, instâncias institucionalizadas para viabilizar a participação social nas políticas públicas. Para essa análise foram consideradas 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 Gerais, 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.

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. 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.

Apesar dessas dificuldades, na opinião do entrevistado 4 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, revelando assim uma capacidade considerável de protagonismo institucional, contribuindo para a inserção da pauta da igualdade racial na agenda do governo.

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

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.

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. Mesmo que para o ano de 2010 existissem apenas 4 atas disponíveis, a maneira como elas foram numeradas 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 pequeno, 3 e 2, respectivamente.

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 SEPIR, 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 (CEFEDS) e Movimento de Luta Pró-Creches (MLCP).

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 Guiemos Kalóns, Federação Israelita (FISEMG), Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-Brasileira (CENARAB), Centro Religioso e Cultural Terreiro de Candomblé Bakise Bantu Kassarje e União de Negros pela Igualdade (UNEGRO).

Por meio das atas 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 quórum.

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 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.

## CONCLUSÃO

A perspectiva teórica que orienta o trabalho é a de capacidades estatais, sendo que para fins analíticos elas são divididas entre administrativas e políticas. No âmbito da capacidade administrativa, foram analisadas as dimensões de recursos humanos, recursos orçamentários, coordenação intragovernamental e monitoramento das ações governamentais.

A análise sobre os recursos humanos centrou-se na qualidade, 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. A análise mostrou que atores chave do processo possuíam envolvimento há muitos anos com a pauta de igualdade racial por meio de movimentos sociais e da academia.

Sob o ponto de vista da capacidade técnica da equipe, a perspectiva em relação aos dois períodos variou. Um entrevistado apontou a eficiência e a capacidade da coordenação para cumprir as atividades propostas, entre 2011 e 2014 enquanto outro entrevistado sinalizou para problemas, entre 2015 e 2017, relacionados ao desconhecimento da equipe acerca da legislação, das políticas públicas e do orçamento para a promoção da igualdade racial.

A análise dos recursos orçamentários centrou-se no valor e na forma como eles são distribuídos entre as secretarias estaduais e entre as políticas públicas dessas secretarias. O número de ações do governo estadual voltadas para essa temática foi ampliado entre 2011 e 2017, intensificando-se a partir de 2016. Esse aumento é positivo e evidencia a preocupação do governo estadual com a pauta. Contudo, a maioria das ações é de natureza universalista e não focalizada, ou seja, a população negra e os povos e comunidades tradicionais não foram os únicos beneficiários dessas ações.

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. A ampliação do volume de ações em 2016 não veio acompanhada de um aumento no orçamento, sinalizando a baixa prioridade do governo estadual na distribuição de recursos orçamentário para essa pauta.

A análise da coordenação intragovernamental centrou-se na relação dos órgãos responsáveis pela promoção da igualdade racial com as demais secretarias estaduais. No caso da coordenação, foram enfrentados problemas de hierarquia e de ausência de autonomia do órgão para dialogar diretamente com outras secretarias. Assim, a alternativa encontrada foi utilizar o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial para estabelecer esse diálogo e demandar a prestação de contas em relação às atividades desenvolvidas em relação ao tema da igualdade racial.

No caso da subsecretaria, os relatos das entrevistas deixaram evidente certa disputa com algumas áreas em relação à importância da pauta e em relação aos recursos disponíveis. A análise apontou o racismo institucional como um dos empecilhos para esse diálogo intragovernamental. Segundo alguns entrevistados, alguns gestores 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.

Outro aspecto da capacidade administrativa é relativo ao monitoramento das ações. A coordenadoria monitorava as ações da pauta da igualdade racial por meio do conselho, requerendo que as secretarias temáticas prestassem contas do que desenvolviam ao longo do ano. Entretanto os entrevistados relataram dificuldades da subsecretaria em traçar metas e monitorá-las.

Quanto à capacidade política, analisou-se a interação entre o corpo técnico burocrático das organizações estatais e os atores políticos do sistema democrático representativo; bem como a existência de instrumentos institucionais para a participação social.

Quanto ao primeiro aspecto, tem-se que no período de 2011 a 2014 a relação dos deputados estaduais com a coordenadoria, pode ser considerada frequente, pois por meio do conselho 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 período de 2015 a 2017, a relação com o Poder Legislativo foi mais frágil e menos frequente: não se obteve emendas orçamentárias nem viabilizou a aprovação de projetos de interesse.

A análise do segundo aspecto teve como foco a participação dos atores da sociedade civil e do governo estadual nas reuniões dos conselhos e comissões, e o conteúdo dessas reuniões.

A criação do conselho representou um ganho na pauta, possibilitando o diálogo entre o Estado e a sociedade civil, viabilizando o controle social, em um espaço legítimo e com certo poder decisório. 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, ele auxiliou na comunicação com as secretarias estaduais, no monitoramento das ações voltadas para a temática de igualdade racial do governo estadual como um todo e na interação com o Poder Legislativo estadual.

A subsecretaria, 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.

Como a pauta de promoção da igualdade racial é transversal, o esforço foi o de induzir essa temática nas diversas políticas setoriais, e na promoção da articulação 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 equipes 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 e o conselho foi regularizado para que a sociedade civil possa participar legalmente.

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, ampliando 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.

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 BIBLIOGRÁFICAS

BERTRANOU, Julián. Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. In: Revista Estado y Políticas Públicas Nº 4. Año 2015. ISSN 2310-550X, pp 37-59. Disponível em: < [http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077\\_dossier-2.pdf](http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf)>. Acesso em 02 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](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.

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](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/web_bd_vol2.pdf)>. Acesso em: 4 de jun. 2018.

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.

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.

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.