

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**RAÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS:
O CASO DO PEQ/PLANFOR DE PERNAMBUCO**

Ronald dos Santos Oliveira

**Recife
2003**

RONALD DOS SANTOS OLIVEIRA

Raça e políticas públicas: o caso do PEQ/PLANFOR de Pernambuco

Dissertação apresentada ao curso de ciência política, da universidade federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientador. Prof. Dr. Marcus André melo

**Recife
2003**

Oliveira, Ronald dos Santos

Raça e políticas públicas : o caso do PEQ/PLANFOR de Pernambuco / Ronald dos Santos Oliveira . – Recife: O Autor, 2003.

108 folhas: il., tab., graf..

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política, 2003.

Inclui: bibliografia e anexos

1. Ciência Política. 2. Raças. 3. Política pública. 4. Qualificações profissionais. I. Título.

**32
320**

**CDU (2. ed.)
CDD (22. ed.)**

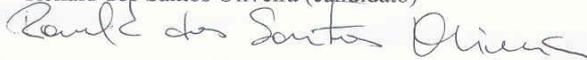
**UFPE
BCFCH2009/81**

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno Ronald dos Santos Oliveira dos Santos, intitulada "Raça e Políticas Públicas: O Caso do PEQ/Planfor de Pernambuco", para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

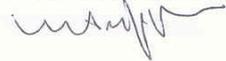
Aos 29 dias do mês de agosto de 2003, às 14:00 horas, no auditório do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Dissertação intitulada "Raça e Políticas Públicas: O Caso do PEQ/Planfor de Pernambuco", composta pelos professores Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientador), Gustavo Tavares da Silva (examinador interno) e Kátia Lubambo (examinador externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato Ronald dos Santos Oliveira. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera **APROVADA**. E nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo Rodrigues, secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora e o candidato. Recife, 29 de agosto de 2003.


Amariles Revorêdo (Secretária)

Ronald dos Santos Oliveira (candidato)



Prof. Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientado)



Prof. Gustavo Tavares da Silva (examinador interno)



Profa. Kátia Lubambo (examinador externo)



Agradecimentos

Ao professor Dr. Marcus André Melo pelo apoio em todas as etapas deste trabalho.

Ao professor Dr. Raul Silveira Neto, pelas idéias e comentários sem as quais seria impossível a concretização deste estudo.

A minha esposa, filho e família pela confiança e motivação.

A todos os professores e colegas do curso, companheiros de nossa jornada.

A todos que colaboraram para a realização e finalização deste trabalho

RESUMO

A tese analisa os efeitos dos cursos do PLANFOR Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador— do ministério do Trabalho e Emprego, para a população negra, eleita como clientela prioritária das ações do PLANFOR. O universo da análise é o grupo de treinados pelo PEQ— Programa Estadual de Qualificação — realizados no estado de Pernambuco. Para a melhor compreensão do problema, descrevemos as condições desse grupo no mercado de trabalho e uma síntese da experiência americana no combate as desigualdades raciais. Para a realização da análise nosso estudo utiliza os dados do Censo 2000 para o referido estado e dados da Avaliação externa 2000. Este trabalho aponta como principais resultados: a) a raça determina a renda no estado mesmo nas camadas baixíssimas de renda; b) o programa conseguiu atender o objetivo de priorizar a participação dos negros entre os participantes c) existe uma equalização entre as rendas dos grupos étnicos que participaram do programa. A pesquisa concluiu que o efeito da raça nos rendimentos entre as pessoas treinadas pelo PEQ/PLANFOR, foi influenciado por outros critérios utilizados na seleção desse grupo, como empregabilidade, tendo isto, contribuído para a imprecisão da classificação racial, sendo assim, a ausência de significância na questão racial se deu devido a uma heterogeneidade racial limitada entre as pessoas treinadas pelo programa.

Palavras-Chaves: 1. Ciência Política. 2. Raças. 3. Política pública. 4. Qualificações profissionais.

ABSTRACT

The analyzes's universe is the trained group by PEQ – State Program of Qualification– in Pernambuco. The analysis is carried out with data available from the Census 2000 as well as data and from the program's external evaluation. The main findings of the analysis are: 1) race determines income levels even very low income households; 2) the program secured high level of participation of black population among its beneficiaries; 3) there is an equalization of income between black and white groups within the program; 4) the effect of race on income was most probably effected by other factors – including the selection criteria adopted (e.g employability) -thereby leading to distortions terms of race classification and to less heterogeneity which ultimately caused race not be statistically significant.

Key words: 1. Political Science. 2. Races. 3. Policy. 4. Professional qualifications

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	População por cor/Brasil e Grandes Regiões	34
Tabela 2-	População Economicamente ativa PEA, por Sexo	37
Tabela 3-	Distribuição da PEA entre os Negros	38
Tabela 4-	Diferenças Salariais entre chefes de família maiores de 12 anos de idade.	40
Tabela 5-	Diferenças Salariais Regiões Metropolitanas	40
Tabela 6-	Homologação das CMEs por Áreas de Desenvolvimento ..	67
Tabela 7-	Média da Renda mensal por grupo	82
Tabela 8-	Renda em Salários mínimos por Raça	84
Tabela 9-	Coeficiente da Equação de Mincer, para os três substratos econômicos da PEA e Egressos PEQ 2000—Variável dependente	86
Tabela 10-	Coeficiente da Equação de Mincer para a estimação do efeito da raça sob a renda— variável dependente logaritmo da renda mensal.	87
Tabela 11-	Raça por Clientes Prioritárias	88

LISTAS DE GRÁFICOS

GRÁFICO	1	Distribuição Geográfica dos Treinados do PLANFOR	77
GRÁFICO	2	Distribuição Geográfica dos Treinados do PLANFOR- Situação Urbana/Rural Gênero	78
GRÁFICO	3	Distribuição dos Treinados —Etnia	79
GRÁFICO	4	Distribuição dos Treinados— Faixa etária	80
GRÁFICO	5	Distribuição dos Treinados—Escolaridade (anos de estudos)	81
GRÁFICO	6	Distribuição dos Treinados—Renda Individual Mensal.	83
GRÁFICO	7	Distribuição dos Treinados—Renda Familiar Mensal .	83

SIGLAS E ABREVIATURAS

CEE	COMISSÃO ESTADUAL DE EMPREGO
CME	COMISSÃO MUNICIPAL DE EMPREGO
CODEFAT	COSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
FASE	FEDERAÇÃO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL
FAT	FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
FIPE	FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS/USP
GTEDEO	GRUPO DE TRABALHO PARA ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO NO EMPREGO E NA OCUPAÇÃO
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA
MTE	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
OIT	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
PLANFOR	PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR
PNAD	PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRAGEM DOMICILIAR
PEQ	PLANO ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO
SINE	SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO
SEFOR	SECRETARIA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL
SNE	SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO
SESI	SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA
SENAI	SERVIÇO NACIONAL DA INDÚSTRIA
SESC	SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO
SENAC	SERVIÇO NACIONAL DO COMÉRCIO

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	CIÊNCIA POLÍTICA E DESIGUALDADE SOCIAL	19
1.1	O Estado e a Desigualdade Racial	22
2.	RAÇA E POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL	26
3.	A POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO RACISMO	42
3.1	Estratégias de Ação Afirmativa	46
3.2.	Políticas Públicas Racias no Brasil	51
4.	POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO: A EXPERIENCIA BRASILEIRA	58
4.1	A experiência de Pernambuco no PEQ/PLANFOR	66
4.2	As comissões municipais de emprego	66
4.3	Aspectos positivos e negativos do PLANFOR	68
5	OBJETIVO GERAL DA ANÁLISE DO PEQ/PLANFOR	71
5.1	Objetivos Específicos	71
5.2	Hipóteses de Trabalho	73
6	METODOLOGIA	74
7	ANÁLISE DE DADOS	76
7.1	Distribuição por região de desenvolvimento	76
7.2	Distribuição por Situação urbano/rural e sexo	78
7.3	Distribuição Racial	79
7.4	Distribuição Etária	80
7.5	Distribuição dos treinados de acordo com a escolaridade	81
7.6	Mercado de trabalho e os treinados do PEQ	82
7.7	Impactos do PEQ/PLANFOR em ganhos por Raça	85
8	CONCLUSÕES	89
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	94
	ANEXO	97

INTRODUÇÃO

O tema da desigualdade racial tem sido bastante explorado nas ciências sociais, desde os trabalhos de Nina Rodrigues que tentavam dar conta do impacto da inserção do negro na sociedade Brasileira, até as pesquisas desenvolvidas por Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva (Hasenbalg e Silva, 1992), que têm um foco maior na determinação da raça na qualidade de vida dos indivíduos, em termos de ganhos.

Podemos destacar dentro do pensamento social brasileiro, sobre raça duas orientações. A primeira, ligada originalmente a Gilberto Freire e inspirada em Casa Grande e Senzala e Sobrados e Mocambos, postula a existência de uma democracia racial no Brasil. Nessa orientação dois conceitos se destacam na análise da questão racial: o conceito de miscigenação e o de mobilidade social. A outra corrente é aquela liderada por Florestan Fernandes que nos anos 50 e 60, demonstrou, a partir de análises de caráter histórico e dos dados gerados pelos censos demográficos sobre raça e força de trabalho, a existência de uma nítida desigualdade social entre os brancos e negros no Brasil. Nessa orientação os elementos chaves são as transformações econômicas: a industrialização e a urbanização e o seu impacto sobre a estratificação social.

A análise dos impactos de Políticas Públicas com o intuito de combater a discriminação racial coloca-se dentro da temática da desigualdade, por

isso, faremos uma breve alusão às contribuições de Florestan Fernandes e Octávio Ianni sobre o processo de integração do negro na sociedade de classe.

Florestan Fernandes afirma ter ocorrido uma exclusão do negro enquanto categoria social na expansão capitalista referindo-se ao Estado de São Paulo. Segundo ele, ter-se-ia processado uma enorme modificação no sistema econômico e social sem que reordenassem as relações raciais. Ao mesmo tempo, o grupo negro sofre o impacto da modernização:

as orientações urbanas do crescimento econômico e sócio-cultural da cidade não favoreciam, ao contrário, solapavam e impediam a persistência da parcela de herança cultural que poderia servir de fulcro para a reorganização integrada e autônoma dos padrões de existência do negro conforme uma configuração civilizatória rústica. (Fernandes, 1966: p 55).

Esse trecho indica a concepção básica do autor, a passagem de uma sociedade de castas para uma sociedade de classes através da urbanização e industrialização, em que o não ajustamento ou defasagem entre as ordens coloca certos grupos em Estado de anomia. É nesse contexto em que poderíamos compreender a proposição por parte de alguns ativistas de grupos étnicos de políticas com uma orientação reparativa.

Para Florestan Fernandes, a integração do negro na sociedade de classes. Essa passagem dar-se-ia facilitada, por assim dizer, por algumas das características do sistema industrial e, entre essas, o racionalismo, pois, na concepção moderna de sociedade e trabalho, seria fator de sobredeterminação às condições objetivas do indivíduo de realizar a tarefa em detrimento a outros fatores irrelevantes à produção.

A grande barreira, onde os critérios de peneiramento sofriam interferências irracionais nascia da cor... nas grandes organizações privadas ou oficiais,

as técnicas racionais de seleção, de supervisão e de promoção de pessoal colocam ênfase nas qualificações dos candidatos e na produtividade do trabalho. A cor fica em segundo plano ou passa, para muitos efeitos, pura e simplesmente, a ser ignorada. (Fernandes, 1966, p.44).

O autor fala de uma “segunda abolição” que estaria se processando através da modernização das relações sociais:

essa se iniciou, de fato, quando o negro começou a converter-se em trabalhador livre, e terminará quando ele tiver suprimido, pelo esforço e pelos frutos de seu próprio trabalho, as fronteiras que separam os homens livres na sociedade de classes (Fernandes, 1966, p.487).

Isso não ocorreu como acreditava o autor.

Baseado em dados da PNAD para a década de 90, Ricardo Henriques (Henriques, 2000), IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – realizou um amplo diagnóstico das condições de vida da população para identificar os determinantes, conseqüências e impactos socioeconômicos da desigualdade racial, baseado nesse trabalho podemos afirmar que essa realidade ainda está longe de se aproximar de uma equidade.

A maioria das pessoas em Estado de pobreza é de raça negra, como mostra Henriques, (idem) em 1999. Apesar de, na época citada, representar 45% da população brasileira, esse grupo era a maioria da população pobre (64%) e indigente (69%). Verificamos, ainda, que dos 53 milhões de brasileiros pobres, 19 milhões eram brancos, 30,1 milhões pardos e 3,6 milhões, pretos. Entre o 22 milhões de indigentes, tínhamos 13,6 milhões pardos e 1,5 milhões pretos, além de 6,8 milhões de brancos. Essa era a composição racial da pobreza no Brasil em 1999.

Diante desses fatos, muitos autores têm discutido qual seria o modelo mais adequado de intervenção estatal de forma a combater essas desigualdades. Para alguns, os grupos étnicos em situação desfavorável devem ser alvo de políticas específicas, que observem as suas particularidades. Outros acreditam que, devido ao fato de tais grupos étnicos representarem a maioria das pessoas em Estado de pobreza, políticas de combate à pobreza teriam a qualidade de eliminar as desigualdades raciais.

No intuito de contribuir com esse debate, realizamos uma análise do impacto do PLANFOR —Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador— neste quadro, escolhemos esse programa, por ser uma das primeiras ações do Estado Brasileiro a assumir claramente em suas diretrizes a intenção de combater essa realidade.

Nossa pesquisa está dividida em nove capítulos. No primeiro capítulo, *A Ciência Política e a Desigualdade Social*, realizamos uma discussão de como as desigualdades sociais são compreendidas pelo pensamento político, contrapondo-se duas visões. A primeira afirma que existem desigualdades com a característica de se repetirem historicamente, ao ponto do fato de nascer em um determinado grupo, local, etnia ou gênero, torne-se o melhor indicador das chances de “sucesso” de um indivíduo na sociedade, gerando assim expectativas fixas, de forma que as condições sociais dos indivíduos independeriam de suas performances. A segunda, baseada na “igualdade moral” entre os indivíduos, compreende a sociedade como um “campo neutro” onde estes participariam em igualdade de condições, sendo as diferenças de resultados explicadas por diferentes níveis de aptidões e qualificações, o que gerariam expectativas variáveis.

Na subseção denominada *O Estado e as Desigualdades Raciais*, argumentamos no sentido de combater as desigualdades as relacionadas à raça em particular, à luz da concepção de que o Estado tem grande influência na atuação deste. Nos moldes liberais, o Estado tenderia a buscar a eliminação das tradicionais formas de hierarquia, através da generalidade na produção da lei e da uniformidade de sua aplicação, de modo que, uma lei direcionada a apenas um grupo seria inviável nessa concepção. No Estado democrata, a ampliação da cidadania seria tão importante quanto à igualdade legal. Ações no sentido de facilitar às minorias o acesso aos bens públicos, são funções legítimas do Estado, sendo assim, políticas como as de Ação Afirmativa teriam amplo espaço de desenvolvimento.

O segundo capítulo, *Raça e Política Pública no Brasil*, tem como objetivo apresentar uma visão geral do Estado das populações negras no nosso país. Baseando-se em várias pesquisas sobre o tema das desigualdades raciais, traçamos um quadro das condições de vida dessa população. De modo geral, os dados reforçam a idéia de que há no Brasil um profundo *gap* entre Brancos e Negros, seja relacionado a rendimentos, seja ao acesso a bens públicos. Como resultado, os negros são a maioria entre os mais pobres e entre os menos qualificados. Isso permaneceu inalterado independente do investimento público em políticas de combate à pobreza e de elevação de escolaridade. Diante dessa realidade, questionamos se políticas de cunho universalista dariam conta desse problema ou se apenas com políticas específicas, seria possível reverter esse quadro.

O terceiro capítulo, *A Política Americana de Combate ao Racismo*, apresenta uma síntese das principais idéias sobre a desigualdade racial no pensamento americano. Os grandes investimentos públicos nessa área elevaram

esse país à condição de paradigma na análise da participação do Estado nas relações raciais. Apesar de ter existido nesse país, um forte movimento em defesa da intervenção estatal nas relações raciais. Está longe, de haver um consenso, tanto entre os pesquisadores quanto entre os formuladores de Políticas Públicas, no tocante ao melhor modelo para a solução desse problema. Percebe-se a noção da necessidade de uma participação do Estado nesse cenário, no entanto, há uma grande polêmica a respeito de como implementar tal política. Discutimos, ainda, como o Estado Brasileiro e as Políticas Públicas estão inseridas no contexto das desigualdades raciais. Apesar de, desde a abolição, quando os negros passaram a efetivamente fazer parte da sociedade brasileira, ter adotado um discurso baseado num ideal universalista, pode-se notar que, em vários momentos, o Estado agiu no sentido de promover a segregação racial no Brasil, a exemplo dos incentivos dados aos imigrantes europeus, com a clara intenção de promover o “*branqueamento*” da população. Mesmo no período em que a idéia de democracia racial ganhou destaque no discurso governamental, ainda se percebia uma hierarquização das qualidades componentes da chamada identidade nacional. Recentemente, algumas boas iniciativas têm sinalizado para a mudança da ação estatal no tocante às relações raciais no nosso País.

O quarto capítulo, *Políticas de Geração de Emprego: A Experiência Brasileira*, aborda a questão da formulação da política de emprego no Brasil, particularmente as do PLANFOR, que trouxe novos e importantes elementos para esse setor como a eleição das clientela especiais, possibilitando uma análise específica para os grupos mais desprivilegiados no mercado de trabalho, destacando, também, as particularidades de Pernambuco. Devido ao fato do PLANFOR ter uma implementação descentralizada, em que cada Estado da

federação traça seu próprio modelo, atendendo aos requisitos do programa, a atuação de agentes locais torna-se determinante nos resultado dessa política.

No quinto capítulo, detalhamos os objetivos da pesquisa, as questões relacionadas à mesma e hipóteses a serem testadas. Nossa principal hipótese é a existência de diferentes resultados obtidos entre os participantes do PEQ, relativos à raça dos indivíduos? Nesse sentido outras questões são abordadas, o grupo de negros tem resultado inferior aos brancos? As conjecturas são baseadas na realidade descrita nos capítulos anteriores.

O sexto capítulo traz o detalhamento do método de análise utilizado em nossa pesquisa, por se tratar da análise de uma política de geração de emprego e de renda, optamos por utilizar funções de determinação da renda, por considerarmos essa variável um bom indicador das desigualdades sociais no geral e raciais, em particular.

No sétimo capítulo, desenvolvemos a análise dos dados para o universo de nossa apreciação, apresentamos uma descrição das condições do grupo estudado, em relação à população, e apresentamos os resultados obtidos nos modelos gerados a partir desses dados em comparação aos modelos com a população como um todo.

O capítulo final discute as principais conclusões obtidas em nossa análise e apresenta possíveis desdobramentos para essa temática.

1. CIÊNCIA POLÍTICA E DESIGUALDADE RACIAL

A Ciência Política encara a questão da desigualdade racial como a resultante das forças componentes de um sistema político, em que cada posição representaria a expressão de um determinado grupo no intuito de maximizar seus ganhos. Nesse aspecto, destacam principalmente duas concepções: primeiro a de que essas desigualdades seriam a representação da estrutura de poder cristalizado através de características inatas dos indivíduos, como por exemplo, gênero, etnia, entre outras, como afirma Tilly (apud Kerstenetzky, 2002 p. 13). Nessa concepção, as características pessoais seriam fatores determinantes do sucesso ou do fracasso dos indivíduos dentro da sociedade. Sendo assim as expectativas de posição seriam fixas, ou seja, os indivíduos teriam sua condição social determinada anteriormente à sua performance. Como afirma Célia.

Tratam-se essas de desigualdades que se repetem historicamente, entre grupos sociais, étnicos, de certas localidades, de gênero, de modo tal que ter nascido em um determinado grupo, local, etnia ou gênero revela-se o melhor preditor das chances de “sucesso” de um indivíduo determinado dentro da sociedade, ou da quantidade de opções reais diante dele (Kerstenetzky, 2002, p 12)

A segunda concepção põe sua ênfase na idéia da “igualdade moral” entre os indivíduos. Desse modo, independente das suas características pessoais todos participariam de uma espécie de campo neutro, em que os resultados seriam determinados por suas realizações a despeito de qualquer outra variável (Kerstenetzky, 2002, p. 14). O conceito de igualdade permeia a compreensão social dos indivíduos e estes tendem a uma ação no sentido de buscar a realização dessa

igualdade. Tal ação deixa de levar em conta o fato de que, deste modo, podemos compreender que em uma sociedade onde houvesse igualdade de oportunidade, as expectativas variariam de acordo com o desempenho de cada um, outrossim, em uma sociedade onde as características dos indivíduos fossem determinantes dos resultados, gerar-se-iam expectativas fixas, nas quais os resultados não seriam influenciados por fatores como, por exemplo, a qualificação e aptidões pessoais.

No entanto, quando nos debruçamos sobre essa questão, principalmente em relação aos resultados encontrados em pesquisas sobre desigualdade racial, percebemos uma forte indicação a favor da compreensão de que as características inatas dos indivíduos explicariam, em grande parte, as performances desiguais de alguns grupos. Embora exista uma compreensão segundo a qual os grupos menos favorecidos estariam nessa condição pelo fato dos seus membros terem tido um menor investimento do ponto de vista pessoal, existem também alguns fortes indicativos do contrário, como por exemplo, o fato que indivíduos com diferentes características inatas têm, geralmente, diferentes resultados, seja em relação à própria formação seja em relação à remuneração econômica, salvo algumas exceções, geralmente relacionados a pessoas com performance extraordinária.

Essa realidade tende a gerar conflitos sociais e econômicos, do ponto de vista social, sociedades segmentadas seriam um dos principais reflexos desse conflito; já do ponto de vista econômico, o desperdício dos bens sociais. Podemos afirmar que a coesão social seria uma função inversa das expectativas legítimas e as expectativas de posição. (Kerstenetzky, 2002, p. 15).

Minimamente, pode-se afirmar que a coesão social é uma função inversa do conflito entre expectativas legítimas e expectativas de posição. Frente a

desigualdades resilientes e extremas, este conflito pode ser minimizado de uma de três maneiras, ou cedem as expectativas legítimas dos menos favorecidos em modificar sua situação (como parece ser o caso das democracias segmentadas), contaminadas por expectativas de posição que são reforçadas ao longo do tempo por efeito ou inoperância de instituições sociais, ou cedem as expectativas de posição em resposta a uma reformulação da regra de distribuição de oportunidades dentro da sociedade, ou, ainda, cedem ambas. De todo modo, caso o ajuste seja feito sobre as expectativas legítimas, o “sucesso” do modelo de sociedade vai estar crucialmente dependente do sucesso da segmentação: condomínios fechados, espaços privados, TVs a cabo etc. (Kerstenetzky, 2002, p 15)

O caso brasileiro tem como agravante a difícil tarefa de identificar no Estado um agente gerador dessas desigualdades; mesmo não tendo imposto, no período pós-abolição, uma política oficial de segregação. O Brasil, pode-se dizer, inaugurou uma terceira via no tocante s relações raciais. Apesar de na prática não se identificar uma ação discriminatória oficial por parte desse (Marx, 1998,p.252) Assim como o *Jim Crow*¹ nos Estados Unidos e/ou o *Apartheid* na África do Sul, a ideologia brasileira oficial de não discriminação, por não refletir a realidade e por inclusive camuflá-la, atingiu sem tensão os mesmos resultados de outras sociedades racistas; desigualdades sociais e econômicas.

Essa característica permaneceu, durante muito tempo, gerando uma certa condescendência do Estado em relação a essa extrema desigualdade. Isso se evidencia, por exemplo, pelo fato de se ter adotado várias categorias de raça, baseado na suposição de um *continuum* entre a raça branca e a negra, por parte das instituições públicas na classificação dos indivíduos. Isso teve como efeito reforçar a idéia de uma sociedade poliracial, em que seria impossível se determinar precisamente a raça dos indivíduos. Assim como ainda hoje apesar dos novos

¹ Em 1896 a Suprema Corte Americana, aprovou uma série de leis conhecidas como *Jim Crow*, que podem ser resumidas pela idéia de “Separado mais igual” no acesso aos benefícios públicos, isso garantiu um a estrutura para uma massiva segregação racial na distribuição desses benefícios. Ver (Marx, 1998).

critério de auto-definição, existe implícito, na questão sobre seu pertencimento racial, a possibilidade de ascensão social na medida em que o indivíduo se aproxime mais da categoria dominante.

1.1 O Estado e a desigualdade racial

Tendo em vista a característica principal de uma Política Pública, que é o fato de ser invariavelmente uma ação estatal, procuraremos fazer uma discussão sobre a compreensão do Estado de Direito influencia diretamente a própria concepção da viabilidade e legitimidade de políticas compensatórias por parte do Estado.

Segundo Rabat (1997) na concepção liberal, o Estado teria a capacidade de dotar o poder de um funcionamento capaz de eliminar as tradicionais formas de dominação das hierarquias, através de um sistema jurídico-político capaz de garantir a generalidade na produção da lei e a uniformidade na sua aplicação. Sendo assim, nenhuma lei seria feita para um indivíduo ou grupo específico e essa aplicar-se-ia a todos sem exceção. As políticas de Ação Afirmativa por terem uma preocupação com a desigualdade iriam de encontro à concepção liberal de Estado.

A idéia original de Estado de direito está intimamente relacionada com o pensamento e a prática política liberal. O ideal explícito dessa visão da política e da ordem jurídica consiste em dotar o poder de uma forma de funcionamento que elimine a arbitrariedade das tradicionais hierarquias sociais. O instrumento para se alcançar tal situação consiste em uma organização jurídico-política que garanta a generalidade na produção das leis (nenhuma lei é feita para indivíduos ou grupos específicos) e a

uniformidade na sua aplicação (a norma geral se aplica uniformemente a todos os indivíduos ou grupos)". (Rabat, 1997, p 2).

Na visão democrática, a principal ação do Estado seria a de ampliar a cidadania, para isso, seria necessária a generalização da participação no processo decisório. Esse princípio explicita-se na idéia de que todo o poder emana do povo, sendo assim não bastaria apenas garantir a igualdade perante a lei, mas também a igualdade ao acesso aos bens públicos. Nessa visão as políticas de ação afirmativa seriam muito mais viáveis de serem implementadas, uma vez que passam a ser encaradas como um instrumento de construção desse ideal de igualdade. Como afirma Márcio.

A preocupação central do pensamento democrático é com a expansão da cidadania.... As constituições contemporâneas assumem esse objetivo em muitos dos princípios e normas que contêm. São exemplos à própria noção de Estado democrático, uma parte significativa dos chamados direitos sociais e a idéia de que todo o poder emana do povo. A incorporação do ideal democrático à ordem jurídico-constitucional implica, ademais, uma percepção nova do significado do direito à igualdade, que pode ser interpretado, por isso, de maneira a ultrapassar a mera igualdade formal perante a lei. Certamente, uma concepção como essa é muito mais receptiva às políticas afirmativas que uma doutrina aferrada ao princípio da igualdade formal. (Rabat, 1997p 3)

O Estado moderno pode ser compreendido como o resultado dessas duas vertentes, devido ao fato de que, em sua concepção jurídica, apresenta-se bastante próximo ao ideal liberal, tendo como uma de seus fundamentos a compreensão geral de que todos devem ser iguais perante a lei e de que essa deve ser capaz de atingir igualmente todos os componentes da sociedade. (Rabat, p 4)

Por outro lado, a partir da ascensão do movimento pelos direitos civis, houve um incremento, através de grupos de pressão e lutas políticas, no sentido de agregar elementos oriundos da concepção democrática de Estado à

estrutura legal basicamente liberal. Isso demonstra, em última análise, um reconhecimento do poder jurídico de que a simples igualdade perante a lei e a regulação das relações sociais pelo mercado seriam insuficientes para garantir uma equidade entre os diferentes grupos sociais. Sendo assim, políticas de cunho reparatório, como as de ação afirmativa tenderiam a ganhar espaço dentro do Estado moderno.

O intérprete da Constituição deve lidar com a ambigüidade do Estado de direito democrático contemporâneo. A ordem constitucional vigente resulta de um compromisso entre duas concepções de justiça social que, levadas ao extremo, não poderiam conviver uma com a outra. Cabe ao intérprete discernir, em cada caso que lhe é colocado, a solução que melhor articule o princípio da igualdade formal com o ideal da expansão substantiva da cidadania. (Rabat, 1997 p 5)

Essa realidade leva-nos a uma discussão essencial a respeito tanto da eliminação das desigualdades raciais, como do papel do Estado nesse processo. Para garantir o ideal de neutralidade, o Estado, diante das opções para a eliminação das desigualdades raciais, agiria de modo a não favorecer diretamente a um grupo específico. Cabendo ao mercado a regulação dessas desigualdades. No entanto, questiona-se aqui a capacidade do mercado nesse sentido, assim como a duração que esse processo levaria, penalizando ainda mais os grupos que se encontram em condição de desfavorecimento. No caso brasileiro, por exemplo, não parece justo penalizar o cidadão negro pelas conseqüências de três séculos de escravagismo, isso, assumindo-se que o mercado seria capaz de eliminar essas disparidades.

Do ponto de vista da atuação política, essas duas respostas têm conseqüências sobre a proposição de ações afirmativas. A primeira dirá que o método mais eficaz de agir contra a discriminação é libertar o mercado de amarras. A segunda dirá que o método. (Rabat, 1997 p 6).

A idéia de neutralidade do Estado desfaz-se quando se observa que à medida que nos aproximamos do centro das elites das sociedades liberais, as relações entre essas e o Estado passam a ter influência na perpetuação de uma situação que lhes é profundamente favorável. Em outras palavras, o Estado serve como apoio para a manutenção do *status quo* dessa camada social (Rabat, p 8). Visto isso, poderia se dizer que uma política de ação afirmativa teria a mesma dinâmica social, por exemplo, dos investimentos estatais que visam socorrer membro da elite em processo de falência, embora atuasse com um vetor oposto: assegurar a equidade em lugar de manter privilégios.

Temos assim uma realidade ambígua e contraditória. De um lado a concepção de igualdade moral e sua influência sobre as pessoas, gerando a expectativa de alcançar determinados bens sociais, de outro a realidade das relações sociais que contradizem essa concepção.

2. RAÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A questão das desigualdades raciais sempre esteve entre os principais temas do debate na formulação de Políticas Públicas no Brasil. No entanto, apesar de muito debatida na sociedade e na mídia, iniciativas públicas que visem combatê-las, ainda são bastante tímidas no País, em função do fato que a determinação das desigualdades sociais pela origem étnica dos indivíduos, ainda é um tema bastante polêmico na sociedade brasileira. Esse dissenso tem dificultado a implementação de políticas específicas para grupos raciais pelo Estado, que geralmente tem preferido abordar a questão de forma indireta, através de políticas gerais de combate à pobreza, geração de emprego e renda entre outras.

Essa realidade pode ser explicada pela sutileza como se processa a discriminação racial no Brasil, o que favorece a não responsabilização do poder público por essa desigualdade. Como afirma Sansone.

o Estado sempre se colocou aquém ou além da realidade das relações raciais, projetando ideais, no geral, pressupondo um Brasil mais apolíneo em termos de relações raciais e mais universalista do que ele realmente é. Um dos resultados é que a história das relações entre poder público e a temática racial neste país é formada por uma série de medidas de caráter draconiano, cuja aplicação, porém, fica a desejar. Isto ocorre tanto por conta da sutilidade do racismo como do não-funcionamento da máquina da Justiça (Sansone, 1997,p 13)

Para ele o papel de liderança no combate ao racismo deve ser papel do Estado, no entanto compreende que existe atualmente uma situação de paradoxo, visto que, o processo de descentralização do poder público e privatização diminuiu sensivelmente a capacidade de intervenção do Estado. Ele observa ainda

que existem outros atores que, recentemente, incluíram-se nesse cenário, como a mídia, organizações não governamentais, fundações internacionais.

Embora muitas das expectativas e reivindicações que surgem a respeito das relações raciais, em particular a partir da abertura democrática, sejam endereçadas ao poder público, nas últimas duas décadas, outros agentes parecem ter retirado parte da função e da força do Estado: a mídia, a propaganda, os pesquisadores, os jornalistas, as organizações não-governamentais e algumas fundações estrangeiras. (Sansone 1997, p 14)

Outro ponto apresentado pelo autor diz respeito ao caráter transnacional da formação das identidades, no mundo contemporâneo, ele entende isso como outro fator a contribuir para a dificuldade da ação pública nesse campo, ele afirma:

Além disso, mais do que no passado, as identidades raciais e étnicas (ser negro/afro-americano ou índio/nativo) são construídas e negociadas em um processo transnacional que perpassa as fronteiras legais e geográficas nacionais, limita o poder de intervenção do Estado e ressalta a interação das entidades locais (por exemplo, organizações não-governamentais) com agentes "globais" (as fundações estrangeiras e algumas entidades internacionais como UNESCO e Unicef). (Sansone, p, 14)

Esse processo tem grande influência hoje na composição das identidades, e da naturalização das diferenças. Portanto o processo de conscientização do pertencimento racial como explicador das desigualdades é, em grande medida, influenciada por esses atores transnacionais.

É dentro desse cenário que a questão das Políticas Públicas de combate ao racismo deve ser devidamente dimensionada, Sansone afirma que:

Medidas inspiradas no princípio da ação afirmativa requerem noções claras que definam quem pode beneficiar-se delas. Ter grupos de cor ou raciais não é suficiente: são necessários grupos étnicos, politicamente definidos e ativos. É por isso que no Brasil e, como visto antes, em outros países da América Latina, uma parte importante das Políticas Públicas a respeito das relações raciais solidificam-se em torno da questão da posse da terra. Porque, neste caso, falando de quilombos ou de terra de índio, pode ser mais fácil definir as categorias interessadas - determinadas, freqüentemente, em bases geográficas ou de descendência, mais do que

pela cor (a diferença fenotípica entre os moradores das áreas definidas como remanescentes de quilombo ou como terra indígena e os moradores das redondezas nem sempre é clara). (Sansone 1997, p 15)

Essas dificuldades levam a reflexões de como implantar tal política?

A maioria das propostas neste sentido são baseadas em experiência de países etnicamente mais polarizados, e, talvez, pouco adequadas para o Brasil.

Lívio Sansone aponta como uma possível solução para as peculiaridades brasileiras, a postura de pensar globalmente e agir localmente, baseando-se no *slogan* do movimento verde alemão que exprime, ao mesmo tempo, o pessimismo diante dos grandes jogos da política e o entusiasmo pela ação (Sansone 1997).

Essa tendência confirma-se através das crescentes iniciativas da sociedade, tanto na esfera pública como fora dessa, no sentido de combater a discriminação racial no Brasil. Rosana Heringuer realizou um levantamento dessas iniciativas, apresentamos um resumos dessas iniciativas:

- a) Estímulo e ampliação do acesso de negros ao ensino superior: através da organização de cursos preparatórios para o exame de admissão às universidades brasileiras (pré-vestibular).
- b) atividades profissionalizantes e de educação voltadas para o exercício da cidadania. Na há restrição de vagas do público alvo à população negra.
- c) Ações de apoio e estímulo a micro-empresários negros: também tem como objetivo a ampliação das áreas de atuação e do número de contratos de prestação de serviços (principalmente em concorrências públicas) para empresários afro-brasileiros. Realizadas por organizações tais como o CEABRA - Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-brasileiros, o CEM/ IPDH - Centro de Estudos e Assessoramento de Empreendedores do

Instituto Palmares de Direitos Humanos e o COLYMAR, estes dois últimos atuando no Rio de Janeiro. O CEABRA possui núcleos em dezoito Estados do país.

- d) Cursos de qualificação patrocinados pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador):
- e) Criação da SMACON (Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra):“
- f) trabalhar na construção de uma cultura da paz via apoio e fortalecimento das famílias e das estruturas comunitárias no meio social negro” (SMACON, 1998)
- g) Programa de combate à Anemia Falciforme: em função da mobilização de organizações do movimento negro, o Ministério da Saúde instituiu em 1997 uma comissão destinada a elaborar um Plano Nacional de Combate à Anemia Falciforme, que começou a ser implantado em 1999.
- h) Reconhecimento e titulação de terras de comunidades remanescentes de quilombos: essa atividade vem sendo desenvolvida pela Fundação Palmares (Ministério da Cultura) em conjunto com o Ministério da Justiça.
- i) Núcleo de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade de Oportunidades: estes núcleos estão sendo criados no âmbito das Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego.
- j) Criação do GTI (Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra): O GTI foi criado por decreto presidencial em 20 de novembro de 1995 após a mobilização das organizações do movimento negro por ocasião da celebração dos 300 anos de Zumbi dos Palmares.
- k) Legislação que prevê a presença obrigatória de negros em campanhas publicitárias veiculadas pela administração pública:
- l) Projeto Geração XXI: Geledes Instituto da Mulher Negra e Fundação Bank Boston - Estes programas, criados em São Paulo, destinam-se a apoiar e financiar adolescentes negros, vindos de escolas públicas e famílias pobres, que se destacam na escola, a fim de que tenham condições de completar seus estudos até a

universidade sem a necessidade de começar a trabalhar para ajudar no orçamento doméstico.

- m) Acordo entre a rede de supermercados Zaffari e a prefeitura de Porto Alegre para que a rede garanta a contratação de no mínimo 5% de empregados negros
- n) Uma outra estratégia importante adotada pelas organizações negras foi a implementação de *advocacy action*, ações voltadas para o recebimento de denúncias e o apoio, inclusive jurídico, às vítimas de discriminação racial. (Heringuer, 2001 p19-26)

Como mostra o relatório, essas iniciativas ainda são tímidas diante da realidade racial brasileira, mas apontam para uma possível transformação através da participação do poder público em parceria com a sociedade civil organizada.

Para um melhor dimensionamento das desigualdades em questão, demonstraremos descritivamente que o pertencimento racial do indivíduo é um fator de aprofundamento das desigualdades sociais, e, portanto, deve ser visto como elemento determinante na seleção dos beneficiários das políticas para redução das desigualdades.

Várias pesquisas têm demonstrado que há no Brasil uma enorme desigualdade educacional entre brancos e negros, mesmo quando, nas análises, são consideradas diversas variáveis de controle relacionadas à origem sócio-econômica dos indivíduos. Ainda mais importante, os estudos demonstram que a significativa expansão do sistema educacional, ocorrida no Brasil durante todo o século XX, em nada contribuiu para reduzir a referida desigualdade.

Em todas as perspectivas de análise, a educação tem sempre um papel fundamental, seja como indicador de desenvolvimento humano, seja como

proxy para qualificação profissional. A questão educacional sempre se apresenta como um dos elementos centrais para uma discussão que se insira no contexto das desigualdades. Vários trabalhos defendem que o investimento em educação tem uma grande consequência na competitividade de um país. Independente de qual razão ou argumentação utilizada na defesa dos investimentos em educação, o livre acesso a esse bem público faz parte de sua concepção.

As pesquisas desenvolvidas pelo IPEA, com relação ao período de 1999 a 2001, estabeleceram comparações entre as variáveis educacionais, relativas a negros e brancos. Segundo a pesquisa, as desigualdades raciais no Brasil mantiveram-se inalteradas, a despeito do crescimento dos níveis de escolaridade e renda da população como um todo. No período que corresponde a década de noventa, verifica-se que, embora a taxa de analfabetismo da população entre 15 anos ou mais tenha apresentado uma queda em todos os grupos étnicos, no final do período, essas ainda eram equivalente a praticamente o dobro para negros em relação a brancos, enquanto os negros apresentaram um índice de (18%), os dados eram de (8%) para brancos. Em um recorte mais detalhado, percebemos que esse padrão se mantém mesmo quando os dados são desagregados por Estados. O Nordeste, onde essa taxa é alta para todos os grupos, os negros em Estado de analfabetismo representam (26%) enquanto os brancos (19%). Essas disparidades se observam também no Sudeste, mesmo possuindo as menores taxas do Brasil. Observamos, também, que a perpetuação do padrão de desigualdade educacional entre negros e brancos do encontrado no restante do país, os números do IPEA mostram que os negros analfabetos na região sudeste representavam (11,5%) enquanto a taxa dos brancos era bastante inferior (5,4%). Seria interessante pontuar aqui o fato de que essa realidade pode indicar o mesmo diante de um investimento

público no sentido de erradicar o analfabetismo, não havendo uma preocupação especial sobre o componente racial, poderia se criar a cruel realidade de tornar o analfabetismo um fenômeno particular da população negra, institucionalizando assim a idéia de dois países sob as mesmas fronteiras, agora não apenas divididos por fatores econômicos mas também pela origem racial.

Outro ponto analisado na pesquisa diz respeito ao analfabetismo funcional, isto é, pessoas com menos de 4 anos de estudo. Quando se observa a população de um modo geral, vemos que este tipo de analfabetismo decresceu 10% no período de 1992 a 2001; essa taxa, no que se refere aos brancos, sofreu uma queda de 8% enquanto os negros, 12%. Talvez se pudesse afirmar que o fato de ter havido uma queda mais acentuada entre os negros demonstraria que a política educacional da década de noventa teve capacidade de atingir a população como um todo, em nossa perspectiva, estes dados mostram que, diante da possibilidade de acesso a educação os negros tendem a apresentar um desempenho satisfatório: o grupo em questão, pessoas em analfabetismo estrutural, inclui pessoas que em algum momento da vida escolar tiveram que abandonar os estudos, geralmente para ingressar no mercado de trabalho e, diante de uma nova oportunidade, retomaram sua formação. Nesse sentido, a atuação da população negra pode ser vista como uma negação à idéia de que o nível educacional representaria a expressão do esforço individual, ou seja, uma recompensa aos mais dedicados.

Em todos os níveis educacionais, a participação do negro dá-se de forma inferior aos brancos, e ainda, à medida que se aumenta de nível a presença de indivíduos negros tende ao zero, fato confirmado no caderno temático do Ministério do Trabalho e Emprego, “A experiência dos Afro-brasileiros”, (MTE, 2000. Considerando-se apenas as pessoas dentro do sistema educacional, os dados

mostram que a média dos anos de estudos para os brancos é de 6 anos e dos negros aproximadamente 4 anos. Significando que apenas 7% dos negros concluem o primeiro grau e 3% atingem o segundo grau. Com relação ao curso superior, essa realidade, apenas se agrava, enquanto entre os brasileiros de origem negra apenas 2% conseguem freqüentar curso superior, por outro lado, o fato de pertencer à raça branca, garante ao indivíduo a possibilidade de fazer parte de um grupo do qual 80% chegam a uma instituição de ensino superior. Esses dados tornam-se mais interessantes se nos atentarmos ao fato do Brasil contar com um sistema público e gratuito de ensino superior o que agrava ainda mais o caráter desigual de tal realidade e que incita questões sobre em que medida o Estado tem agido para perpetuar essa realidade. Segundo o caderno temático do MT, uma pesquisa realizada Federação para Assistência Social de São Paulo – FASE/SP (FASE, 1998) registrou que enquanto 43% dos estudantes de outras etnias têm condições para o ingressar na universidade e apenas 18% dos negros tem a mesma oportunidade.

Essa realidade também se observa no mercado de Trabalho. Apesar possuir a segunda maior população negra do mundo, o Brasil ainda está longe de alcançar uma equidade dos grupos raciais em relação a emprego e renda no Brasil, como demonstraremos a seguir.

Os dados do IBGE, para o Brasil em 1997, apresentavam 45% da população entre pretos e pardos, de um total de 156.128.003. É preciso registrar que estes números não são aceitos por todos. Existe, por parte dos grupos ativistas raciais, uma séria crítica a respeito da metodologia usada pelo IBGE na coleta desses dados, visto que o critério de auto-definição abriria margem para a intervenção de constrangimentos de ordem social, na resposta dos indivíduos. Em outras palavras, a própria condição social associada à origem racial seria um fator

determinante nessa definição, podendo para alguns mascarar as reais proporções das diferenças raciais do nosso país. A Tabela 1 nos mostra como se apresentava então essa distribuição no país e por regiões.

TABELA 1 — População por cor / Brasil e Grandes Regiões

<i>Grandes Regiões Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas</i>	<i>TOTAL (milhões)</i>	<i>Branca %</i>	<i>Preta %</i>	<i>Parda %</i>	<i>Outros %</i>
BRASIL	156,128. 003	54,4	5,2	39,9	0,5
Região Norte	7,357. 494	28,2	2,0	69,5	0,3
Região Nordeste	45,448. 490	29,2	5,1	65,4	0,3
Região Sudeste	58,280. 153	64,9	6,6	27,8	0,7
Região Sul	23,932. 379	83,8	3,3	12,4	0,5
Centro –Oeste	10,823. 207	47,7	3,1	48,3	0,9

Fonte: PNAD Ibge 1997

A exclusão social que se verifica entre os afro-descendentes, com relação à inserção no mercado de trabalho, tem certamente contribuído para a geração no país de um grupo menos qualificado e conseqüentemente alijado de qualquer possibilidade de mobilidade social através de sua força de trabalho.

Isso explica o fato da maioria da força de trabalho dos negros encaixar-se na situação de desemprego estrutural — empregos perdidos, motivados pela modernização tecnológica — e do trabalho informal. Em “A experiência dos afro-brasileiros” (MTE, 2000), encontramos dados sobre um estudo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio- Econômicos - DIEESE, divulgado em outubro de 1999 sobre essa realidade.

De acordo com esses dados, o total de pessoas negras na população é de 14.483.000 pessoas, e entre os desempregados, que representa de um total de 2.963.000, cerca de 50% são negros (1.479.000); e do total de 12.993.000 ocupada, 40% (5.144.000) são negros.

Para uma visão histórica sobre a participação do negro no mercado de trabalho, observemos os dados do ano de 1882. Nesse período, a população brasileira era de 4.912.293 pessoas e estava dividida da seguinte forma: dos trabalhadores, 1.433.170 eram livres; 656.540, trabalhadores escravos e, 2.822.583, desocupados. O grupo dos desocupados era formado em sua grande maioria pelos ex-escravos atingidos pela lei que libertou os sexagenários. Esse montante de negros, em Estado de desocupação, aumentou ainda mais após o 13 maio de 1888; pois, impossibilitados de conseguir emprego, a grande massa de negros libertos passou a integrar essa categoria.

Outro dado de relevância para a compreensão, dos fatores que contribuíram para essa realidade no Brasil, seria de ordem demográfica: no período de 1927 a 1899, apenas no Estado de São Paulo 940.684 imigrantes, chegaram ao Brasil, como dito anteriormente, com o apoio do governo e atendendo à premissa de origem européia. Esse número era maior do que os escravos atingidos pela Lei Áurea. Naturalmente essa nova mão de obra, oriunda de centros de maior desenvolvimento - portanto mais qualificada -, ocupou as melhores posições, com o agravante de se considerar os imigrantes europeus mais adequados para fazer o “Novo Brasil”, fato que se caracterizou como a “ideologia do branqueamento”, o que, em outras palavras, significa um Brasil branco.

Desde o início da inserção do negro na sociedade brasileira, nunca houve uma preocupação por parte do Estado, no intuito de garantir as condições necessárias para a sua integração na sociedade. Da forma como foi compreendida pelo Estado, a própria abolição da escravidão, em si, teria resolvido definitivamente o problema da integração das camadas negras, por outro lado e, talvez, devido ao fato dessa ter acontecido através do instrumento da lei (dando a impressão de uma benevolência por parte dos governantes em relação aos negros), registrou-se uma certa dificuldade na luta pelos direitos civis, uma característica marcante do processo pós-abolição em outros países, como por exemplo os Estados Unidos. Outra indicação das dificuldades encontradas pelos negros no mercado de trabalho, citada no “A experiência afro-brasileira” da série cadernos temático do PLANFOR, diz respeito à pesquisa realizada pelo sociólogo Oracy Nogueira em 1942 (apud MTE 2000) sobre a atitude desfavorável de anunciantes de São Paulo em relação a empregados de cor. Nessa pesquisa ao pertencimento racial era apontado pelos empregadores como determinantes de características consideradas relevantes na contratação, em outras palavras, os empregadores achavam que os negros eram desonestos, não tinham asseio, roubavam os patrões, não eram assíduos e, dessa forma, não queriam empregados negros porque teriam contato com as crianças, influenciando-as. A pesquisa concluiu haver uma discriminação generalizada, mesmo em empregos de baixa renda, como empregadas domésticas.

Outra pesquisa citada pela mesma publicação mostra que 40 anos mais tarde, o sociólogo Clóvis Moura (idem), através de dados pesquisados no Sistema Nacional de Emprego – SINE/SP, órgão do Ministério do Trabalho, comprovou a permanência deste tipo de discriminação, ainda comum em diversas empresas. Dessa forma, os negros eram privados de sua plena cidadania, no

momento em que eram cerceados em um direito básico de qualquer cidadão — (o direito ao trabalho) —, em consequência da discriminação de muitos empregadores.

Os últimos anos não produziram mudanças significativas nesse quadro. A situação da população afro-descendente no Brasil, em relação a sua inserção no mercado de trabalho, ainda é bastante precária. Essa situação, juntamente com a maior mobilização em torno da questão étnica, provavelmente inspirou a inclusão desse público na categoria de clientela especial para o PLANFOR. De acordo com os dados publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE 2000) – apesar de estar expressivamente representada no total da PEA, que corresponde a 75 milhões de trabalhadores ocupados no mercado formal e informal, além de desocupados –, a população negra é também a mais atingida pelo desemprego, e, ainda devido ao seu baixo nível de escolaridade e qualificação, representa uma grande parcela daqueles que se encontram sob risco de perder seus empregos.

TABELA 2 — População Economicamente Ativa PEA, por sexo

<i>Grandes Regiões Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas</i>	<i>TOTAL (milhões)</i>	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>
BRASIL	75.213.283	44.832.163	30.381.120
Região Norte	3.222.002	1.927.435	1.294.567
Região Nordeste	21.170.684	12.567.191	8.603.493
Região Sudeste	32.760.633	19.637.964	13.122.669
Região Sul	12.54.265	7.332.428	5.214.837
Centro –Oeste	5.382.185	3.273.916	21.008.269

Fonte: PNAD IBGE 1997

TABELA 3 — Distribuição da PEA entre os Negros

<i>Grandes Regiões Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas</i>	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>
BRASIL	61.3	38.7
Região Norte	62.3	37.7
Região Nordeste	64.4	35.6
Região Sudeste	59.5	40.5
Região Sul	58.5	41.5
Centro –Oeste	70.4	29.6

Fonte: PNAD/ IBGE - síntese de Indicadores. RJ, IBGE, 1997

Ainda devido a essa baixa qualificação profissional, o negro tem maior presença exatamente nas funções que exigem menor qualificação; e, portanto, menor remuneração. A publicação MT ainda apresenta os dados de uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, em 1998, sobre a relação atividade/raça (apud MTE 2000).

Os resultados descrevem a seguinte realidade, naquele ano, entre as ocupações que concentravam o maior número de negros estavam as de empregados domésticos (353.095) os pedreiros, (229.878) e os trabalhadores de enxada (195.486).

No tocante à composição da distribuição dos empregadores e empregados a pesquisa do IPEA apontou outras revelações, podemos afirmar que na categoria de empregados, existe uma situação que se aproxima de uma paridade; pois, entre os 65 milhões de trabalhadores do país, cerca de 36 milhões são brancos; 29 milhões, negros mesmo havendo uma supremacia de

aproximadamente 7 milhões a favor dos brancos, essa realidade é menos injusta à que se apresenta na categoria empregadores em que 22% são negros, contra 76% brancos. Isso significa que de cada 100 trabalhadores negros no Brasil, só seis tornam-se empregadores. Essa análise ainda deixa de levar em conta, por exemplo, o tamanho das empresas e o número de empregados.

Outra indicação desse relatório (MTE 2000) toca em uma polêmica central do debate sobre mercado de trabalho, visto que os dados demonstram tal realidade como independente do investimento em Capital Humano, ou seja, educação formal. Quando comparamos, as disparidades permanecem entre um negro e um branco de igual nível de escolaridade, pois o negro receberá salário inferior. Essa afirmativa leva alguns autores a defenderem como única solução para corrigir tais disparidades, a intervenção estrutural no mercado de trabalho. Os dados apresentados foram oriundos da pesquisa sobre o Padrão de Vida, referente às diferenças salariais por raça, realizada entre 96 e 97, em 5 mil domicílios nas regiões Sudeste e Nordeste, nas quais existe um maior contingente de afro-brasileiros.

Para concluir, o caderno do Ministério Trabalho (MTE 2000) apresenta ainda as diferenças salariais entre os empregadores brancos e negros enquanto o empregador negro ganha em média R\$ 826, por mês, o branco ganha R\$ 1.899,00, isto é, os negros recebem cerca de 44% da renda dos brancos. Essa afirmação foi feita com base nos dados da FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/USP, e do o “Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho”, apresentados nas tabelas 4 e 5. (INSPIR/DIEESE 1998)

TABELA 4 — Diferenças Salariais entre Chefes de Família maiores de 12 anos de idade

<i>Homem Branco</i>	<i>Homem Negro</i>	<i>Mulher Branca</i>	<i>Mulher Negra</i>
881,00	559,00	423,00	266,00

Fonte : Pesquisa de Padrão de Vida — IBGE

TABELA 5 — Diferenças Salariais Regiões metropolitanas

<i>Regiões metropolitanas</i>	<i>Homem Branco</i> R\$	<i>Homem Negro</i> R\$	<i>Mulher Branca</i> R\$	<i>Mulher Negra</i> R\$
São Paulo	1.188,00	601,00	750,00	399,00
Salvador	1.051,00	498,00	647,00	297,00
Recife	739,00	427,00	462,00	272,00
Distrito Federal	1.306,00	898,00	923,00	614,00
Belo Horizonte	883,00	670,00	548,00	319,00
Porto Alegre	715,00	472,00	504,00	334,00

Fonte: DIEESE/SEADE e entidades regionais. PED- Pesquisa de Emprego e Desemprego

Em todos os extratos do mercado de trabalho, foram apresentadas evidências que apontam no sentido de um desequilíbrio, gerado em função de elementos exógenos ao mercado. Portanto, uma abordagem que defenda a intervenção por parte do Estado, no sentido de garantir iguais condições no acesso ao trabalho, nos parece bastante plausível.

A realidade, descrita através dos dados do próprio Ministério do Trabalho, demonstra a extrema necessidade de uma Política Pública que consiga dar conta dessas disparidades que vêm se perpetuando no Brasil, dificultando qualquer expectativa de desenvolvimento econômico e social. A questão colocada

em debate se além à inclusão dos afro-brasileiros entre a clientela prioritária do Plano Nacional de Qualificação Profissional seria suficiente para dar conta dessa realidade, ou se seria necessária à adoção de políticas específicas para a solução do problema. Este trabalho objetiva apresentar uma contribuição para este debate.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO RACISMO

Mesmo não se tratando de uma política especificamente dirigida para o combate à desigualdade racial, o PEQ/PLANFOR tem como uma de suas diretrizes principais a superação das desigualdades já explanadas. Nesse contexto, desenvolvemos nossa investigação e discorremos, aqui, sobre a experiência americana em Políticas Públicas preocupadas com reparações, compensações e/ou ações afirmativas, procurando observar a realidade em que essas foram desenvolvidas, suas críticas e seus resultados.

Sempre que se pensa em políticas com esse viés, inevitavelmente, o caso americano torna-se a base para uma análise, visto que este país teve um grande investimento nesse campo

Não se pode entender a importância do atual debate sobre essas políticas, sem levar em conta que os EUA, em particular os Estados do Sul, conheceram até cerca de três décadas atrás uma legislação segregacionista por cor e etnia. Em 1954, a Corte Suprema sancionou que a classificação racial imposta pelo governo, visando separar brancos e negros, violava as garantias de direitos iguais embutidas na Constituição. As medidas legislativas tomadas posteriormente são uma tentativa de reverter esse quadro de discriminação racial sancionado por lei ou pela forma como essa é efetivamente aplicada (Sansone, 1998, p.5).

Existe, dentro do pensamento social americano, uma grande discussão a respeito do papel governamental na promoção da igualdade racial. Os liberais acreditam que o Estado não deveria interferir nessa relação, cabendo ao próprio mercado a sua auto-regulação; enquanto que, para os democratas, a origem étnica dos indivíduos seria fator determinante para o fracasso profissional, devido a critérios discriminatórios utilizados no momento do recrutamento da mão de obra, cabendo, portanto ao Estado uma ação no sentido de regular esse processo.

As eleições de 1980 marcaram o fim de uma era nas relações raciais americanas. (Jenks, 1993) Entre os anos de 1964 e 1980 havia, por parte do governo, uma premissa de legitimidade moral e benefícios práticos para estratégias de ajuda a negros, no sentido de promover uma equalização econômica entre estes e os brancos. Apesar disso, havia pouca discussão a respeito de como deveriam ser promovidas essas ações por parte do governo. Segundo Jencks (idem), as questões relativas à igualdade racial eram abordadas através de três tipos de atividades federais: na primeira haveria uma pressão por parte do governo para que os empregadores privados contratassem trabalhadores negros para empregos tradicionalmente ocupados por brancos; na segunda o governo investia uma grande quantidade de dinheiro em educação e qualificação profissional, no intuito de ajudar os negros a se qualificar para ocupação dessas vagas de trabalho; na terceira voltada para famílias sem fonte de renda, das quais metade era de famílias negras, o congresso providenciava provisão de alimentos, medicamentos, e ainda um subsídio para custear a moradia.

As verbas públicas, para esse tipo de política, diminuíram sensivelmente entre 1964 e 1980, devido ao fato de que, para alguns americanos, o auxílio para famílias sem renda encorajava tanto a promiscuidade quanto à vadiagem. Em meados dos anos 60, os investimentos federais em educação e treinamento profissional para os menos privilegiados eram vistos como economicamente eficientes e de baixo custo social em relação à redução do desigualdade racial, porém, quando os baixos resultados desses programas apareceram, houve uma diminuição no entusiasmo em relação a eles, principalmente por parte do legisladores. Do mesmo modo, a pressão federal sobre os empregadores privados para eliminar a discriminação contra os negros,

fortemente aceita em meados dos anos 60, foi questionada como uma forma de discriminação forçada das firmas, quando essas adotaram regulamentos que privilegiavam negros menos qualificados em relação a brancos mais qualificados, causando hostilidade entre os brancos.

Em 1981, após a chegada de Ronald Reagan ao poder, o alto escalão federal parou de assumir qualquer obrigação especial no intuito de ajudar os negros a se tornarem mais ricos ou iguais aos brancos. Reagan conseguiu apoio do congresso para cortar a maioria dos programas federais destinados a esse objetivo. Investimentos em educação e qualificação profissional foram cortados, a provisão de alimentos e de medicamentos é limitada, e as pressões sobre o empresariado para a contratação de mais negros foram diminuídas.

Os congressistas democratas combateram essas mudanças durante os anos 80, porém com pouco sucesso. Na década de 90, a América estava ainda mais dividida, a respeito do governo da questão e da intervenção governamental nas relações raciais através de ações políticas. Alguns negros e brancos sentiram a necessidade de uma nova estratégia para tratar com a desigualdade racial, sem, no entanto, chegarem a um consenso sobre qual a melhor estratégia. (idem)

Segundo Harry Holzer e David Neumark, as políticas de ação afirmativas têm sido controversas, devido à alegação de que elas privilegiam minorias menos qualificadas em detrimento de homens brancos mais qualificados (Holzer e Neumark, 1999, p 534). As pesquisas sugerem que, mesmo entre os brancos, existe um difundido suporte para políticas que visem combater as desigualdades através de ações focadas em educação, treinamento profissional, dentre outros, políticas estas que privilegiam o acesso ao emprego (ou admissão em

universidades) para membros menos qualificados desses grupos, que têm uma forte rejeição.

Muitas das críticas às políticas de ação afirmativa dão forte apoio às leis de igualdade de oportunidade (Equal Employment Opportunity EEO), o principal argumento é que a preferência por indivíduos menos qualificados, na maioria das ações afirmativas, cria ineficiências no mercado de trabalho.

Por outro lado, os proponentes das Ações Afirmativas geralmente argumentam que as desigualdades no mercado de trabalho persistem a despeito das leis de EEO. Eles também argumentam que o *gap*, entre os diferentes grupos em relação à qualificação medida pelo nível educacional, constitui um reflexo de discriminações passadas ou presentes, e que a qualificação é um fraco indicador da real performance no trabalho, o que é bastante difícil de mensurar. Neste ponto de vista, o custo à eficiência trazida por essas políticas é considerado muito pequeno ou até negativo.

Para ampliar o debate sobre as Ações Afirmativas teríamos que determinar se o mercado de trabalho, sem essas políticas, seria mais bem caracterizado por competição ou discriminação. Se as ações afirmativas são usadas em estabelecimentos que de outra forma discriminariam durante o processo de contratação, não haveria necessariamente uma queda em qualificação ao se priorizar minorias. De fato, se os indivíduos mais qualificados dessas minorias estivessem sendo passados para trás por causa da discriminação, as ações afirmativas poderiam levar à contratação de trabalhadores mais produtivos. Por outro lado, se políticas como essas forem aplicadas em firmas que não têm práticas discriminatórias, poderiam levar à contratação de empregados com baixa

qualificação e performance, uma vez que essas firmas já estavam selecionando os mais qualificados.

A probabilidade de que as Ações Afirmativas levem à contratação de minorias menos qualificadas é reforçada pelo fato de que o nível de escolaridade entre esses grupos continua abaixo daquele verificado entre os brancos. (Holzer e Neumark, 1999, p 536) No entanto como já afirmamos nível de educação é apenas um dos indicadores de qualificação profissional, isso evidencia que a presença ou a ausência da discriminação no mercado de trabalho é um componente fundamental para o debate sobre as Ações Afirmativas, mas não é suficiente para sua completa análise.

Uma pesquisa, realizada nas quatro maiores regiões metropolitanas dos Estados Unidos, encontrou evidências de menor qualificação entre os trabalhadores que contratados sob essas políticas, no entanto, nenhuma evidência de baixa performance entre essas minorias incluídas em programas de Ação afirmativa (Holzer e Neumark, 1999, p 537).

3.1 Estratégias de Ação Afirmativa

Thomas Sowell, economista negro da universidade de Chigago que pesquisa sobre os modelos de tratamento especiais para negros desde de 1970, pode representar com seu pensamento a linha conservadora, para ele, as minorias étnicas se saem melhor em sistemas econômicos do tipo *laissez faire*, do que em

sistemas protegidos por regulação governamental. Em seu trabalho intitulado *Ethnic America*, ele demonstra como Irlandeses, Germânicos, Italianos, Chineses, Japoneses, Africanos Porto-riquenhos e Mexicanos chegam à América, como eles lidam com a discriminação e como progredem economicamente a despeito da obtenção de ajuda governamental e, algumas vezes, em face à oposição do governo. Em seu trabalho *Markets and Minorities*, (Sowell, 1981) ele utiliza a lógica de padronização econômica para analisar o efeito de programas governamentais voltados para a eliminação da discriminação e seus efeitos, em ambos os livros, o autor defende a idéia de que os governantes devem procurar políticas incolores e deixar os diferentes grupos étnicos olharem para fora deles próprios.

O argumento político de Sowell está ancorado em três reivindicações, todas liberais. Em primeiro lugar, ele mostra que, apesar da discriminação racial permear a história americana, as vítimas dessa discriminação têm terminado mais bem sucedidos que os agentes dessa opressão. Embora os defensores do pensamento liberal aceitem que grande parte das vítimas de discriminação têm eventualmente prosperado na América, eles ainda vêem na discriminação a principal razão para os persistentes problemas econômicos dos negros americanos. Em segundo lugar, Sowell argumenta que em uma economia competitiva, a discriminação atinge todos os que estão nela inseridos. A competição tende a eliminar as praticas discriminatória, sem que nenhum grupo seja suportado por nenhuma sanção legal. Os liberais, em contraposição, assumem que os custos da discriminação caem em grande quantidade nas vítimas e não nos opressores, a maioria dos liberais acredita que a discriminação pode persistir, mais ou menos, a despeito do que faça o governo a respeito.(apud, Jenks, 1993). Terceiro, ele insiste na afirmação que os esforços governamentais, para eliminar a discriminação, têm

um efeito contrário, uma vez que servem a interesses de liberais brancos e da classe média negra, não ao negro pobre. Os liberais rejeitam essa idéia, eles acreditam que as ações governamentais, para eliminar a discriminação racial em suas maioria, diminuiriam as diferenças entre brancos e negros, durante os anos 60 e 70 e que esses esforços governamentais são necessários para se atingir a igualdade racial.

Para Jenks a questão da desigualdade é mais complexa do que assumem liberais e conservadores, ele entende o problema a partir de três perspectivas: A primeira é que as conseqüências associadas à discriminação dependem, em grande extensão, da dificuldade de penetração social de cada grupo desse modo imigrantes europeus teriam menores danos econômicos, causados pela discriminação, do que os negros americanos nos anos 60. A segunda perspectiva seria o efeito da discriminação na conduta das vítimas, essas podem se convencer de que seus esforços nunca serão recompensados dificultando assim a possibilidade de uma ação para ajudá-las. Os estereótipos negativos utilizados pelos empregadores para justificar a discriminação podem ser vistos como a confirmação de que não haveria possibilidade de igualdade para esses grupos. A terceira perspectiva diz respeito ao fato de que enquanto alguns tipos de discriminação são caros para os empregadores, outras são economicamente eficientes, essas podem persistir infinitamente, apesar das ações do governo, Jencks tenta demonstrar empiricamente que as ações governamentais postas a cabo pelo governo americano no período compreendido, entre aos anos 60 e 80, tiveram um efeito significativo na diminuição do *gap* salarial entre negros e brancos. Ele também argumenta que os programas de ações afirmativas têm tido uma substancial importância política e psicológica, por tanto esse tipo de política ainda é bastante necessária embora precisem de uma atualização.

Para analisar sua primeira perspectiva, Jencks utilizou os dados do GSS (Global Social Survey). A partir desses, observou o comportamento econômico de vários grupos étnicos ², e apesar de confirmar o pensamento de Sowell, de que os grupos étnicos tendem à uma ascensão social, ele observou particularidades no grupo dos negros. Esses teriam, ainda, uma grande dificuldade de mobilidade ascendente, apesar de não terem dificuldade para falar o idioma, morarem nas cidades há mais de uma geração, e os jovens passarem mais tempo na escola que os jovens brancos. Sendo assim, o que causaria essa particularidade?

Essa característica seria explicada por três fatores, enquanto outros grupos vieram para a América por opção e, portanto, poderiam voltar para seus países de origem, os negros foram trazidos à força como escravos. Essa diferença é central, pois, a partir dela, gerou-se um sistema legal e social que privilegia brancos em detrimento dos negros. Outro fator seria que, enquanto os descendentes de imigrantes europeus se apresentam como americanos para os afro-americanos, as diferenças físicas agem como uma barreira quase intransponível. Individualmente afro-americanos recebem menos incentivo para dotarem uma identidade americana que os euro-americanos. O terceiro fator é que a discriminação econômica entre os demais grupos étnicos não se apresenta de forma universal, enquanto que, para os negros, essa discriminação se apresenta para todos os indivíduos.

A América Latina difere bastante dos EUA, seja a respeito da situação racial, do grau de sofisticação do debate e do interesse político pelo tema, que tende a ser muito menor. (Sansone 1997).

² Os dados receberam um tratamento, para permitir análise dos vários grupos de modo que se pudesse observar o desempenho econômico principalmente a partir da descendência dos entrevistados.

Mesmo em países onde existiu um grande investimento público por parte do governo, de um modo geral os países da América latina, apresentam uma trajetória semelhante à brasileira nessa questão. Sansone afirma que:

Muitos países latino-americanos apresentam uma história não muito diferente da brasileira no que se refere à atuação do Estado nas relações raciais: no passado, medidas visando fortalecer um sistema de castas; em épocas mais recentes, apoio a um certo tipo de mestiçagem; a partir dos anos 20 ou 30, articulação de discursos centrados na criação de uma nova raça nacional, que incorporasse e transformasse as diferentes etnias (em torno de slogans intelectual-políticos como "raza cósmica" no México, "café com leite" na Venezuela, "color cubano" em Cuba, substituição do termo índio pelo termo campesino no Peru . (Sansone1997,p5)

Uma das questões levantadas pelo autor diz respeito ao fato de, em alguns casos, a implementação de políticas serem atreladas à aceitação por parte dos integrantes dos grupos étnicos, do estereótipo de vítimas.

Na maioria dos casos, a aplicação das medidas inspiradas pelas políticas étnicas, como a ação afirmativa, baseia-se em um verdadeiro Pacto de Fausto: os indivíduos dos grupos étnicos em questão só podem beneficiar-se dessas medidas, aceitando apresentar-se sempre como vítimas, parte de uma comunidade problemática e culturalmente diferente (Steele, 1994 apud sansone, 1997).

Nessa ótica, os grupo minoritários devem ser protegidos por representar parte de uma diversidade cultural, um equivalente da diversidade biológica, essa concepção tem claramente um caráter conservador, pois atribui ao próprio grupo as causas das desigualdades das que são vítimas.

3.2. Políticas Públicas Raciais No Brasil

Ao contrário do que se possa pensar, o Estado brasileiro teve uma grande participação no tocante às relações raciais, isso se deu tanto através de leis e discursos, como também do ponto de vista da legislação, seja discriminatória ou antidiscriminatória, essa última uma realidade recente. Contudo, as relações sociais cotidianas parecem pouco afetadas por essa recente tentativa do Estado no sentido de regular as mesmas, o que tem gerado uma defasagem entre o discurso racial do Estado e a realidade social do País. Esse deslocamento entre o ideal de igualdade, no campo teórico-ideológico e a realidade desigual pode ser observado em vários momentos. Ainda no período colonial, antes de decretado o fim da escravidão, medidas que visavam à formalização de um sistema de castas em bases raciais foram adotadas, entre elas medidas que, por exemplo, favoreciam a mestiçagem entre brancos e índios e condenavam entre negros e brancos. Após a abolição, a solução encontrada para equilibrar a inserção dos escravos libertos na sociedade, foi a Implementação de políticas que incentivassem a migração européia, com o intuito de “branquear” a nova “raça brasileira” e, em contrapartida, a imigração negra foi interdita.

Depois da Abolição, e em consequência dela, foram lançadas políticas imigratórias que visavam, a princípio, estimular a imigração européia, em particular de alemães de religião protestante, considerando-a como um dos remédios para a eugeniização da nova "raça brasileira". Nesse contexto, a imigração de negros foi, de fato, interdita. Italianos, espanhóis e portugueses foram os principais imigrantes atraídos por essas políticas. Outras medidas de caráter eugênico, como a proibição de casamentos entre portadores de doença mental ou alcoólatras, no Brasil como nos demais países da América Latina (à exceção parcial do México anticlerical), nunca chegaram a ser realmente efetivadas (Stepan, 1991, apud Sansone, 1997)

Essa visão eugenista do Estado foi trocada pelo discurso da *democracia racial* que, mesmo aparentemente invertendo sua lógica, continha muito do mesmo conteúdo racista. Nessa linha, os símbolos da cultura negra são promovidos a símbolos nacionais, colocados em posição importante do ponto de vista simbólico tanto na constituição da "raça brasileira" como da "personalidade brasileira". Nessa suposta nova descoberta das raízes negras como parte integrante da cultura nacional-popular, existe uma grande parcela da contribuição de intelectuais, nessa malograda tentativa de inserção igualitária do elemento negro na sociedade brasileira. Com uma atuação superficial, o poder público do Brasil, supunha-se universalista nas relações raciais, ao mesmo tempo em que a realidade social mesclava momentos de discriminação brutal, momentos de discriminação sutil e, principalmente na faixa de menor renda, momentos de confraternização racial, assim como, ainda hoje, o Brasil demonstra uma grande complexidade no que diz respeito a essas relações.

A pesar de uma certa timidez por parte do Estado, já começaram a surgir exemplos de iniciativas governamentais e de organizações da sociedade civil com o objetivo de combater essa realidade, isso indica um reconhecimento crescente das desigualdades raciais. Em quase todas as regiões do país já se podem encontrar ações nesse sentido, entretanto, talvez em função da indefinição de uma política nacional levada a cabo pelo governo federal, existe uma fragmentação desses atores que compromete inclusive os resultados dos programas. Outro problema, que pode ser atribuído à falta de clareza do governo em relação a essa situação, e a resposta negativa da população em relação a políticas que gerem benefícios para pessoas de raça negra. Em sua maioria a crítica, por ser mal informada, fundamenta-se no argumento de que políticas de ação afirmativa

excluíram pessoas mais bem qualificadas em função de outras menos qualificadas, tomando como verdadeira a assertiva de que exista realmente no Brasil uma sociedade meritocrática. Isso ainda não seria verdadeiro, pois a maioria das propostas de ação afirmativa apela para um aumento dos investimentos sociais, prioritariamente destinados a negros. Posto isso, percebe-se que não existe contradição entre essa proposta e qualquer outro tipo de política social.

Um dos principais motivos da indefinição do problema racial na sociedade brasileira seria o fato de existir, no período pós-guerra, a idéia de combater o racismo através da negação da existência empírica de raças, esse “*anti-racismo*” tinha como base a visão romântica de que somos todos mestiços e, portanto, seria impossível determinar precisamente quem é negro no Brasil, ao contrário de outros países, tornando assim injusta tal definição. Esse argumento ainda hoje é utilizado pelos críticos à intervenção do Estado nessa questão. Neste sentido, Antônio Sergio Guimarães afirma:

A negativa em reconhecer a existência formal da discriminação racial, quando ela é denunciada e comprovada, transmuda-se, assim, na afirmação de ela não pode existir porque não somos brancos, porque somos mestiços (Guimarães: 1999, p168)

Essa visão não leva em conta, por exemplo, que o fato de se classificar como branco as pessoas que não são ostensivamente de cor, demonstra, em última análise, que, apesar do reconhecimento da miscigenação como elemento componente da sociedade, essa ainda classifica seus indivíduos por cor, pressupõe ainda a existência de raças, no momento em que imagina os brancos europeus e americanos, como se não fossem, eles próprios também mestiços, como se eles fossem puros, negando a própria argumentação da não existência empírica de raças.

Outro argumento que justificou a ausência do Estado nesse campo baseia-se no seguinte raciocínio político: a sociedade brasileira ainda não atingiu a condição de uma sociedade de classes, sustentada por mecanismos impessoais de mercado, cabendo ao poder público agir no sentido de fortalecer as características de impessoalidade da sociedade e coibir as práticas personalistas e particularistas, o que atinge em cheio as políticas que visem privilegiar determinado grupo. Esse pensamento tem como reforço o fato de que as maiores desigualdades raciais no Brasil poderiam ser combatidas com políticas universalistas, de combate à pobreza, educação em massa, saneamento básico, entre outras, pelo fato de a maior parte dos pobres serem negros.

Para contrapor essa visão, faz-se necessário primeiro esclarecer, a inexistência da dicotomia, políticas de cunho particularistas *versus* políticas de cunho universalistas. As políticas de ação afirmativa pressupõe o investimento público na ampliação da cidadania das populações pobres.

Não se deve haver dúvidas, portanto, que não se pode elaborar políticas de ação afirmativa sem que essas estejam respaldadas por políticas de ampliação dos direitos civis, tal como aconteceu nos Estados Unidos (Guimarães: 1999, p173)

Neste momento, nos deparamos com uma questão fundamental ao debate: ainda que políticas universalistas sejam mais eficientes para combater as desigualdades, inclusive raciais, elas dificilmente seriam capazes, sozinhas, de eliminar o que Antônio Guimarães classificou como “nichos de privilégios meritocráticos”, dominados por um grupo de cor.

... E não o farão, para ser preciso, porque esses nichos pressupõem uma acumulação racializada de oportunidades atribuíveis ao mérito. (Guimarães: 1999, p187).

Sendo assim, apenas as políticas de ação afirmativa teriam a capacidade de combater essas desigualdades ao passo que políticas de cunho universalista seriam ineficazes.

Portanto a questão de princípio contra as políticas reparatórias confunde dois níveis do problema: se, por um lado, as desigualdades raciais refletem a falência da cidadania em nosso país, políticas universalistas não eliminariam essas desigualdades; ao mesmo tempo em que, políticas de ação afirmativa são incapazes de atingir as massas, sendo o único modelo capaz de a curto e médio prazo, desracializar as elites meritocráticas, intelectuais e econômicas, como argumenta Guimarães.

Ela (Ação Afirmativa) se constitui numa defesa da desracialização, desetnização, ou dessexualização de elites, e não num ataque a formação de elites em geral. Ela é, num certo sentido, uma defesa da legitimidade do mérito e uma tentativa de livra-lo da contaminação de acidentes raciais, étnicos ou sexuais; sua virtude está em procurar evitar que mecanismos meritocráticos acabem por concentrar no topo indivíduos de uma mesma raça etnia ou sexo. (Guimarães: 1999, p187)

Sendo assim, a ação estatal, no sentido da diminuição das desigualdades raciais, justificar-se-ia em possibilitar, na sociedade brasileira, uma maior equidade racial em setores tradicionalmente dominados por apenas um grupo racial.

Outro ponto relevante no debate diz respeito à naturalização das desigualdades. Com base na idéia de que as desigualdades raciais refletiriam desigualdades reais, essa seria a razão pela qual as desigualdades formais são amplamente aceitas na sociedade, porque elas parecem naturais. Segundo Guimarães.

... Os que são tratados desigualmente são, de fato, desiguais em termos de renda, educação cultura, etc. Neste sentido seria tentador afirmar que a pobreza e a destituição “naturalizam” a desigualdade (Guimarães: 1999, p189)

No sentido oposto, o autor argumenta a falácia de tal perspectiva, visto a sua insuficiência analítica.

Os limites de tal afirmação tornam-se claro, no entanto, tão logo prolongamos sua lógica: roubariam os que não tem trabalho; teriam elevadores separados os que não sabem se comportar; seriam discriminados os que não sabem se “apresentar”, etc. (Guimarães: 1999, p 189)

Isso mostra que não basta simplesmente defender o acesso universal aos bens públicos para garantir a igualdade social, ao mesmo tempo em que para a correta aplicação de ações afirmativas, essas teriam de levar em conta as características peculiares dos indivíduos, diferenças culturais, sociais e econômicas.

Finalmente, um outro argumento muito freqüente no debate sobre as políticas de ação afirmativa baseia-se, numa possível fraude de identidade, ou seja, que pessoas de outros grupos étnicos definam-se como negros para obter as vantagens da política.

Outrossim, que se pode constatar no Brasil é que, como visto em relação às legislações que garantiram a posse da terra aos remanescentes indígenas, não houve uma corrida a identidades ancestrais não existentes. Esse exemplo nos mostra que, dificilmente, um individuo abriria mão dos privilégios do pertencimento racial, para conseguir benefícios que visem apenas combater desigualdades. Assim as ações afirmativas seriam políticas que visam reverter um quadro de injustiça social. Como argumenta Guimarães.

Uma política compensatória (de ação afirmativa) só tem sentido quando o grupo para o qual se dirige vive, de fato, uma situação de inferiorização e privilegiamento negativo, no âmbito social geral, de tal modo que os mecanismos e privilegiamento positivo, criado para certos âmbitos específicos, não representam uma reversão total e imediata daquela situação. (Guimarães: 1999, p 191)

Conseqüentemente, o controle desse problema, dar-se-ia pela própria condição desfavorável em que se encontram os beneficiários de tal política, cabendo ao Estado a exigência de que apenas pessoas oficialmente definidas como de um grupo minoritário, através de documentação, possa participar das ações. Havendo, de fato, desvantagens geradas pelo pertencimento a um determinado grupo, a fraude de identidade transformar-se-ia em algo desvantajoso.

4. POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.

A questão da qualificação e do treinamento dos trabalhadores no Brasil tem, há muito tempo, feito parte da pauta política sobre o mercado de trabalho. Podemos afirmar que ela surgiu praticamente junto ao processo de transformação na produção, que alertou para a necessidade de preparar a mão de obra para um novo mercado de trabalho, no entanto essa preocupação não significou necessariamente a implementação de ações neste sentido. Apenas a partir de 1985, com a implementação do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR-, as ações que estavam previstas na legislação, como o treinamento dos trabalhadores desempregados beneficiários do seguro desemprego, começaram a ser realmente efetivadas.

O PLANFOR teve um importante papel na política governamental para o mercado de trabalho, segundo, Aloísio Teixeira e Beatriz Azeredo, “apesar da idéia já vir sendo trabalhada desde e 1995 pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento (Sefor) do MTb, sua efetiva implementação iniciou-se há bem menos tempo, desde da criação do FAT”. (Teixeira e Azeredo; 1999). No entanto, ainda não com o formato atual, inicialmente, o Sine teve a incumbência de prestar os serviços de formação profissionalizante.

O público alvo do programa foi ampliado, com a lei 8.9000/94, sendo assim as ações de qualificação profissional passaram a atingir todos os trabalhadores à procura de emprego. Mais ainda, garantida a prioridade para os beneficiários do seguro desemprego e para as pessoas em desvantagem social, um dos principais fatores para a mudança da política do PLANFOR no sentido da

ampliação da sua abrangência, foi a atribuição pelo CODEFAT a Sefor a responsabilidade pela coordenação programática e a supervisão das ações de qualificação, que seriam financiadas com o recurso oriundo do FAT.

“A partir da proposta da SEFOR de elaborar, em conjunto com os governos estaduais, um Plano Nacional de Qualificação Profissional, o cenário começou a mudar. Os resultados começaram a aparecer em 1996 com a assinatura de um plano Plurianual com os Estados e, com orçamento inicial, para o primeiro ano, de R\$ 278 milhões”, (Teixeira e Azeredo; 1999).

Além de ampliar sua área de abrangência, o programa também ampliou o conceito de qualificação profissional, provavelmente motivado pelas mudanças do mercado trabalho nos anos noventa, em que as empresas, diante de um processo de recessão econômica, adotaram uma estratégia defensiva no sentido de diminuir os custos, essa postura levou a uma substituição em massa da mão de obra humana pela mecânica, agravada com o avanço tecnológico que permitiu uma maior flexibilidade na utilização desse maquinário e trouxe novos elementos necessários à produção, a exemplo da informática. Essa nova realidade torna ainda mais difícil a situação dos desempregados, pois essas tecnologias, além de concorrer na diminuição do número de postos de trabalho, ainda representam obstáculos para o trabalhador na obtenção de outro emprego. Por conta disso, as ações desenvolvidas pelo programa passaram a visar não apenas o treinamento do trabalhador para o exercício de uma determinada função, mas também oferecer novos recursos, capazes de torná-lo mais competitivo dentro do mercado de trabalho.

Originalmente foi traçada uma estratégia que tinha como base a idéia de que as ações do programa se desenvolvessem dentro da estrutura profissionalizante já existente no país, ou seja, escolas técnicas, sistema “S”, etc. segundo essa idéia gradualmente, até 1999, atingir-se-ia aproximadamente 20% do total da população economicamente ativa (PEA). Essa meta não foi atingida.

A execução do PLANFOR, obedece à seguinte operacionalização: a primeira linha de ação diz respeito aos (PEQs) Programa Estadual de Qualificação Profissional, esses programas têm como público alvo beneficiários do seguro desemprego, beneficiários dos programas de geração de emprego e renda, trabalhadores desempregados ou em risco de perda do emprego, trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal e os segmentos populacionais em risco ou desvantagem social, do meio urbano ou rural, com maior atenção para negros, adolescentes, jovens, mulheres e idosos³. Nossa análise se concentra exatamente no público desse programa e, especificamente, na sua preocupação especial com o público negro, pois seria bastante plausível que, devido a essa característica o programa tivesse um efeito positivo sobre esse grupo. A outra linha de operacionalização são as parcerias, mediante convênios, termos de cooperação

³ Resolução Codefat nº 126. Os PEQs são realizados por meio de convênios plurianuais firmados entre o MTE/Sefor e as Secretarias de Trabalho de cada Estado. Cabe a essas a elaboração e coordenação dos planos, sendo que os mesmos deverão se orientar pelo objetivo global do Planfor e ter a aprovação das Comissões Estaduais de Emprego. Dois tipos de ações são contempladas nos PEQs, os Programas de Educação Profissional e os Projetos Especiais. Os primeiros voltam-se para a qualificação e requalificação da população economicamente ativa e são divididos em três programas: i) nacionais, direcionados aos setores e clientela prioritárias; ii) estaduais, definidas e elaboradas pelas Secretarias do Trabalho e Comissões de Emprego dos Estados; iii) emergenciais, definidas e elaboradas da mesma forma que os programas estaduais, porém buscam atender àquelas demandas urgentes que não foram contempladas ou previstas na época da formulação dos planos estaduais. Nos projetos especiais estão compreendidos os estudos, pesquisas, eventos e demais ações que busquem um avanço no que se refere ao aspecto conceitual-metodológico, subsidiando os programas de qualificação e requalificação profissional incluídos no PLANFOR. Subdividem-se em projetos especiais gerais, que todos os Estados devem implementar e que são definidos pela SEFOR, e os projetos especiais locais, propostos pelos Estados para avanço conceitual-metodológico, conforme as necessidades detectadas pelas respectivas unidades. A execução dos projetos especiais pode ser realizada por quaisquer entidades, públicas ou privadas, governamentais ou não, bem como pessoas físicas ou jurídicas com experiência na área ou tema do projeto.

técnica, protocolos de intenção, dentre outros, firmados entre o Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional e a rede de educação profissional do país, que compreendem: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; as universidades públicas e privadas; o sistema S; os sindicatos de trabalhadores; as escolas e fundações de empresas; e as organizações não governamentais.

Como aspecto positivo dessa forma de implementação da política de formação profissional, poderíamos destacar a sua capacidade de unir, em torno da proposta, os vários setores envolvidos nessa questão, visto que, tanto os trabalhadores como os empresários concordaram com o modelo, talvez em função do acerto da proposta, sua implementação se deu de forma rápida. A despeito das críticas que se possam fazer quanto a sua eficácia na solução dos problemas relativos ao mercado de trabalho, essa forma de articular os setores sociais no sentido de sua execução pode ser considerada exitosa até então.

A política de emprego no Brasil era, até então, exclusivamente executada pela administração pública, não incluindo o resto da sociedade. Com a descentralização das ações do PEQ/PALANFOR, novos elementos foram introduzidos nesse processo como Ongs, Centrais Sindicais, universidade etc.

Até o fim dos anos 80, as iniciativas públicas para a geração de emprego obedeciam a uma lógica tradicionalista. Essa afirmação pode ser confirmada através da observação dos modelos de políticas implementados pelos governos nesse período. A maioria dessas ações tinha como foco a demanda, deste modo apenas um determinado tipo de mão de obra era atingido por esse modelo. A qualificação profissional quando existia, não atingia um grande número de pessoas

e, em sua maioria, tratava-se de requalificação e se dirigia exclusivamente ao mercado formal, não tendo uma preocupação com o ingresso dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Em 1975 com a criação do SNE (Sistema Nacional de Emprego), o governo federal deveria intermediar a mão de obra junto aos governos estaduais com o intuito de atender possíveis demandas, no entanto, devido à estrutura centralizadora, isso não aconteceu como previsto.

O sistema S — que incluía Sesi, Senai, Sesc e Senac —, criado por Vargas para a qualificação dos profissionais da indústria e comércio, foi modificado com o intuito de viabilizar novas políticas de emprego. Os analistas de mercado de trabalho costumam apontar o processo de desindustrialização da economia brasileira, como sendo o principal fator responsável pelo surgimento de uma forte economia informal. O que realmente podemos afirmar é que esse quadro contribuiu para a não consolidação de uma estrutura pública que desse conta das diversas carências em nosso mercado de trabalho.

Entre as causas dessa deficiência, podemos citar a comprovada fragilidade das instituições que faziam parte dessa rede; o baixo grau de importância dado à questão da Educação Profissional (EP) dos trabalhadores; a ausência de investimentos na área e a falência do Sistema Educacional Brasileiro. Além disso, a década de 80 caracterizou-se por uma forte renovação tecnológica, principalmente na área da produção, associada a um quadro de crise econômica e hiper inflação que penalizava ainda mais os indivíduos que buscavam negociar sua força no mercado de trabalho. Podemos afirmar que as políticas de geração de emprego naquela década tinham uma preocupação macroeconômica, ou seja, objetivavam

Diante desse cenário preocupante começam a surgir idéias, que apontam para uma transformação estrutural e institucional na forma de pensar e executar as ações da Política Pública de emprego e renda. No campo institucional, esse processo teve início logo após a promulgação da Constituição de 1988 com a criação das Comissões Estaduais e Municipais que nasceram com o propósito de aumentar a participação da sociedade nas discussões sobre desenvolvimento econômico e social. Essas comissões são paritárias e tripartites e objetivam unir os três setores da sociedade (o poder público, os empresários e os trabalhadores) em um mesmo espaço para discutir e encontrar soluções para demandas de geração de emprego e renda.

Outro fator importante para inovação da Política Pública de emprego foi a criação de novos mecanismos destinados a gerar trabalho e renda, como o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador que, com a criação do FAT, foi instituído em 11 de janeiro de 1990 com a atribuição de gerir os recursos do FAT. O CODEFAT, composto de doze membros, sendo quatro representantes dos trabalhadores, quatro dos empregadores e quatro do Governo *estabeleceu critérios para transferência de recursos do FAT ao PLANFOR por meio de Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais.*

Concebido para satisfazer as demandas por qualificação profissional, O PLANFOR passou a fazer parte do projeto de desenvolvimento social do governo federal, sendo financiado através do fundo amparo ao trabalhador –

FAT, que também inclui outros projetos como o de crédito popular e o seguro desemprego. Ao contrário do que se possa pensar, o programa não objetiva a capacitação em massa da mão de obra, mas sim uma reestruturação da educação profissional no País, no intuito de gerar maior igualdade na disputa pelo emprego dentro do mercado de trabalho, por isso, a existência de clientela prioritárias.

Como dito anteriormente, os PEQs, Planos Estaduais de Qualificação foram determinantes no sentido de promover uma maior participação de outros setores da sociedade, assim como implementar uma descentralização das decisões a respeito de como se daria esse programa. Sua coordenação é gerida, pelas comissões estaduais e/ou municipais de emprego, mediante convênios firmados entre os Governos Estaduais e MTE/SPPE, visando atingir os trabalhadores em situação de risco de perda de emprego, assim como os de baixa escolaridade. Dentro do convênio estipula-se os percentuais para a aplicação dos recursos do FAT, esses seriam os seguintes:

- a) Para o público alvo devem ser dispensados no mínimo 80% dos recursos e dispensado 90% do número de vagas para o treinamento profissional.
- b) Devendo ainda se observar um valor Máximo de Até 16% dos recursos e 10% da oferta de vagas, para outros grupos relevantes ou desenvolvimento sustentável, incluindo, obrigatoriamente, formação para os membros da comissão municipal de emprego.

- c) Outras ações tais como supervisão e acompanhamento gerencial, continuidade da avaliação externa e acompanhamento de egressos do PEQ, atualização do cadastro de entidades e avaliação da oferta de educação profissionalizante na unidade federativa, devem atingir no máximo até 4% do valor total do projeto, orçados como projetos especiais.

Segundo informações do Ministério do Trabalho e Emprego sobre o PLANFOR, na publicação “A Experiência dos Afro-brasileiros” série de cadernos temáticos - um dos objetivos do programa seria a “superação dos vieses presentes na oferta tradicional de formação, esses seriam brancos, masculinos, urbano-industrial garantindo a preferência de acesso a pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente em programas financiados pelo FAT, levando em conta a situação de pobreza, baixa escolaridade, raça/cor, sexo, necessidades especiais e outros fatores de discriminação no mercado de trabalho”. (A experiência do Afro-brasileiro; Cadernos Temático MTE 1999)

Na mesma publicação encontramos ainda outra passagem a respeito dessa característica do programa.

“O PLANFOR coloca o imperativo de “... *combater todas as formas de discriminação especialmente de gênero, idade, raça e cor, garantindo o respeito à diversidade*”, visando à promoção da igualdade de oportunidades no emprego e na ocupação” (Convenção 111 da OIT e PNDH in A Experiência do Afro Brasileiros.1999).

4.1 A Experiência de Pernambuco no PEQ/PLANFOR

No intuito de melhor esclarecer nosso campo de análise, tentaremos compreender como esses novos elementos da política pública, para geração de emprego e renda, apresentam-se no caso do Programa Estadual de Qualificação Profissional em Pernambuco, Estado escolhido para nossa pesquisa.

Em Pernambuco, a execução do PEQ ficou a cargo da Agência do Trabalho, integrante da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social. A agência do trabalho acumulava ainda outras atividades relativas ao mercado de trabalho, tais como o seguro desemprego, linhas de micro-crédito, intermediação do emprego. Seria bastante interessante compreender como a intermediação do órgão teria ou não influência na participação dos negros, no entanto, dadas as limitações de nossa análise não nos aprofundaremos nessa questão.

4.2 As Comissões *Municipais de Emprego*

A Comissão Estadual de Emprego teve em Pernambuco um grande apoio por parte da gerência do programa, isso se percebe principalmente pelo fato da Comissão Estadual de Emprego ter acumulado importantes atribuições para garantir a descentralização do PEQ. Como exemplo, podemos citar o fato de caber à Comissão a homologação das Comissões Municipais de Emprego – CMEs. Segundo a prof^a. Cátia Lubambo, essas comissões têm desempenhado seu papel na adequação do programa as demandas locais.

Normativamente a alocação municipal dos percentuais de recursos foi feita com base na distribuição das metas para cada município, definidas,

proporcionalmente à composição da PEA no Estado. Contudo, buscar o ajuste entre a oferta de cursos, em linhas de ação e número de vagas, e as necessidades e as potencialidades do mercado de trabalho local é proposta como tarefa de competência básica das Comissões Municipais de Emprego. (Lubambo; 2003)

Essas comissões são tripartites, ou seja, formadas com a participação de três representantes de cada seguimento (Governo, trabalhadores e empregadores), que têm a incumbência de elaborar um Plano de trabalho, onde se especifique as demandas do município em relação às ofertas de cursos das entidades executoras.

No tocante à implementação dessas comissões em Pernambuco, o processo, embora inicialmente lento - com apenas 37 comissões instaladas em 1997 -, apresentou um aumento significativo principalmente entre 1999 e 2000, chegando a 2001 com um total de 128 comissões homologadas, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 6 — Homologação das CMEs por área de Desenvolvimento

<i>Região de Desenvolvimento</i>	<i>Total Municípios</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
RMR	14	8	10	11	13	14
Mata Norte	19	6	6	10	13	15
Mata Sul	24	6	9	11	18	19
Agreste Setentrional	19	5	5	8	11	13
Agreste Central	26	4	5	8	15	17
Agreste Meridional	26	1	2	4	7	11
Sertão do São Francisco	8	1	1	3	6	8
Sertão do Araripe	10	1	1	6	7	7
Sertão do Pajeú/Moxotó	24	5	8	10	14	15
Sertão Central	8	0	1	2	3	3
Sertão de Itaparica	7	0	1	3	5	6
Total	185	37	49	76	112	128

Fonte: relatório da avaliação externa 96-2001

Como já ressaltamos antes, a formação das Comissões Municipais de Emprego foi considerado um grande avanço na descentralização das ações do PEQ em PE. Principalmente devido ao fato de que, pela primeira vez, no Estado,

ficou institucionalizada a participação popular, no processo de desenvolvimento de uma Política Pública de geração de emprego e renda.

É claro que isso não significa dizer que o processo de descentralização deu-se por completo e de forma satisfatória. Talvez a cultura política centralizante, característica da burocracia tradicional em nosso país, ajude a explicar a inicial timidez do processo de implementação da CMEs. Em Pernambuco, no ano de 1997, foram apenas 37, esse número se manteve estável até 2000, quando houve um incremento de novas CMEs. O aumento da demanda pelos cursos e a própria consolidação do programa teriam concorrido para despertar o interesse, tanto da sociedade, quanto dos grupos políticos locais, tendo esse possivelmente enxergado uma grande potencial político em sua participação nas CMEs, o que explicaria um salto de aproximadamente 70% no número de CMEs naquele ano, que passou de 76 CMEs em 1999 para 112 em 2000, como mostra a tabela 6.

4.3 Aspectos Positivos e Negativos do Planfor

Como dito anteriormente, o objetivo central das CMEs era o de levantar as demandas econômicas e sociais da sua região para receberem os cursos do FAT.

Como todas as experiências no tratamento social, o caso do PEQ, especificamente no tocante às CMEs, teve aspectos positivos e negativos, Lubambo, identificou os obstáculos no desempenho satisfatório das comissões, que, para ela, esses seriam basicamente de quatro tipos.

Incentivos à Participação dos Membros: diriam respeito às dificuldades relativas ao compromisso dos participantes das CMEs, tanto em relação a agenda e ao tempo dedicado a comissão, quanto em relação ao próprio envolvimento e até o desconhecimento do papel da comissão.

Cooperação Externa: esse obstáculo estaria relacionado a uma certa desarticulação entre a sociedade e as CMEs, isso se materializaria, como ressalta Lubambo, na falta de apoio dos gestores municipais e da Agência do Trabalho; Distanciamento da CEE; Falta de sensibilização da população a ser beneficiada. Desarticulação sociedade x CME

Seriam, ainda, identificados os *Fatores Organizacionais* que refletiriam o despreparo dos representantes na elaboração de planos de trabalhos, a centralização por parte do presidente, e também dificuldades de infra-estrutura.

E por fim os obstáculos *Informacionais*, esses como o nome anuncia relacionados à dificuldade tanto na obtenção de informações sobre o programa quanto no levantamento sobre as demandas por cursos.

De um modo geral, podemos observar que ainda existe um longo caminho a percorrer no sentido da descentralização da política de geração de renda, isso dadas essas dificuldades, dos atores relacionados a esse processo, não se pode afirmar que a implementação das CMEs não se constituiu num grande passo nesse sentido, podemos dizer que houve uma descentralização informal, dentro do programa em Pernambuco, posto que, como ressalta Lubambo, através do esforço da Agência do Trabalho da regularização, estabeleceu-se uma relação de negociação entre essa e as CMEs no sentido de garantir a implementação dos cursos desejados. Mesmo a insuficiência de informação dos Planos de Trabalho,

foram em alguns casos, solucionados através de outros recursos, das próprias CMEs.

Tendo em vista o objetivo de combate às desigualdades raciais desse programa, desenvolvemos a seguinte perspectiva de análise, baseadas nos resultados gerados pela avaliação externa do Estado de Pernambuco, existe diferença nos impactos causados pelo PLANFOR em relação à origem racial dos indivíduos que participaram do programa? Nesse sentido orientaremos nossa pesquisa, utilizaremos para tanto o Banco de dados da Pesquisa de avaliação dos egressos.

5. OBJETIVO GERAL DA ANÁLISE DO PEQ/PLANFOR

O objetivo de nossa pesquisa foi aferir o impacto do PLANFOR, para a diminuição das desigualdades raciais, em termos de renda, entre os participantes dos cursos de treinamento profissionalizante.

5.1 Objetivos específicos

- Aferir o efeito da raça nos resultados obtidos pelos egressos do PLANFOR, em termos de aumento da renda.
- Estimar o efeito da formação profissional por raça, em termos de aumento da renda.
- Estimar o efeito do nível de escolaridade formal, em relação aos impactos dos grupos de raça.
- Estimar o efeito da interatividade entre raça o treinamento, para identificar os efeitos do programa em cada grupo.
- Observar possíveis efeitos da área, se urbana ou rural, em relação aos ganhos e a empregabilidade dos grupos pesquisados.

Sendo assim as seguintes questões se apresentaram como de principal relevância para esse trabalho.

- 1- Existe uma diferenciação dos ganhos entre os indivíduos que participaram do PLANFOR, em relação a sua raça ?
- 2- Políticas Públicas do PLANFOR têm tido um efeito positivo, no sentido de diminuir as desigualdades raciais em termos de renda?
- 3- Existe uma diferenciação em termos dos resultados para os indivíduos dos grupos, em relação ao seu nível de escolaridade formal?
- 4- O fator sexo tem efeito cumulativo na geração das desigualdades raciais?
- 5- Existe diferenciação do grau de desigualdade em relação às áreas urbanas e rurais?

5.2 Hipóteses de trabalho

HIPÓTESE 1

Há desigualdades dos benefícios que resultam da política de qualificação profissional, entre brancos e negros que se refletem na renda.

HIPÓTESE 2

A principal Política Pública para melhorar a empregabilidade no Brasil tem impacto diferenciado entre negros e brancos.

6. METODOLOGIA

Os dados utilizados para o teste das hipóteses foram oriundos da Pesquisa da Avaliação Externa com os egressos do PEQ/PLANFOR 2000 Pernambuco, realizado pelo NEPPU, núcleo de opinião e Políticas Públicas UFPE e do Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Esses bancos de dados são os mais indicados por conterem as variáveis necessárias para a realização da análise para o grupo específico.

No primeiro momento, serão analisadas as características de cada grupo, tais como se apresentam tanto no universo, quanto em nossa amostra, para isso serão utilizadas técnicas de análise de dados descritivos, esse detalhamento permitir-nos-á a compreensão do peso que cada grupo tem em nossa pesquisa, tanto na PEA — população economicamente ativa — que já se configura como uma amostra da PIA — população em idade ativa — quanto na sub amostra que seriam as pessoas aptas a participar do programa.

No segundo momento, serão estimadas funções de salário baseadas em modelos de regressão lineares de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). A variável dependente como geralmente ocorre nesse tipo de análise, será o logaritmo neperiano (\ln) do salário nominal de cada trabalhador (de acordo com o que ele reportou ao ser entrevistado). Os percentuais de incremento de salário atribuídos ao aumento de uma unidade na variável independente serão calculados pela fórmula.

$$[\text{Exp (b)-1}] \times 100]$$

As variáveis independentes:

- a) Anos de escolaridade
- b) Raça dummy (Negro =0 Branco=1)
- c) Idade
- d) Idade²
- e) Sexo dummy (Mulher= 0 Homem=1)
- f) Área dummy (Rural =0 Urbano= 1)
- g) Situação no mercado de trabalho
- h) Região Metropolitana (Outras = 0 Metropolitana=1)
- i) Zona da Mata (Outras=0 Mata=1)
- j) Agreste (Outras=0 Agreste=1)

Para a nossa análise serão estimadas quatro equações, a primeira incluindo todas as pessoas da PEA; uma segunda equação realizada entre pessoas com renda igual aos treinados pelo PLANFOR; na terceira, um recorte na renda igual à média dos ganhos deste grupo; e finalmente uma quarta equação entre os egressos. O que nos permite uma comparação entre os grupos.

Essa comparação entre os resultados obtidos, principalmente na quarta equação, por se tratar do grupo selecionado entre os participantes de uma política que objetiva a geração e o aumento da renda, permitirá então inferir considerações a respeito da eficácia de tal política, no tocante à diminuição das desigualdades raciais em termos dos ganhos.

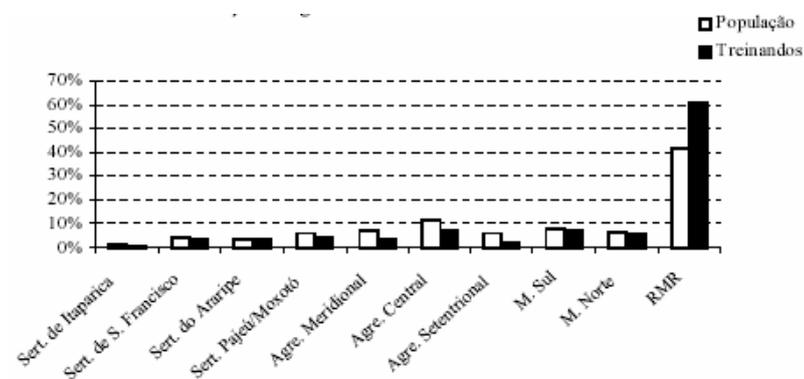
7. ANÁLISE DE DADOS

Demonstraremos, a seguir, como se apresenta a distribuição da amostra de nossa análise em relação ao universo em questão. Abordaremos primeiramente as características demográficas e, em seguida, características mais ligadas ao mercado de trabalho, tais como renda e características ocupacionais.

7.1 Distribuição por Região de Desenvolvimento

Os dados para essa análise foram retirados do relatório egresso 2000. O gráfico 1 descreve como os cursos do PLANFOR foram distribuídos entre as dez regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco: Região Metropolitana do Recife (RMR), Mata Norte (M. Norte), Mata Sul (M. Sul), Agreste Setentrional (Agre. Setentrional), Agreste Central (Agre. Central), Agreste Meridional (Agre. Meridional), Sertão do Pajeú/Moxotó (Sertão do Pajeú/Moxotó), Sertão do Araripe (Sertão do Araripe), Sertão do São Francisco (Sertão do São Francisco) e Sertão de Itaparica (Sertão de Itaparica). (NEPPU, 2001. p 27)

GRÁFICO 1 Distribuição Geográfica dos Treinados do PLANFOR



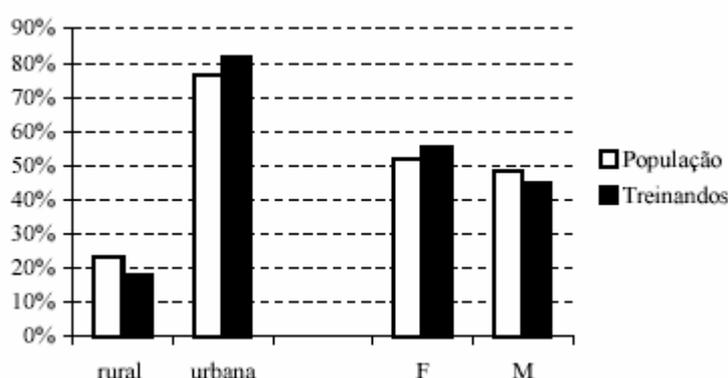
Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

Podemos observar que houve uma grande concentração dos cursos na Região Metropolitana do Recife, essa região sozinha concentrou aproximadamente 60% dos treinados do programa, isso pode se justificar pelo fato de haver uma maior concentração populacional nessa área. O restante foi distribuído proporcionalmente entre as outras regiões do Estado da seguinte maneira: (Sertão com 11,95%, Zona da Mata com 13,07% e Agreste com 13,72%). Tendo assim mantido uma equidade com a própria realidade demográfica do Estado (NEPPU, 2001. p 28)

7.2 Distribuição por situação Urbana/Rural e Sexo

A tabela seguinte mostra-nos a distribuição dos treinados, em relação ao sexo e à moradia (Urbana ou Rural).

GRAFICO 2 Distribuição dos Treinados do PLANFOR - Situação Urbana/Rural e Gênero



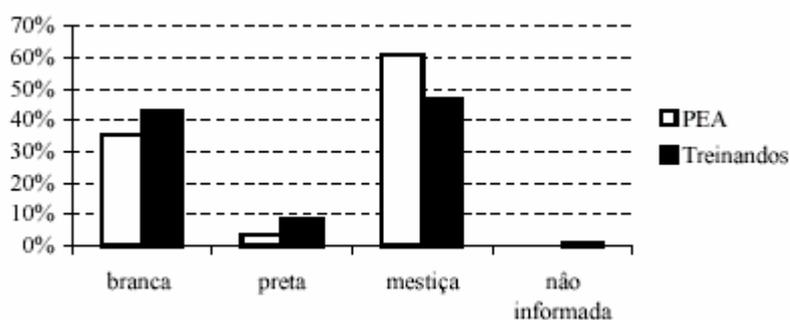
Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

Como podemos observar a maioria dos participantes no cursos do PEQ/PLANFOR, no Estado de Pernambuco, moravam em área urbana e eram do sexo feminino. Esse fato pode ser atribuído primeiro ao fato de que as áreas Urbana favorecem em termos e estrutura a participação em cursos como esses, no tocante à predominância feminina entre os treinados. O relatório sugere uma possível relação com um menor custo de oportunidade que esse público registra, em relação ao tempo utilizado no curso em relação aos homens (NEPPU, 2001. p 29).

7.3 Distribuição Racial

A tabela abaixo traz a distribuição, por Raça entre os treinados do PEQ 2000, essas estão classificadas em três categorias, Brancas, Preta, mestiça.

GRAFICO 3 Distribuição dos Treinados - Etnia



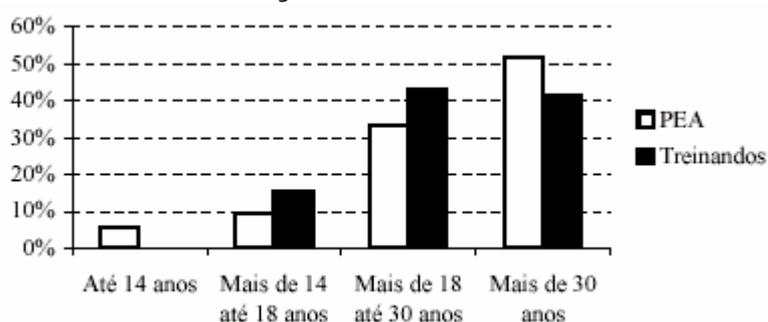
Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

Como podemos observar, a distribuição étnica está bastante próxima proporcionalmente da distribuição racial da PEA, havendo, no entanto, uma leve vantagem para os brancos em relação aos mestiços, que representa a maioria da população economicamente ativa no Estado, seria de esperar, entretanto, que devido ao pressuposto de privilegiar as populações negras essa se encontrasse em bem mais representada entre os participantes do programa (NEPPU, 2001. p 30).

7.4 Distribuição etária

Com relação à idade dos treinados pelo PEQ em 2000, temos novamente uma distribuição bastante semelhante à PEA.

GRÁFICO 4 Distribuição do Treinados - faixa Etária



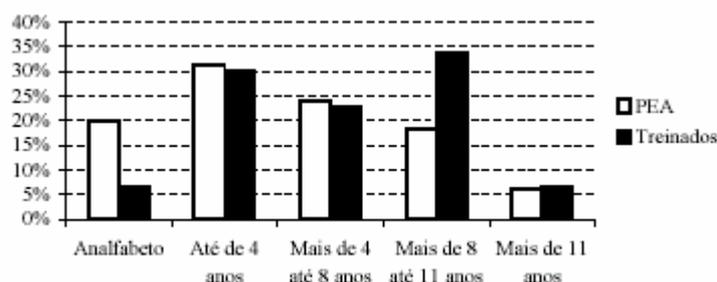
Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

Algumas relações importantes podem ser feitas através dessa análise, assim como os negros, o grupo dos jovens também é considerado como clientela prioritária pelo programa e, como pode-se observar através do gráfico 4, eles representaram 58,36% do total de participantes, mesmo isso não concordando com sua representação na PEA, isso mostra que a premissa de prioridade para esse grupo foi realmente atendida, o que não se pode afirmar categoricamente no tocante aos negros. Ainda sobre a questão etária poderíamos aqui questionar a real possibilidade de se priorizar ou não determinado grupo dentro de um programa tão amplo, posto que a faixa etária dos indivíduos maiores de 30 anos incluiria os trabalhadores atingidos pelo desemprego estrutural, por isso também, incluídos em critérios de prioridade, de qualquer forma esse grupo teve uma boa participação, representando 41,19% dos treinados (NEPPU, 2001. p 31).

7.5 Distribuição dos treinados de acordo com a escolaridade

Outra característica importante, para nossa amostra é a escolaridade dos participantes, em relação a PEA.

GRÁFICO 5 Distribuição dos Treinados - Escolaridade (anos de estudos)



Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

A questão da escolaridade traz informações bastante relevantes para nossa análise, 40,28% dos treinados tem o primeiro grau completo, esse nível de escolaridade corresponde a apenas 24,83% para indivíduos da PEA. Esse padrão repete-se para os outros extratos, pessoas com até 4 anos de estudos (30,30%) e em indivíduos com mais de 8 e menos de 11 anos de estudos (33,63%). O que representaria pessoas que concluíram o ensino fundamental, e o segundo grau, isso mostra que existe uma demanda por qualificação exatamente entre as pessoas de todos os níveis educacionais, o que pode ser considerado um indicador da capilaridade do programa (NEPPU, 2001. p 32).

7.6 O Mercado de Trabalho e os treinados do PEQ

Com relação ao mercado de trabalho, os participantes do PEQ 2001 apresentaram as seguintes características:

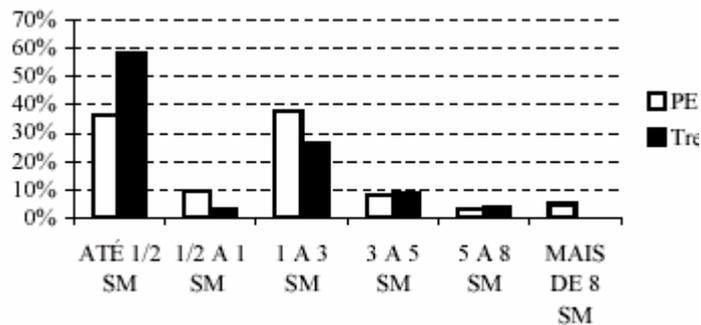
Tabela 7 Mensal média por grupo

	<i>Treinados</i>	<i>População</i>	<i>PEA</i>
Renda Individual	41,13	193,88	259,24
Renda Familiar	84,82	613,24	616,20
Renda Familiar Per capita	23,07	168,89	171,78

Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000-

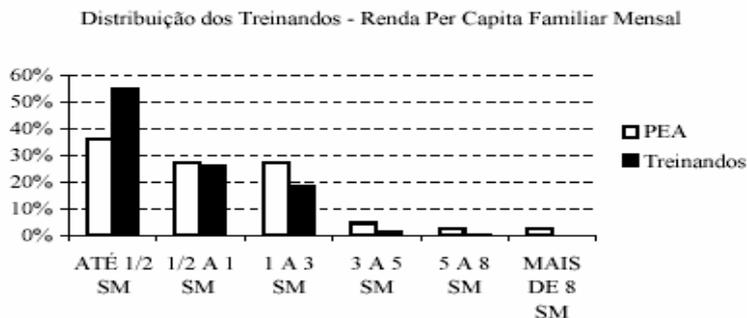
A renda média mensal entre os treinados indica que esse grupo se encontrava em grande desvantagem em relação tanto à população, como em relação aos indivíduos da PEA, - essa não chegando à metade da renda dos outros grupos, segundo o relatório estando abaixo da linha de pobreza -. Nesse sentido o programa teve o foco exatamente na parcela menos favorecida da PEA no Estado. Os dados dessa realidade estão apresentados na tabela abaixo. (NEPPU, 2001. p 33).

GRÁFICO 6 Distribuição dos Treinados - Renda Individual Mensal



Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

GRÁFICO 7 Distribuição dos Treinados - Renda familiar Mensal



Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

Os dois gráficos trazem distribuições que demonstram a maior participação de indivíduos de baixa renda, o que reforça a idéia de que o programa atingiu o objetivo de atender as populações mais carentes, e, portanto, mais necessitadas de ações no sentido de aumentar suas chance de uma melhor inserção no mercado de trabalho (NEPPU, 2001. p 34).

Como nosso objetivo é comparar o impacto do programa em relação às diferenças de renda entre negros e brancos, procuraremos agora demonstrar detalhar esses ganhos por raça.

TABELA 8 Renda em Salário mínimo x raça

	RAÇA		Total
	NÃO BRANCO	BRANCO	
ATÉ ½ SALÁRIOS MÍNIMOS	57,5%	53,0%	55,6%
ATÉ 1 SALÁRIOS MÍNIMOS	7,0%	6,6%	6,9%
ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	25,4%	27,1%	26,1%
ATÉ 5 SALÁRIOS MÍNIMOS	4,4%	5,4%	4,8%
ATÉ 8 SALÁRIOS MÍNIMOS	3,5%	2,4%	3,0%
MAIS DE 8 SALÁRIOS MÍNIMOS	2,2%	5,4%	3,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dados da Pesquisa Egressos 2000

Como pode se observar, dos 55,6% que se encontravam com renda de até ½ salário mínimo, 57,5 eram de raça negra, apesar de ser uma pequena diferença em relação aos brancos; se observarmos o outro extremo, veremos que por outro lado apenas 2,2% desse grupo tinha uma renda superior a 960,00 reais mensais, o que equivale à faixa de 8 salários mínimos. Isso demonstra que mesmo se tratando de um grupo formado por pessoas em sua maioria de baixa renda, pode-se identificar uma presença maior de negros, nas camadas de menor renda, que se inverte na medida que há um acréscimo dos ganhos.

7.7 Impactos do PEQ/PLANFOR em ganhos por Raça

O principal ponto de nossa análise diz respeito a qual teria sido o impacto do PEQ/PLANFOR no sentido de diminuir as desigualdades econômicas entre negros e brancos treinados pelo programa no ano de 2000, no Estado de Pernambuco. Para tanto, como descrito em nossa metodologia, geramos modelos de análise com equações mincerianas, essas são semelhantes às utilizadas, por exemplo, no relatório da avaliação do programa.

Para realizarmos uma comparação estimamos a mesma equação para quatro grupos. Três com dados do Censo e uma com os dados do PEQ/PLANFOR. A primeira equação traz os resultados apresentados em toda a PEA de Pernambuco no Ano 2000, a segunda apresenta o grupo com renda máxima igual a dos participantes do programa, a terceira foi realizada com um recorte máximo na renda referente à média dos ganhos dos egressos, e a quarta equação traz os resultados dos treinados pelo programa.

Com base nos resultados obtidos nos modelos, observamos que a raça tem um efeito significativo nos três substratos de renda, na primeira camada econômica o fato de ser branco implica em 22,6% a mais na renda, esse número cai para 17% quando realizamos um recorte igual à renda máxima declarada entre os treinado pelo PEQ, a terceira regressão que representa pessoas com renda abaixo da média dos egressos do programa, apesar de apresentar um índice bem menor, igual a apenas 7% de incremento salarial, ainda apresenta um efeito positivo da raça sobre a renda.

TABELA 9 Coeficientes da Equação de Mincer, para três substratos econômicos PEA e Egressos PEQ 2000— Variável dependente logaritmo da Renda mensal.

	PEA Censo I	Sig.	PEA Censo Baixa Renda II	Sig.	PEA Censo Baixíssima Renda III	Sig.	Egressos PEQ IV	Sig.
(Constante)	-8,070 (0,039)	,000	-7,862 (0,039)	,000	-7,158 (0,049)	,000	-8,111 (0,962)	,000
ANOS DE ESTUDO	9,377E- 02 (0,001)	,000	7,853E- 02 (0,001)	,000	2,298E-02 (0,001)	,000	,106 (0,028)	,000
RAÇA DICOTÔMICA	,204 (0,008)	,000	,158 (0,008)	,000	6,770E-02 (0,011)	,000	4,157E-02 (0,232)	,858
SEXO DICOTÔMICO	,618 (0,008)	,000	,564 (0,009)	,000	,394 (0,011)	,000	1,071 (0,229)	,000
SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO	8,808 (0,012)	,000	8,855 (0,012)	,000	9,451 (0,014)	,000	10,462 (0,243)	,000
ÁREA DICOTÔMICA	,792 (0,011)	,000	,777 (0,011)	,000	,463 (013)	,000	1,233 (0,371)	,001
MATA DUMMY	,389 (0,014)	,000	,403 (0,015)	,000	,461 (0,018)	,000	,630 (0,367)	,087
METROPOLITANA	,466 (0,012)	,000	,439 (0,012)	,000	,399 (0,017)	,000	,813 (0,437)	,063
AGRESTE	-9,472E- 03 (0,012)	,422	-8,244E- 03 (0,012)	,486	2,903E-03 (014)	,836	,502 (0,410)	,221
IDADE	,135 (0,002)	,000	,131 (0,002)	,000	8,248E-02 (0,003)	,000	-,143 (0,052)	,006
IDADE QUADRÁTICA	-1,520E- 03 (0,000)	,000	-1,508E- 03 (0,000)	,000	-9,778E-04 (0,000)	,000	3,171E-03 (0,001)	,000
R ²	,765		,767		,798		,763	
Durbin-Watson	1,568		,682		,997		1,903	

Fonte: Censo 2000/Pesquisa egressos PEQ 2000— Estimativas de MQO com correção para heterocedasticidade pelo método de White (1980).

A quarta equação mostra os resultados obtidos entre os egressos do PLANFOR, para este grupo a raça não tem nenhuma influência nos rendimento do indivíduos, visto a insignificância da variável no modelo.

Outra equação gerada com os dados do PLANFOR leva em consideração a questão relativa ao treinamento, o fato de ser egresso do programa não apresentou efeito significativo nos treinados como um todo, nem em relação aos

grupos étnicos. Isto foi confirmado pela ausência de significância para as variáveis participação no programa e do termo interativo entre participação no programa e raça

TABELA 10 Coeficientes da Equação de Mincer para estimação do efeito da raça sob a renda — Variável dependente logaritmo da Renda mensal.

	<i>Coeficientes</i>	<i>Desvio padrão</i>	<i>Sig.</i>
(Constant)	-8,509	,777	,000
ANOS DE ESTUDO	,100	,022	,000
RAÇA DICOTÔMICA	5,124E-02	,310	,869
SEXO DICOTÔMICO	1,206	,184	,000
REGIÃO DICOTÔMICA	1,376	,290	,000
PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA	-6,356E-02	,240	,791
REGIÃO METROPOLITANA	,541	,291	,063
AGRESTE	,545	,330	,099
MATA	,601	,348	,084
SITUAÇÃO NO TRABALHO APÓS O FINAL DO CURSO	10,528	,191	,000
IDADE	-,110	,043	,010
IDADE QUADRÁTICA	2,572E-03	,001	,000
RAÇA X PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA	-1,110E-02	,377	,977

Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

Outra importante questão explorada em nossa pesquisa, diz respeito uma possível super-representação de negros entre os participantes do programa, tendo o PLAFOR centralizado seu foco nas pessoas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho, e o grupo dos negros representando a maioria dessa população, seria possível que os outros critérios de seleção tivessem influenciado os resultados da determinação da raça sobre a renda.

TABELA 11 Raça X clientelas prioritárias

	<i>NEGRO</i>	<i>BRANCO</i>	<i>TOTAL</i>
FEMININO	59,9%	40,1%	100,0%
MASCULINO	61,2%	38,8%	100,0%
TOTAL	60,4%	39,6%	100,0%
RURAL	58,4%	41,6%	100,0%
URBANA	60,7%	39,3%	100,0%
TOTAL	60,4%	39,6%	100,0%
OCUPADO	59,9%	40,1%	100,0%
DESOCUPADO	62,9%	37,1%	100,0%
TOTAL	61,3%	38,7%	100,0%

Fonte: Relatório de acompanhamento egressos 2000

A tabela 13 mostra o cruzamento de algumas das características em relação à raça: a maioria das mulheres se declararam negras, assim como a maioria das pessoas que moram em área rural; as percentagem foram respectivamente, 59,9% e 58,4%, esses dois dos grupos mais atingidos pelo desemprego e sub-emprego. Em contrapartida, as pessoas com ocupação, 59,9%, eram negras, o que teria indiscutivelmente um efeito positivo na renda desse grupo.

8. CONCLUSÕES

Com base nos resultados de nossa análise e seguindo os objetivos de nossa pesquisa, apresentamos agora as conclusões deste trabalho.

Como pudemos observar, a própria compreensão de Estado tem uma importância determinante na forma como um determinado grupo social encara as desigualdades. De modo geral, podemos afirmar que essas são compreendidas de duas formas: primeiro como reflexo das qualidades/aptidões dos indivíduos e segundo como a cristalização das características inatas a estes. Dessa dicotomia surgem várias implicações que permeiam a atuação pública no combate às desigualdades, portanto, em última análise, o modo de atuação de um governo, com fins da redução das desigualdades, reflete em grande parte sua própria substância política.

No entanto, as Políticas Públicas, para grupos minoritários, resultam tanto da concepção de Estado como promotor de igualdades, como da atuação dos grupos de pressão.

No Brasil, questão racial apresenta certas particularidades, mas de cem anos depois da abolição da escravidão, todos os indicadores sociais apontam para uma profunda e constante desigualdade entre negros e brancos. Tomando como base nossa análise, podemos facilmente perceber que, as baixas condições sociais dos negros brasileiros tornam-se enclaves para uma ação coletiva desse grupo, apesar de existirem em todo o país organizações para o combate ao racismo, criadas e administradas por negros mas, infelizmente, a maioria destes encontram-

se entre as camadas mais pobres da população. Nosso ponto é mais grave do que o fato da maioria dos pobres serem negros - argumento geralmente utilizado para a defesa de política de combate à pobreza sem distinção de raça -, mas sim da maioria dos negros se encontrarem em Estado de pobreza. Esse é o grande obstáculo para a implementação no Brasil de políticas para o combate das desigualdades raciais.

Nos Estados Unidos, país onde houve um grande investimento nesse campo, as evidências apontam para uma forte correlação entre a linha política do governo e a implementação ou não, de ações afirmativas, porém, apresenta-se como críticas essas políticas, principalmente as que visam estipular cotas, em universidades e/ou vagas de trabalho, argumentos não muito diferentes dos apresentados no Brasil, no entanto, a maioria das universidades americanas, por exemplo, mantêm incentivos para alunos de origem étnica negra e latina.

Levando em conta o fato de a população negra representar apenas 12,7% da americana, enquanto essa chega a aproximadamente metade da população brasileira, a explicação plausível para existir por parte do governo americano maior interesse no combate a desigualdades estaria menos em características destes, do que na própria capacidade de mobilização desse grupo, a exemplo do movimento pelos direitos civis americanos.

No Brasil, além das baixas condições de vida dos negros, houve outros fatores que contribuíram para essa realidade. Durante muito tempo, em instituições públicas incentivou-se uma classificação dúbia da raça dos indivíduos, dificultando o surgimento de uma identificação de grupo, entre os afro descendentes.

Nos últimos anos, algumas iniciativas têm demonstrado um movimento político, no sentido de inserir a questão racial na agenda pública. A adoção dos negros como clientela especial do PLANFOR, demonstra essa tendência. O programa que objetiva a geração de emprego e renda, através da qualificação e requalificação dos trabalhadores, foi um dos carros chefe do política do governo federal nos últimos anos, isso indica uma nova etapa nas relações entre o Estado brasileiro e o grupo dos negros.

A respeito do impacto do PEQ na diminuição das desigualdades de renda entre negros e brancos no Estado de Pernambuco, podemos afirmar que:

A partir da análise de dados, podemos concluir que, apesar de não ser possível atribuir ao programa um efeito positivo na elevação da renda, tanto para os brancos quanto para os negros, posto que, o fato de ser do grupo de egresso não teve efeito na determinação da renda⁴. No entanto, como demonstramos acima, podemos afirmar que o PEQ conseguiu distribuir de forma eqüitativa os recursos, no que se refere ao perfil do público alvo, especificamente o grupo dos negros. Isso se evidencia pelo fato da variável raça não ter apresentado significância estatística no modelo de análise com o banco de dados das pessoas treinadas pelo PEQ, enquanto que, por outro lado, nos modelos gerados com os dados do censo, percebemos que, mesmo nos extratos sociais mais baixos da população, essa variável tem efeito sobre a renda dos indivíduos. Essa comparação é de grande importância, pois significa que, mesmo nas atividades de baixa remuneração, existe um desequilíbrio no tocante à remuneração dos trabalhadores, sendo esta maior ou menor de acordo com a sua identificação racial. Esse fato deve ser levado em

⁴

Relatório de acompanhamento dos egressos: 2000.

consideração na elaboração, de futuras Políticas Públicas, devido à grande dificuldade da argumentação por exclusividade para os negros.

O PEQ em Pernambuco se mostrou capaz de implementar os critérios que permitiram, dentro da mesma ação, atender públicos distintos com diferentes demandas, dessa forma, podemos compreender clientelas especiais, como cotas de uma política mais universalista.

O resultado obtido entre os treinados do programa apontam em dois sentidos. Em primeiro lugar podemos considerar o programa eficaz no tocante a atender o grupo dos negros como clientela especial do programa, vale ressaltar que as outras variáveis do modelo, como educação e sexo, apresentaram altos índices, tanto no modelo com os dados do censo, quanto entre os participantes do PEQ 2000, isso reafirma ainda mais a idéia de que seleção dos indivíduos para os cursos equalizou o efeito da raça entre os participantes do programa.

O segundo ponto a ser considerado diz respeito a um problema de mensuração, o fato da variável raça não apresentar significância estatística pode estar relacionado à imprecisão dessa ao classificar os grupos, em outras palavras, a diferenciação dos indivíduos no tocante à raça talvez não reflita adequadamente sua origem étnica. Isso pode ser gerado pelo fato de no Brasil usualmente se adotar o fenótipo como referência racial, reforçado pela dificuldade de uma determinação baseada no genótipo, esse fato que aponta para uma possível heterogeneidade racial limitada, sendo assim estaríamos comparando negros e pardos ao invés de negros e brancos, o que explicaria a discrepância com os dados do censo.

Outra possível explicação seria que a questão racial não teria influência sobre o resultado do programa, as outras variáveis, principalmente as

relacionadas aos critérios de elegibilidade para o programa, agiriam simultaneamente com a baixa heterogeneidade, no sentido de minimizar o efeito da raça visto que os negros são maioria em todas as clientela prioritárias no Estado.

Diante desses fatos, novas questões nos chegam para um aprofundamento do problema em outras análises, as diferenças nos ramos de atividade em que cada grupo se encontra envolvido, bem como, os cargos ocupados por esses poderiam nos proporcionar uma melhor compreensão dos efeitos do programa em relação à desigualdade racial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEREDO, Beatriz. *Políticas Públicas de emprego; a experiência brasileira*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. (coleção Teses e Pesquisas, v.1), 1998.

_____. *Políticas Públicas de emprego: limites e possibilidades*; Rio de Janeiro: Série Seminários nº 23/97 UFRJ/BNDES, (Seminários sobre Estudos do Trabalho) 1997.

AZEVEDO, Thales. *Democracia Racial: Ideologia e Realidade*; Rio de Janeiro: Ed. Vozes-Petrópolis. 1975.

COSTA, Ramonaval A. *Distribuição de Renda Pessoal no Brasil*; Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE. 1977.

COSTA, Tereza Cristina N. Araújo. *O princípio Classificatório cor e sua complexidade e implicações para um estudo censitário*; in REVISTA BRASILEIRA DE ESSATÍSTICA, 36(142) abril/junho. Rio de Janeiro: IBGE. 1974.

FERNADES, Floressan. *A integração do Negro na Sociedade de Classes*; São Paulo: Ed. Dominus. 1966.

FRANÇA, Júnia Lessa. *Manual para normalização de Publicações Técnico-científicas*; Belo Horizonte. Ed UFMG.1999.

FRANCO, Luiz A. C. & SAUERBRONN Sidney. *Breve histórico da formação profissional no Brasil*; São Paulo: CENAFOR, 1984.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *Racismo e anti-racismo no Brasil*, São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, ed 34, 1999.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*; Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

HOLZER, Harry & NEUMARK, David. Are Affirmative Action Hires Less Qualified? Evidence from Employer-Employee Data on New Hires, Michigan, *Journal of Labor Economics*, n3, p534.

IANNI Octavio. *Escravidão e Racismo*; São Paulo. Hucitec. 1978

JENCKS, C. *Discrimination and Thomas Sowell. Special Treatment for Blacks*; New York. *New York Review of Books*, vol. 30, nº 3 e nº 4.1983.

KERSTENETZKY Célia Lessa, *Porque Se Importar Com A Desigualdade*, Niterói, 3o. Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política, 2002.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. *A Descentralização Política no âmbito dos programas sociais: Uma análise preliminar da atuação dos Conselhos Municipais*. Recife: Disponível em <<http://www.Fundaj.gov.br>> acesso em 10 jun. 2003.

MELO, Marcos André. *Estado, Governo e Políticas Públicas*; In O QUE LER NA CIÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA (1970- 1995). São Paulo: Ed Sumaré ANPOCS: Brasília, DF CAPES. 1999.

MINCER, J. *Schooling, Experience and Earnings*; New York: NBER/ Columbia University Press. 1974

MTb/SEFOR. *Planfor*, Plano Nacional de Educação Profissional. Termos de referência dos programas de educação profissional. Brasília: Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional. 1996.

Neppu. *Relatório de avaliação externa 2001*, Recife 2002

PINDYCK, Robert S. e RUBINFELD Daniel L. *Economics models and economics forecasts*; Michigan: Mcgraw-Hill International Editions. 1997

SANSONE, Lívio. *Racismo sem etnicidade: Políticas Públicas e desigualdade racial em perspectiva comparada*; São Paulo: Dados, vol.41, n. 4. 1998.

SHICASHO, Sônia Tié (org). *Desigualdade Racial: indicadores socioeconômicos - Brasil, 1991-2001*; Brasília IPEA 2002.

SOWELL, Thomas, *Ethnic America*. New York, Basic Books. 1981.

_____. _____ *Markets and Minorities*. New York, Basic Books. 1981

TEIXEIRA, Aloísio & AZEREDO, Beatriz. *Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT*; In ABERTURA E AJUSTE NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: POLÍTICAS PARA CONCILIAR OS DESAFIOS DE EMPREGO E COMPETITIVIDADE. São Paulo: Editora 34/OIT/MTE, 1999.

ANEXOS

SEXO DICOTÔMICA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid FEMININO	775	62,4	62,4	62,4
MASCULINO	466	37,6	37,6	100,0
Total	1241	100,0	100,0	

REGIÃO DICOTÔMICA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid RURAL	168	13,5	13,5	13,5
URBANA	1073	86,5	86,5	100,0
Total	1241	100,0	100,0	

SITUAÇÃO NO PROGRAMA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid CONTRÓLEO	397	32,0	32,0	32,0
TRATAMENTO	844	68,0	68,0	100,0
Total	1241	100,0	100,0	

BACKGROUND FAMILIAR

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	502	40,5	40,5
	1	32	2,6	43,0
	2	10	,8	43,8
	3	3	,2	44,1
	4	20	1,6	45,7
	5	5	,4	46,1
	6	7	,6	46,7
	8	20	1,6	48,3
	9	18	1,5	49,7
	10	8	,6	50,4
	11	3	,2	50,6
	12	27	2,2	52,8
	13	1	,1	52,9
	14	4	,3	53,2
	15	12	1,0	54,1
	16	67	5,4	59,5
	18	1	,1	59,6
	20	20	1,6	61,2
	24	15	1,2	62,4
	25	26	2,1	64,5
	26	2	,2	64,7
	28	11	,9	65,6
	30	12	1,0	66,6
	32	28	2,3	68,8
	33	3	,2	69,1
	35	7	,6	69,6
	36	8	,6	70,3
	38	1	,1	70,3
	39	2	,2	70,5
	40	13	1,0	71,6
	42	9	,7	72,3
	44	18	1,5	73,7
	45	6	,5	74,2
	48	8	,6	74,9
	49	2	,2	75,0
	50	4	,3	75,3
	51	2	,2	75,5
	52	5	,4	75,9
	54	1	,1	76,0
	55	7	,6	76,6
	56	12	1,0	77,5
	60	35	2,8	80,3
	64	24	1,9	82,3
	66	4	,3	82,6
	68	4	,3	82,9
	70	2	,2	83,1
	72	3	,2	83,3

75	4	,3	,3	83,6
76	7	,6	,6	84,2
77	5	,4	,4	84,6
78	1	,1	,1	84,7
80	14	1,1	1,1	85,8
84	3	,2	,2	86,1
85	2	,2	,2	86,2
88	22	1,8	1,8	88,0
95	3	,2	,2	88,2
96	3	,2	,2	88,5
98	2	,2	,2	88,6
99	2	,2	,2	88,8
100	1	,1	,1	88,9
102	1	,1	,1	89,0
104	1	,1	,1	89,0
108	2	,2	,2	89,2
110	8	,6	,6	89,8
112	8	,6	,6	90,5
114	3	,2	,2	90,7
120	6	,5	,5	91,2
121	19	1,5	1,5	92,7
126	1	,1	,1	92,8
128	1	,1	,1	92,9
133	1	,1	,1	93,0
135	1	,1	,1	93,1
136	1	,1	,1	93,2
140	2	,2	,2	93,3
150	3	,2	,2	93,6
152	11	,9	,9	94,4
154	11	,9	,9	95,3
165	9	,7	,7	96,1
171	1	,1	,1	96,1
176	3	,2	,2	96,4
190	4	,3	,3	96,7
198	2	,2	,2	96,9
209	13	1,0	1,0	97,9
210	5	,4	,4	98,3
225	3	,2	,2	98,5
266	3	,2	,2	98,8
285	6	,5	,5	99,3
342	1	,1	,1	99,4
361	8	,6	,6	100,0
Total	1241	100,0	100,0	

NEGRO

		Frequen cy	Percent	Valid Percent	Cumulati ve Percent
Valid	,00	497	40,0	40,4	40,4
	1,00	733	59,1	59,6	100,0
	Total	1230	99,1	100,0	
Missing Total	System	11	,9		
		1241	100,0		

RENDA EM SALARIOS MINIMO

		Freq uenc y	Percent	Valid Percent	Cumulati ve Percent	
Valid	ATÉ 1/2 SALÁRIOS MÍNIMOS	639	51,5	51,6	51,6	
	ATÉ 1 SALÁRIOS MÍNIMOS	74	6,0	6,0	57,5	
	ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	352	28,4	28,4	86,0	
	ATÉ 5 SALÁRIOS MÍNIMOS	87	7,0	7,0	93,0	
	ATÉ 8 SALÁRIOS MÍNIMOS	42	3,4	3,4	96,4	
	MAIS DE 8 SALÁRIOS MÍNIMOS	45	3,6	3,6	100,0	
	Total	1239	99,8	100,0		
	Missing Total	System	2	,2		
		1241	100,0			

AGRESTE DUMMY

		Frequen cy	Percent	Valid Percent	Cumulati ve Percent
Valid	,00	1042	84,0	84,0	84,0
	1,00	199	16,0	16,0	100,0
	Total	1241	100,0	100,0	

*

the following reads individual level variables.

DATA LIST FILE='P:\Surveys\censo2000\Dados\pessoa98.txt'

/

sexo 16 /* v302*/

cor 30 /* v404 */

idade 24-26 /* v8005 */
v601 58
v602 59
v603 60
v604 61
v605 62
v606 63
v607 64
v608 65
v609 66
v610 67
v611 68
educ1 638-639 /* v4701 */
educ2 640 /* v4702 */
yeduc 641-642 /* v4703 */
peso 741-745. /* v4729 */
EXECUTE.

VARIABLE LABELS

sexo 'sexo'
/cor 'cor/raça'
/idade 'idade'
/v601 'sabe ler e escrever'
/v602 'frequenta escola'
/v603 'curso que frequenta'
/v604 'curso é seriado'
/v605 'série que frequenta'
/v606 'frequentou escola'
/v607 'curso +elevado que frequentou'
/v608 'curso q frequentou foi seriado'
/v609 'concluiu pelo menos 1a série'
/v610 'ultima série concluída'
/v611 'concluiu este curso q frequentou'
/educ1 'Grau e série frequentavam-I'
/educ2 'Grau e série frequentavam-II'
/yeduc 'Anos de estudo'
/peso 'Peso da pessoa'.

VALUE LABELS

sexo
2 'male'
4 'female'
/cor
0 'indígena'
2 'branca'
4 'preta'
6 'amarela'
8 'parda'
/idade
999 'ign'

/v601 v609 v611

0 'parte ign'

1 'sim'

2 'nao'

9 'ign'

/v602 v604 v606 v608

2 'sim'

4 'nao'

9 'ign'

/v603

0 'ign'

1 'regular 1o grau'

2 'regular 2o grau'

3 'supletivo 1o grau'

4 'supletivo 2o grau'

5 'superior'

6 'alfabet. de adultos'

7 'pre-escolar/creche'

8 'pre-vestibular'

9 'mestrado/doutor.'

/v605 v610

9 'ign'

/v607

0 'ign'

1 'elementar'

2 'medio 1o ciclo'

3 'medio 2o ciclo'

4 '1o grau'

5 '2o grau'

6 'superior'

7 'mestrado/doutor.'

8 'alfabet. de adultos'

9 'pre-escolar/creche'

/educ1

1 'pre-escolar'

2 'alfabet. de adultos'

3 '1a série, 1o grau'

4 '2a série, 1o grau'

5 '3a série, 1o grau'

6 '4a série, 1o grau'

7 '5a série, 1o grau'

8 '6a série, 1o grau'

9 '7a série, 1o grau'

10 '8a série, 1o grau'

11 'SD de série, 1o grau'

12 'supletivo de 1o grau'

13 'pre-vestibular'

14 'regular 2o grau'

15 'supletivo 2o grau'

16 'superior'

- 17 'SD de grau'
 /educ2
 1 'pre-escolar'
 2 'alfabet. de adultos'
 3 '1a-4a série, 1o grau'
 4 '5a-8a série, 1o grau'
 5 'SD de série, 1o grau'
 6 '2o grau'
 7 'superior'
 8 'SD de grau'
 /yeduc
 1 'sem instr/menos de 1 ano'
 2 '1 ano'
 3 '2 anos'
 4 '3 anos'
 5 '4 anos'
 6 '5 anos'
 7 '6 anos'
 8 '7 anos'
 9 '8 anos'
 10 '9 anos'
 11 '10 anos'
 12 '11 anos'
 13 '12 anos'
 14 '13 anos'
 15 '14 anos'
 16 '15 anos ou +'
 17 'Nao det e SD'.

SEXO

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	MASCULINO	466	37,6	37,6	37,6
	FEMENINO	775	62,4	62,4	100,0
	Total	1241	100,0	100,0	

COR/RAÇA

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	BRANCA	497	40,0	40,1	40,1
	NEGRA	92	7,4	7,4	47,5
	PARDA	638	51,4	51,5	99,0
	AMARELA	4	,3	,3	99,3
	INDÍGENA	3	,2	,2	99,5
	IGNORADO	6	,5	,5	100,0
	Total	1240	99,9	100,0	
Missing	System	1	,1		
Total		1241	100,0		

ARÉA

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	URBANA	1073	86,5	86,5	86,5
	RURAL	168	13,5	13,5	100,0
Total		1241	100,0	100,0	

SITUAÇÃO DO PAI NO TRABALHO

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	DESEMPREGADO	81	6,5	6,5	6,5
	TRABALHA	451	36,3	36,4	43,0
	APOSENTADO	325	26,2	26,3	69,2
	N/SE APLICA	374	30,1	30,2	99,4
	99	7	,6	,6	100,0
	Total	1238	99,8	100,0	
Missing	System	3	,2		
Total		1241	100,0		

SERIE PAI

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	279	22,5	22,6	22,6
	1	93	7,5	7,5	30,1
	2	80	6,4	6,5	36,6
	3	171	13,8	13,9	50,5
	4	237	19,1	19,2	69,7
	5	102	8,2	8,3	78,0
	6	28	2,3	2,3	80,2
	7	26	2,1	2,1	82,3
	8	87	7,0	7,1	89,4
	9	6	,5	,5	89,9
	10	11	,9	,9	90,8
	12	2	,2	,2	90,9
	99	112	9,0	9,1	100,0
	Total	1234	99,4	100,0	
Missing	System	7	,6		
Total		1241	100,0		

RAMO DE ATIVIDADE

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	AGRICULTURA/PES CA/PECUÁRIA	83	6,7	6,7	6,7
	INDÚSTRIA EXTRATIVISTA	1	,1	,1	6,8
	INDÚSTRIA DA TRANSFORMAÇÃO	15	1,2	1,2	8,0
	OUTRAS ATIV. INDUSTRIAIS	6	,5	,5	8,5
	CONSTRUÇÃO	6	,5	,5	8,9
	COMERCIO	130	10,5	10,5	19,4
	ALOJAMENTO/ALIME NTAÇÃO/TRANSPOR TE/COMUNICAÇÃO	34	2,7	2,7	22,2
	FINANÇAS/SECURIT ÁRIAS/IMOBILIÁRIAS	31	2,5	2,5	24,7
	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	46	3,7	3,7	28,4
	EDUCAÇÃO/SAÚDE/ NÃO SE APLICA	167	13,5	13,5	41,8
	Total	722	58,2	58,2	100,0
	Total	1241	100,0	100,0	

ANOS DE ESTUDO

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 0	125	10,1	10,1	10,1
1	44	3,5	3,5	13,6
2	35	2,8	2,8	16,4
3	54	4,4	4,4	20,8
4	62	5,0	5,0	25,8
5	51	4,1	4,1	29,9
6	45	3,6	3,6	33,5
7	75	6,0	6,0	39,6
8	77	6,2	6,2	45,8
9	63	5,1	5,1	50,8
10	110	8,9	8,9	59,7
11	378	30,5	30,5	90,2
12	11	,9	,9	91,1
13	11	,9	,9	91,9
14	12	1,0	1,0	92,9
15	17	1,4	1,4	94,3
16	7	,6	,6	94,8
17	11	,9	,9	95,7
18	3	,2	,2	96,0
19	50	4,0	4,0	100,0
Total	1241	100,0	100,0	

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,189 ^a	,036	,032	6,1441

a. Predictors: (Constant), SITUAÇÃO NO PROGRAMA, REGIÃO DICOTÔMICA, RAÇA DICOTÔMICA, SEXO DICOTÔMICA, ANOS DE ESTUDO

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1716,971	5	343,394	9,096	,000 ^a
	Residual	46130,979	1222	37,750		
	Total	47847,950	1227			

a. Predictors: (Constant), SITUAÇÃO NO PROGRAMA, REGIÃO DICOTÔMICA, RAÇA DICOTÔMICA, SEXO DICOTÔMICA, ANOS DE ESTUDO

b. Dependent Variable: LOGARÍTIMO DA RENDA

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2391,896	7	341,699	9,171	,000 ^a
	Residual	45456,054	1220	37,259		
	Total	47847,950	1227			

a. Predictors: (Constant), ESCP, SITUAÇÃO NO PROGRAMA, SEXO DICOTÔMICA, RAÇA DICOTÔMICA, REGIÃO DICOTÔMICA, ANOS DE ESTUDO, ESCM

b. Dependent Variable: LOGARÍTIMO DA RENDA