

IGUALDADE RACIAL

Nesta edição de *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, a área de igualdade racial dedica especial atenção ao tema de geração de emprego e renda. Para tanto, apresenta-se um breve diagnóstico das condições de inserção dos negros no mercado de trabalho, bem como um rápido balanço de programas e ações com tal objetivo, empreendidos por órgãos da esfera federal, em período recente. Antes, porém, serão relatados os principais fatos que marcaram a área no primeiro semestre de 2005.

1 Conjuntura

Ao longo dos seis primeiros meses do ano em curso, a ocorrência de determinados fatos revelou as ambigüidades e ambivalências que caracterizam o comportamento do governo federal no trato da questão racial. Se, por um lado, passos importantes foram dados com a instituição do ano de 2005 como Ano Nacional de Promoção da Igualdade Racial⁷⁴ e com a realização, em caráter inédito, da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – I Conapir –; de outro, observam-se comportamentos e medidas que podem comprometer conquistas alcançadas nesses trinta meses de governo. Este é o caso da ameaça de extinção da Secretaria Especial de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), no bojo de um “choque de gestão”, e do recuo do Ministério da Educação na proposta de implementação de políticas de cotas nas instituições federais de educação superior.

Com efeito, em finais de junho último, veio a público a intenção do governo federal de extinguir a Seppir e as demais secretarias especiais (isto é, a de políticas para a mulher – SPM – e a de Direitos Humanos – SEDH) como parte do processo de reforma administrativa. As principais razões alegadas referiam-se a problemas de gestão dessas instituições; aos tímidos resultados obtidos; e à necessidade de dar maior racionalidade à máquina estatal e ao uso dos recursos federais. Essas notícias desencadearam uma ampla campanha de mobilização de diversos setores da sociedade civil organizada em defesa da manutenção das secretarias. Argumentava-se que a sua criação com *status* de ministério era o resultado de uma conquista inédita no país e que embora apresentassem limitações, seu aperfeiçoamento se impunha como forma de assegurar prioridade no enfrentamento das questões de raça, gênero e direitos humanos. E mais: alegava-se que não seriam os exíguos orçamentos dessas secretarias que estariam agravando o Orçamento Geral da União. Como resposta às pressões dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, o governo federal decidiu manter a Seppir e a SPM, mas remeteu a SEDH à Secretaria Geral da Presidência da República.

Outra dificuldade que a área de promoção da igualdade racial enfrentou recentemente diz respeito ao acesso de estudantes negros às universidades, na medida em que a proposta do governo federal para a reforma da educação superior não obriga

74. Decreto Presidencial de 30 de dezembro de 2004.

a imediata criação de cotas ou reservas de vagas para negros e indígenas como forma de acelerar a presença desses grupos populacionais nas universidades federais. No anteprojeto de Lei da Educação Superior,⁷⁵ a escolha dos mecanismos de inclusão de grupos sociais e étnico-raciais, previstos nos artigos 42 e 52, é de responsabilidade das instituições federais de ensino superior (Ifes), que ficam livres para formular e implementar as políticas afirmativas que considerem mais apropriadas à sua realidade socioinstitucional. Estabelece-se, ainda, um prazo de dez anos, até 2015, para que as Ifes alcancem a meta de cota de pelo menos 50% de alunos egressos de escolas públicas, em todos os cursos de graduação, respeitada a proporção regional de negros e indígenas (artigo nº 65). O que causa estranheza é que esta proposta é bem mais flexível do que a do Projeto de Lei nº 3.627, de 2004,⁷⁶ já em tramitação no Congresso Nacional, e também de autoria do Ministério da Educação. Tal projeto de lei prevê para todas as Ifes, num prazo de 240 dias após a sua aprovação, a reserva de 50% das vagas para estudantes oriundos do ensino médio público, e destina um percentual delas para jovens negros e índios, segundo a representação de seus grupos no conjunto populacional de cada Unidade da Federação. Na leitura de diversas organizações do movimento negro, a “flexibilização” do Ministério da Educação revelada no anteprojeto de Reforma da Educação Superior em nome da maior autonomia das universidades representa um retrocesso, pois se abandona a reserva de vaga como política de promoção da igualdade racial na educação superior pública. Além disso, adia-se para mais uma década – inclusive para um prazo posterior ao do Plano Nacional de Educação, que vai até 2011 – medidas de correção da desigualdade racial que urgem serem implementadas. Teme-se, ainda, que essa postura mais branda por parte do Ministério da Educação contribua não somente para arrefecer as iniciativas em andamento nas instituições de ensino superior federais e estaduais que implementaram ou desencadearam políticas de cotas sociais e étnico-raciais,⁷⁷ como também para fragilizar o processo de aprovação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 3.627.

Apesar dessas dificuldades, faz-se mister destacar que o governo federal promoveu, de forma inédita, a realização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – I Conapir – em Brasília, entre os dias 30 de junho e 2 de julho de 2005. O objetivo do encontro foi reunir representantes do Estado e da sociedade para, conjuntamente, definirem as diretrizes do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial em torno do tema “Estado e sociedade – juntos promovendo a igualdade racial”. No segundo semestre de 2005, a Seppir irá coordenar um grupo de trabalho interministerial encarregado de preparar o plano a partir das emendas aprovadas na I Conapir. A secretaria tem como meta anunciar o plano em 20 de novembro de 2005, Dia Nacional da Consciência Negra.

75. Anteprojeto entregue pelo ministro da Educação ao presidente da República no dia 29 de julho de 2005. Para mais detalhes a respeito, consultar o capítulo sobre Educação deste boletim.

76. Para mais detalhes sobre este projeto de lei, ver o capítulo sobre Igualdade Racial no número 9 deste boletim.

77. Até o momento, 17 universidades públicas já tiveram a implantação de cotas para negros e indígenas aprovada nos seus conselhos universitários: 8 federais, quais sejam: Paraná – UFPR; Alagoas – Ufal; São Paulo – Unifesp; Tocantins – UFT; Juiz de Fora – UFJF; Brasília – UnB; Mato Grosso – UFMT; e, Bahia – Ufba; e 9 estaduais, a saber: Rio de Janeiro – Uerj; Norte Fluminense – Uenf; Bahia – Uneb; Mato Grosso do Sul – UEMS; Londrina – UEL; Minas Gerais – UEMG; Amazonas – UEA; Goiás – UEG; e, Mato Grosso – Unemat.

Um evento histórico: a I Conapir

Pela primeira vez na história do país, o governo federal, por meio da Seppir e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR –, convocou a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – I Conapir. O processo preparatório da I Conapir contou com a organização, especialmente no primeiro semestre de 2005, de conferências municipais, estaduais e no Distrito Federal. Também foram realizadas, no mesmo período, consultas junto aos povos indígenas e a comunidades remanescentes de quilombos, com o objetivo, inclusive, de eleger delegados para a conferência nacional. Além disso, promoveu-se uma audiência com a comunidade cigana e reuniões temáticas referentes a questões de gênero, juventude e religião de matriz africana. Segundo estimativas da Seppir, o resultado dessa articulação teria movimentado, em todo o Brasil, pouco mais de 90 mil pessoas.

A Conferência reuniu cerca de três mil pessoas entre delegados, convidados e observadores que debateram centenas de propostas em torno de 12 eixos temáticos, quais sejam: i) trabalho e desenvolvimento econômico da população negra; ii) educação; iii) saúde; iv) diversidade cultural; v) direitos humanos e segurança pública; vi) comunidades remanescentes de quilombos; vii) população indígena; viii) juventude; ix) mulher negra; x) religiões de matriz africana; xi) fortalecimento das organizações anti-racismo; e xii) política internacional.

Os cerca de mil delegados, eleitos no processo preparatório, aprovaram pouco mais de mil emendas que estão sendo sistematizadas pela Seppir. Segundo a secretaria, o relatório final da conferência será divulgado em setembro de 2005. Em que pese tal relatório ainda não estar disponível, é possível distinguir as principais demandas oriundas da conferência. A maior parte delas diz respeito à população negra que hoje representa cerca da metade dos brasileiros. No geral, trata-se de medidas que visam i) valorizar a comunidade negra, destacando tanto seu papel histórico como sua contribuição contemporânea à construção nacional; ii) dar prioridade a determinados grupos, tais como, mulheres, jovens e remanescentes de quilombos; e iii) ampliar o acesso às políticas públicas. Nesse sentido, destaque-se a recomendação ao Congresso Nacional de imediata aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e, em especial, do Fundo de Promoção da Igualdade Racial para o financiamento das políticas anti-racistas.

Outros grupos populacionais, que também sofrem algum tipo de discriminação, apresentaram suas reivindicações. Assim, por exemplo, os representantes das comunidades indígenas propuseram a criação de uma secretaria especial, com status de ministério, vinculada à Presidência da República. Sugeriram, ainda, a implementação de um Conselho Nacional de Política Indigenista.

Para os ciganos, por seu turno, urge o acesso a documentos (i.e., registro de nascimento, carteira de identidade, CPF) de modo a que possam usufruir dos equipamentos e serviços públicos. Além disso, reivindicaram adaptações nos sistemas de saúde e de educação para garantir um acesso mais apropriado à sua realidade. No campo da saúde, trata-se de promover atendimento ginecológico de médicas, uma vez que as mulheres ciganas não aceitam serem atendidas por homens. E, na educação, a demanda é por maior agilização das matrículas: os grupos de ciganos nômades têm o hábito de mudar o acampamento várias vezes por ano e, com a demora no processo de matrícula, muitas crianças ficam sem estudar.

Os representantes das religiões de matriz africana apontaram a necessidade de implementação de medidas que garantam: o respeito e a legitimidade social dos sacerdotes, pajés e xamãs, por meio do direito de acesso aos espaços públicos e participação em cerimônias ecumênicas; a criação de uma legislação que puna atos discriminatórios relativos à intolerância étnico-religiosa; a recuperação e a preservação do patrimônio cultural e material da religiosidade afrodescendente; e a participação nos programas e ações sociais dos governos.

Quanto às comunidades judaica e palestina, foi realizada durante a conferência uma intensa e tensa negociação entre suas delegações, mediada por representantes da Seppir, do CNPIR e do Ministério das Relações Exteriores, para a redação de uma resolução de consenso sobre a questão palestina. O texto acordado defende a paz no Oriente Médio e estabelece que as entidades da sociedade civil, com o auxílio do governo brasileiro, monitorem “todas as informações a respeito das violações dos direitos humanos por parte das autoridades de Israel nos territórios ocupados da Palestina e todas as questões atinentes ao conflito”.

2 As desigualdades raciais no mundo do trabalho

2.1 Diagnóstico

A inserção do ser humano no mundo do trabalho é fator fundamental na determinação das suas condições de vida e das de sua família. No Brasil, esse espaço da vida social, como os outros, está historicamente marcado pela desigualdade e pela discriminação raciais. As distâncias, que ainda hoje separam negros de brancos, contudo, são resultado não somente da discriminação ocorrida no passado, mas também de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam, permanentemente, procedimentos discriminatórios. Nesse sentido, qualquer que seja o problema que afeta o mundo do trabalho, a situação do negro sempre é pior do que a do branco. Observe-se o que dizem os números.

Nos últimos anos, as principais dificuldades enfrentadas pelo trabalhador brasileiro tem sido, em geral, o desemprego, a informalidade e a renda deprimida. No entanto, entre os negros essas questões são aguçadas. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/IBGE de 2003, apesar de a taxa de participação entre os dois grupos populacionais ser bastante semelhante, como revela a tabela 1, a taxa de desemprego mostra variações em função da cor: enquanto um indivíduo branco maior de 16 anos tem probabilidade de 8,7% de estar procurando emprego sem achá-lo, para um negro esta probabilidade é bem maior: 10,7%. A situação de desemprego é mais grave para as mulheres negras: 13,7% contra 10,9% para as mulheres brancas.

TABELA 1

Inserção no mercado de trabalho segundo raça/cor, gênero e tipo de vínculo 2003

(Em %)

	Brancos			Negros			Total
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	
População	47,7	52,3	53,1	50,0	50,0	46,2	100
Participação (16 anos ou mais)	81,4	56,7	68,2	83,1	57,0	69,8	68,9
Taxa de ocupação (16 anos ou mais)	93,1	89,1	91,3	91,5	86,3	89,3	90,4
Taxa de desemprego (16 anos ou mais)	6,9	10,9	8,7	8,5	13,7	10,7	9,6
Rendimento médio mensal (16 anos ou mais, em R\$)	1.047,30	653,36	877,70	475,20	332,78	418,47	668,19
Tipo de vínculo							
Funcionário público	5,6	10,0	7,5	4,5	7,8	5,81	6,7
Com-carteira	37,1	30,9	34,5	29,4	19,9	25,6	30,3
Sem-carteira	18,4	13,3	16,2	27,8	14,0	22,4	19,1
Conta-própria	26,0	15,7	21,6	27,5	17,2	23,4	22,4
Empregador	7,7	3,6	5,9	2,9	1,2	2,25	4,26
Empregado doméstico	0,7	13,2	6,0	1,0	22,2	9,4	7,56
Outros	4,5	13,3	8,3	6,8	17,6	11,1	9,63

Fonte: Pnad/IBGE (2003).

Elaboração: Disoc/Ipea e Unifem.

O grau de informalidade é também maior entre os negros: enquanto 42% dos brancos têm carteira assinada ou são funcionários públicos, entre os negros o percentual é de 31,4%. Ou seja, menos de um terço dos trabalhadores pretos e pardos têm acesso a direitos trabalhistas, como décimo-terceiro salário, adicional de férias, seguro-desemprego, FGTS e diversos benefícios previdenciários. Note-se, novamente, a precariedade da inserção da trabalhadora negra: somente uma em cada quatro possui algum vínculo formal de trabalho. E mais, no emprego doméstico, atividade desvalorizada e tida como feminina, onde são poucas as que possuem carteira assinada,

predomina a presença das mulheres negras: 22,2% delas são domésticas; entre as brancas, este percentual é bem menor: 13,2%.

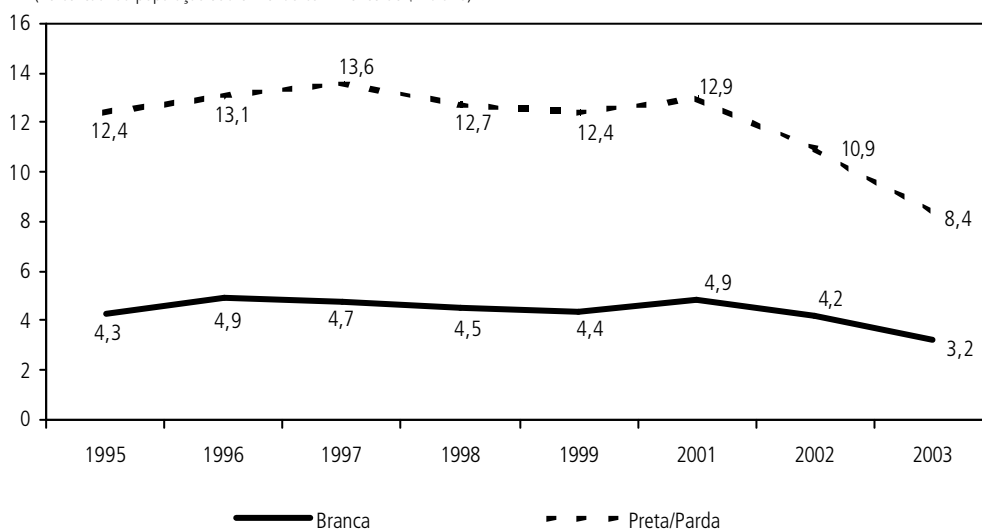
Ao se compararem os rendimentos médios de negros e brancos, observase que os brancos, em 2003, percebiam recursos mensais da ordem de R\$ 877,70, o que, apesar de não ser muito, correspondia a mais do que o dobro do que recebia um negro: R\$ 418,47. E mais: os estudos existentes mostram que essa distância tem se mantido estável ao longo da última década. Os dados também ilustram a dupla desigualdade que afeta a mulher negra, isto é, a de gênero e a de raça: com efeito, as mulheres negras dispunham, em 2003, de rendimentos mensais (R\$ 332,78), em média, equivalentes à cerca da metade do que as brancas (R\$ 653,36); aproximadamente, 70% menores do que os dos homens brancos (R\$ 1.047,30); e, ainda, 30% menores do que os homens negros (R\$ 475,20). Ou seja, a mulher negra é vítima da discriminação composta, isto é, da conjugação perversa do racismo e do gênero: se, por um lado, as mulheres negras têm uma inserção bem mais precária no mercado de trabalho simplesmente por serem mulheres, elas também são excluídas por serem negras.

A precariedade dos rendimentos percebidos pela população negra contribui para que a incidência da pobreza extrema nesse estrato seja maior que a observada para os brancos. Conforme pode ser verificado no gráfico 1, em 1995, 12,4% dos negros encontravam-se em condições de pobreza extrema, contra 4,3% dos brancos. É certo que, em 2003, acompanhando a tendência geral de diminuição da pobreza extrema no Brasil, esses percentuais se reduziram bastante, para 8,4% e 3,2%, respectivamente. Apesar disso, a distância que separa negros de brancos diminuiu muito pouco: em 1995, a proporção de pobres negros era 2,9 vezes maior do que a de brancos; em 2003, essa razão ainda é de 2,6.

GRÁFICO 1

Evolução da extrema pobreza por cor no Brasil¹

(Percentual da população sobrevivendo com menos de \$1 diário)



Fonte: Banco Mundial/PPC, Pnad/IBGE.

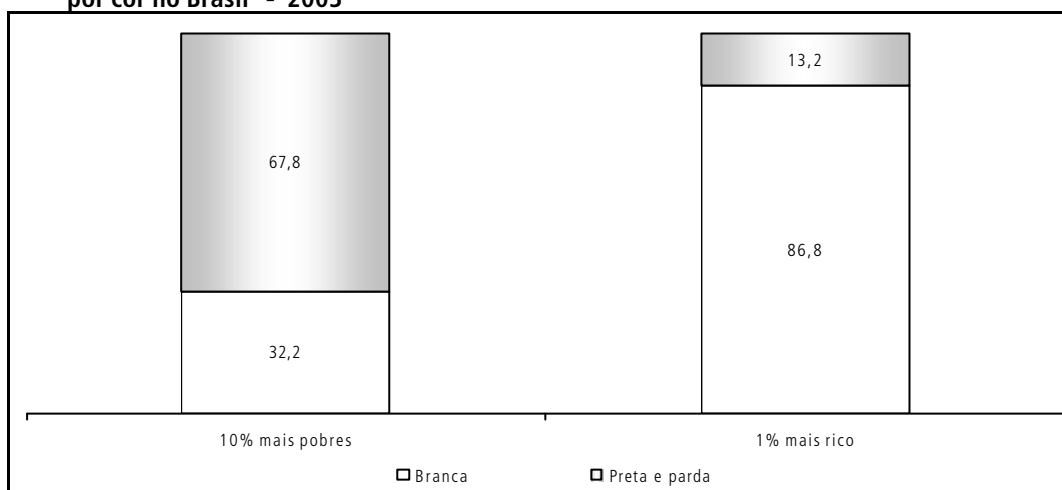
Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹Exclusiva a pop. rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Além disso, os dados evidenciam que a proporção da renda apropriada pelos brancos se eleva com o aumento da renda: isso pode ser verificado, por exemplo, na composição da base (os 10% mais pobres) e do topo (o 1% mais rico) da escala de rendimentos da população. Os pretos e pardos correspondem a 67,8% dos mais pobres, mas equivalem a apenas 13,2% dos mais ricos. Em paralelo, os brancos compõem 86,8% do grupo dos mais ricos, mas constituem somente 32,2% do conjunto dos mais pobres (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2

Distribuição das pessoas entre os 10% mais pobres e o 1% mais rico por cor no Brasil¹ - 2003



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Geiso/DPE/IBGE.

Nota: ¹Exclusiva a pop. rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Tendo em vista que, no geral, os negros têm menores níveis de educação do que os brancos, é freqüente a argumentação de que sua inserção desfavorável no mundo do trabalho – maior desemprego, maior grau de informalidade e rendimentos mais achatados – esteja refletindo essas desigualdades no campo educacional, e não discriminações no âmbito do mercado de trabalho. Com o intuito de verificar o que pode estar explicando essas distâncias, pelo menos no que se refere à renda, foi realizado na Disoc/Ipea,⁷⁸ a partir dos dados da Pnad/IBGE de 2003, um estudo sobre as diferenças de rendimentos entre negros e brancos. De modo a poder comparar, à medida do possível, indivíduos em condições semelhantes, foram construídas estimativas para pessoas ocupadas de 16 a 65 anos, com mesma idade, mesmo nível de educação, mesma forma de inserção no mercado de trabalho, habitando na mesma região e trabalhando no mesmo setor de atividade econômica. Foi considerada a renda de todos os trabalhos, padronizada para o equivalente ao rendimento mensal oriundo de 40 horas de trabalho semanal. No estudo, escolheu-se como referência, ou *padrão*, o grupo de homens brancos, tendo em vista que é o que possui a maior remuneração média e compararam-se seus rendimentos com os de três outros grupos populacionais, quais sejam, mulheres brancas, homens negros e mulheres negras.

78. A esse respeito, consultar estudo realizado por Leonardo Rangel a partir de metodologia anteriormente aplicada por Sergei Soares. RANGEL, Leonardo. Nota sobre rendimentos e desigualdade racial, em 2003. Brasília: Disoc/Ipea, jul. de 2005.

Em um primeiro momento, calcularam-se os rendimentos efetivamente auferidos pelos diferentes grupos populacionais analisados, isto é, a renda observada. Vê-se, na tabela 2, conforme apontado anteriormente que, em média, os homens negros ganham cerca da metade dos homens brancos, e as mulheres negras, cerca de 60% do grupo padrão, isto é, dos homens brancos. A seguir, estimou-se o que se chamou de “renda contrafactual” a renda que os diferentes grupos deveriam receber se fossem remunerados nas mesmas condições que um homem branco. Assim, por exemplo, calculou-se quanto deveria ganhar uma mulher negra que mora no sudeste do país, que possui seis anos de escolaridade, que trabalha com carteira assinada no setor de indústria se fosse remunerada da mesma forma que um homem branco nesta mesma situação. A diferença entre a “renda contrafactual” e a renda efetivamente observada, o que se batizou de “termo de discriminação”, representa uma clara medida da discriminação racial; isto porque ela não resulta de diferenças de idade, sexo, nível educacional, região ou setor de atividade econômica mas sim de desigualdades raciais geradas no próprio mercado de trabalho. E mais, quando se compara a diferença entre a “renda contrafactual” e a renda observada com a diferença entre o rendimento dos grupos discriminados e o do homem branco, ou seja, entre o que se deixa de receber devido à discriminação e o que se deixa de receber em geral (devido à discriminação, mas também, às diferenças de idade, educação, localização, forma de inserção no mercado de trabalho etc.), obtém-se uma boa dimensão da proporção da desigualdade que é explicada pela discriminação.

Em resumo, o estudo revela que, em média, em 2003, a diferença de rendimentos entre negros (R\$ 485,59) e homens brancos (R\$ 1.079,79) era de R\$ 594,21. Se os negros fossem remunerados em igualdade de condições aos homens brancos, perceberiam uma renda de R\$ 798,51 (renda contrafactual). Assim, a distância de R\$ 281,28 entre o que os negros deveriam receber – se tivessem igualdade de tratamento em relação ao homem branco (R\$ 798,51) – e os rendimentos do homem branco (R\$ 1.079,70), corresponde a uma desigualdade que pode ser explicada pelos menores níveis de educação encontrados na população negra. Já a diferença entre o que os negros deveriam perceber se fossem remunerados igual ao homem branco e o que de fato receberam, de R\$ 312,92, não tem qualquer explicação objetiva, pois estão sendo comparados trabalhadores em situação semelhantes (i.e., mesma idade, mesma inserção no mercado de trabalho, mesmo sexo, mesmo localização). Esse valor, que corresponde a pouco mais da metade (53%) da diferença de rendimentos entre negros e homens brancos (R\$ 594,21) deve-se, exclusivamente, à discriminação racial produzida no mundo do trabalho. Entre as mulheres negras, a situação é bem mais dramática, pois elas sofrem da dupla discriminação, de raça e de gênero: cerca de dois terços (63%) da diferença entre seus rendimentos e os dos homens brancos se explicam pela interseccionalidade do racismo e do gênero (ver a coluna “percentual devido à discriminação”, da tabela 2).

A tabela 2 mostra que as mulheres brancas deveriam ganhar mais que os homens brancos na medida em que sua “renda contrafactual” é maior do que a renda observada do grupo padrão. Isto se deve ao maior nível de educação das mulheres. Assim, o que as mulheres deixam de receber explica-se, sobretudo, pela discriminação de gênero.

TABELA 2

Decomposição das desigualdades nos rendimentos, por gênero e raça/cor - 2003

Grupo	Renda observada (a)	Diferença para homens brancos (b)	Renda contrafactual (c)	Diferença para homens brancos da renda contrafactual	Termo de discriminação (d = c-a)	Percentual devido à discriminação (d/b)
Homens brancos	1079,79	-	-	-	-	-
Homens negros	501,78	578,01	796,09	283,70	294,31	51%
Mulheres brancas	854,14	225,65	1255,98	-176,19	401,84	178%
Mulheres negras	458,65	621,14	847,76	232,03	389,12	63%
Negros	485,59	594,21	798,51	281,28	312,92	53%

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Rangel (2005).

Os resultados do estudo realizado por Rangel confirmam, mais uma vez, o que muitos já sabem há bastante tempo: as distâncias que separam negros de brancos no mundo do trabalho são resultado não somente de discriminação ocorrida no passado, mas, também, de preconceitos e estereótipos ainda presentes e que reforçam comportamentos discriminatórios. A permanência dessas práticas discriminatórias está a mostrar que o combate às desigualdades entre negros e brancos no mercado de trabalho requer a implementação de políticas de geração de ocupação e renda que promovam a igualdade de oportunidades e de tratamento entre ambos os grupos de trabalhadores e trabalhadoras. Mas isso não é suficiente. É preciso, ainda, desenvolver políticas de ações afirmativas que possibilitem ampliar a participação dos negros e, em especial, de mulheres negras, nos diferentes espaços desse mercado, de onde vêm historicamente sendo excluído(as).

2.2 A implementação de políticas públicas

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), principal responsável pelas políticas públicas de emprego e pelo sistema público de emprego, tem se preocupado em dar respostas à difícil situação que enfrentam os trabalhadores negros. Se, por um lado, a maior parte dos programas implementados por este ministério (*i.e.*, os programas de financiamento do FAT, o abono salarial, a intermediação e o seguro-desemprego) ainda não tem qualquer preocupação em relação à questão racial, por outro, algumas iniciativas nessa direção, empreendidas no período recente, merecem destaque. Embora se trate de medidas pontuais, elas são importantes não somente porque abrem o caminho dentro do ministério para que outras formas de intervenção no mundo do trabalho passem a considerar o combate à discriminação racial como prioridade, como também porque contribuem para uma maior reflexão sobre a questão racial no bojo das políticas públicas de emprego e do sistema público de emprego.

Nesse sentido, vale mencionar a instalação, em finais de 2004, da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho. Esta Comissão, de caráter consultivo, é integrada por representantes do governo federal (MTE, Ipea, Seppir, SPM e SEDH), dos trabalhadores e dos empregadores, e tem a Organização Internacional do Trabalho (OIT) como assessora técnica permanente. Seu objetivo principal é apresentar propostas de medidas para a promoção da igualdade de tratamento e de oportunidades de negros e mulheres no mundo do trabalho. Desde sua criação, a comissão realizou três reuniões plenárias voltadas, especialmente, para a aprovação de seu regimento interno e a construção de um plano de ação, que deverá ser divulgado no segundo semestre de 2005. Ainda é cedo para se avaliar os resultados dos trabalhos da Comissão, tendo em vista que, no seu meio ano

de existência, a prioridade foi conferida à sua organização interna. Note-se, contudo, que apesar da tensão que caracteriza este tipo de colegiado, há uma favorável disposição de todos os partícipes em encontrar caminhos para combater o preconceito racial, a discriminação racial e o racismo no mundo do trabalho.

É também digno de nota a instituição, em julho de 2003, do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o qual inaugurou uma nova maneira de conceber e implementar a política nacional de qualificação profissional. Além das alterações conceituais e operacionais⁷⁹ em relação ao que vinha sendo feito, o plano prevê uma atenção especial a segmentos que apresentam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, o que inclui os negros. Em 2004, cerca de 142 mil trabalhadores foram capacitados, sendo que, desses, 62% eram negros, percentual bem maior do que o da participação desse grupo na População Economicamente Ativa (PEA), que é de 47%.

Se, por um lado, a cobertura do PNQ ainda é pequena, por outro, percebem-se ganhos em termos qualitativos. Isto pode ser verificado por meio, por exemplo, do aumento expressivo da carga horária dos cursos, que passou de pouco mais de 60 horas, em 2002, para cerca de 200 horas, em 2004. Os indicadores do programa também mostram sua articulação e integração com outras políticas de emprego e renda: parte expressiva do atendimento é direcionada para os egressos de ações de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, microcrédito e economia solidária. O que o PNQ também mostra é ser possível e factível introduzir o recorte racial nas políticas públicas de emprego. Nesse sentido, não há qualquer justificativa para que medidas semelhantes não sejam adotadas nos demais programas do Ministério do Trabalho e Emprego.

Segundo dirigentes desse ministério, os desafios do PNQ em relação aos negros são essencialmente dois, quais sejam: *i*) expandir a cobertura do programa, o que depende de decisão governamental para uma maior alocação de recursos financeiros; e *ii*) incorporar a problemática racial nos conteúdos pedagógicos dos cursos de qualificação.⁸⁰ Com esta medida, buscar-se-ia não somente contribuir para mudar práticas racistas interiorizadas em toda a sociedade, como também fortalecer a identidade do trabalhador negro. O MTE, em parceria com a Seppir e a SPM e com o apoio da OIT, vem realizando estudos e promovendo encontros nessa direção.

Uma outra iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego que merece menção é a instalação, nas delegacias e subdelegacias regionais de trabalho (DRT), dos núcleos de Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Ocupação.⁸¹ Trata-se de unidades criadas, em junho de 2000, por meio da Portaria MTE no 604, como resultado de um projeto de cooperação técnica entre a OIT e o TEM com o objetivo de melhorar a efetiva implementação da Convenção nº 111 da OIT sobre Discriminação no Emprego e na Ocupação, ratificada pelo Brasil em 1968.

79. Para maiores detalhes sobre o PNQ, consultar o capítulo de Trabalho e Renda dos números 9 e 10 deste boletim.

80. Para maiores detalhes, ver MORAES, Eunice Léa de. *Relação gênero e raça na política pública e qualificação social e profissional*. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005.

81. A esse respeito recomenda-se a leitura do trabalho coordenado por Paola Cappellin e publicado pela OIT, em 2005, intitulado "A experiência dos núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e combate à discriminação no emprego e na ocupação".

Os núcleos têm os seguintes objetivos principais: coordenar ações de combate à discriminação; instituir e promover, em parceria com organizações empresariais, sindicais e não governamentais, atividades de promoção da igualdade de oportunidades e acolher denúncias de práticas discriminatórias no acesso e no curso das relações de trabalho, buscando solucioná-las de acordo com os dispositivos legais e, quando for o caso, encaminhá-las ao Ministério Público do Trabalho.

Originalmente os núcleos foram pensados para combater a discriminação racial e de gênero, mas, com o passar do tempo, foi-lhes sendo incorporado o enfrentamento de outras formas de discriminação, tais como, por idade, por deficiência, por orientação sexual, por assédio moral e sexual, por obesidade ou por se portar o vírus HIV/aids. Os mais de 70 núcleos existentes no país têm funcionado com certa autonomia, não havendo, portanto, padronização no atendimento: cada unidade atua conforme as disposições da respectiva DRT.

Nos seus cinco anos de existência, os núcleos ainda não desenvolveram todo seu potencial de atuação, sendo que o seu impacto na diminuição das distâncias que separam negros de brancos no mundo do trabalho tem sido pouco expressivo. São várias as razões para tal. Em primeiro lugar, a sua baixa cobertura. Segundo informações do Ministério do Trabalho e Emprego, desde 2001, os 73 núcleos realizam, anualmente, em torno de 15 mil atendimentos, o que corresponde a uma média de apenas 200 atendimentos por unidade/ano. Isso se deve, sobretudo, à fragilidade institucional dos núcleos, na medida em que sofrem de limitações de recursos humanos, materiais e financeiros; além disso, suas atividades nem sempre estão integradas e articuladas às rotinas instituídas pelas DRT. Diante dessas contingências, são poucas as unidades que conseguem desenvolver atividades efetivas de combate à discriminação (*i.e.*, fiscalização, monitoramento de práticas discriminatórias, sensibilização, realização de atividades de promoção da diversidade). E mais: devido à sua pequena visibilidade pública, os núcleos terminam por receber poucas denúncias.

Uma outra razão que explica a reduzida efetividade da atuação dos núcleos no que diz respeito à questão racial, é que essa não tem sido sua prioridade. Muito pelo contrário: cerca de 90% dos 15 mil atendimentos realizados por ano destinam-se à pessoa com deficiência (PcD); menos de 1% dessas ações estão relacionadas a discriminações praticadas contra negros. Alega-se que diante das limitações de recursos, de um lado, e da existência legal⁸² de cotas para PcD, de outro, torna-se mais fácil promover a inserção desse grupo da população no mercado de trabalho. A baixa frequência de encaminhamentos na área de discriminação racial deve-se a uma combinação de fatores que atuam interna e externamente aos núcleos, podendo-se destacar: *i*) insuficientes orientações do Ministério do Trabalho e Emprego; *ii*) despreparo das equipes dos núcleos, em especial, e das DRT, em geral, em relação à temática racial (falta de informações sobre as desigualdades entre negros e brancos, sobre a legislação existente, sobre a atuação de entidades do movimento negro, dentre outras); *iii*) limitações do ponto de vista legal, na medida em que cabe às vítimas o “ônus da prova”, ou seja, é o denunciante ofendido que deve apresentar as provas da

82. Em dezembro de 1999, o governo federal publicou o Decreto 3.298, que regulamenta a Lei nº 7.853/89, a qual determina que as empresas com cem ou mais empregados estão obrigadas a preencher de 2 a 5% dos cargos (proporcionalmente ao tamanho da empresa) com beneficiários reabilitados da Previdência ou com pessoas com deficiência.

discriminação sofrida; e, *iv*) dificuldades que os próprios trabalhadores negros têm de denunciar o empregador, quer porque não vislumbram as instituições públicas como suas aliadas no combate à discriminação, quer porque – como resultado do racismo, passado e presente – acabam introjetando, interiorizando e naturalizando uma identidade negra negativa.

Diante dessas constatações, o Ministério do Trabalho e Emprego decidiu, recentemente, fortalecer o combate à desigualdade de gênero e raça no âmbito das DRT e, para tal, já traçou, em parceria com a OIT, a Seppir e a SPM, um plano de atividades para o segundo semestre de 2005, que busca apresentar, no final do ano, uma proposta integrada de ações destinadas às delegacias e subdelegacias que possibilitem: *i*) sensibilizar e capacitar os gestores e suas equipes; *ii*) padronizar procedimentos mínimos; *iii*) implementar um sistema de informações para acompanhamento e monitoramento dos atendimentos; *iv*) identificar potenciais parceiros; e *v*) estabelecer uma agenda mínima de trabalho. Acredita-se ser necessário, também, promover campanhas de divulgação dos núcleos para que ganhem maior visibilidade pública, contribuindo, assim, para receber maior número de denúncias de práticas discriminatórias.

A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) também vem apoiando, com recursos próprios, organizações não governamentais com o objetivo de promover o “empreendedorismo negro”. Trata-se de ações pontuais que buscam fomentar a incubação de experiências de pequenos empreendedores afro-brasileiros de modo a potencializá-las para o mercado e formar, nesse processo, uma cultura de negócios.

Por último, merece ainda destaque uma iniciativa do Ministério Público do Trabalho (MPT). Trata-se do Programa de Promoção de Igualdade de Oportunidade para Todos, lançado em abril de 2005. Tal programa, que conta com o apoio técnico da Disoc/Ipea, tem como objetivo atuar, extrajudicial ou judicialmente, no combate às discriminações racial e de gênero, buscando a inserção isonômica desses grupos de trabalhadores no mercado de trabalho.⁸³

O programa é implementado em diversas etapas. Na primeira, o MPT convoca as principais empresas de um determinado setor de atividade econômica para que prestem informações sobre seus trabalhadores, tais como sexo, raça/cor, escolaridade, tempo de serviço, cargos de chefia e remuneração, entre outras consideradas relevantes. De posse dessas informações, fornecidas pelas próprias empresas, é construído um “perfil das desigualdades” em cada instituição, que aborda, especialmente, três âmbitos: *i*) a contratação pela empresa, que é dimensionada pela participação de negros e de mulheres no total de empregados; *ii*) a ascensão, que é analisada por meio da presença de negros e de mulheres nos cargos de direção da empresa; e *iii*) os diferenciais de remuneração entre homens brancos, homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Na etapa seguinte, o MPT convoca cada empresa para prestar depoimento.

83. É importante destacar que o programa foi amplamente discutido com diversas instituições – governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais – podendo-se destacar a OIT, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Seppir, a SPM, a SEDH, o Observatório Social, o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade (Ceert), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese), a Educação e Cidadania de Afro-Brasileiros e Carentes (Educafro), o IBGE, a Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas (Anamatra), a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Federação Nacional dos Advogados (Fenadv) e o Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara).

Nesse momento, inquire-se, a partir dos próprios dados encaminhados pelas empresas, sobre as desigualdades de gênero e de raça ali encontradas e sobre o que a organização vem fazendo para combatê-las. A etapa final do processo consiste em estabelecer um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), entre a empresa e o Ministério Público, no qual a empresa se compromete a cumprir, num determinado período, metas para cada um dos três âmbitos aqui mencionados. No caso de não haver acordo, as empresas são acionadas judicialmente.

O Ministério Público do Trabalho iniciou um projeto piloto com os bancos privados do Distrito Federal e, recentemente, estendeu a iniciativa para o setor bancário dos demais estados da Federação, por meio das procuradorias regionais do Trabalho. No Distrito Federal, os bancos se negaram a firmar os TAC alegando que não têm qualquer responsabilidade com a discriminação racial ocorrida no passado, que não praticam qualquer tipo de discriminação e que já vêm implementando medidas que contribuem para encurtar as distâncias que separam negros de brancos. Segundo seus representantes, essas medidas requerem tempo para começarem a apresentar resultados. Diante de tal atitude, conforme previsto no programa, o Ministério Público do Trabalho deve entrar, durante o segundo semestre, com ações civis públicas contra os bancos Bradesco, Itaú, ABN Amro e Unibanco por discriminação contra mulheres e negros. Agora é de se esperar que o Poder Judiciário cumpra sua parte.

3 Conclusões

A compilação de diversas iniciativas implementadas por órgãos da esfera federal para combater as desigualdades raciais no mundo do trabalho revela que foram obtidos avanços, na medida em que esta temática começa a fazer parte das agendas de trabalho dessas instituições. Note-se ainda que, no geral, tais iniciativas procuram estabelecer parcerias com atores estratégicos, buscando, dessa forma, criar uma ambiência favorável à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre negros e brancos no mundo do trabalho.

Contudo, particularmente no que se refere à atuação do Executivo, a cobertura ainda reduzida das ações destinadas ao trabalhador negro e a ausência de metas raciais nos principais programas públicos de emprego, trabalho e renda, quer na cidade (*i.e.*, programas de financiamento do FAT, intermediação e seguro-desemprego), quer no campo (*i.e.*, assentamentos da reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, assistência técnica, aquisição de alimentos)⁸⁴ geram conclusões pouco alvissareiras. Acredita-se que, no curto prazo, não se observarão mudanças expressivas nas relações raciais no mundo do trabalho. Faz-se mister destacar que as graves distorções existentes entre negros e brancos no mercado laboral não poderão ser equacionadas sem a intervenção enérgica do poder público. Para tanto, além de definir metas de atendimento de trabalhadores negros, de ampliar substancialmente a abrangência e os recursos financeiros dos programas em andamento, e de incluir o recorte racial nas demais políticas públicas de emprego, faz-se necessário fortalecer ações com três grandes objetivos. Um deles é valorizar a comunidade negra, destacando tanto seu papel histórico como sua contribuição contemporânea à construção nacional. O propósito de ações dessa natureza é

84. Com exceção de algumas ações destinadas a comunidades remanescentes de quilombos. A esse respeito, consultar a edição nº 10 deste boletim.

atingir não somente os trabalhadores racialmente discriminados, contribuindo para que possam reconhecer-se na história e na nação, mas todos os trabalhadores, permitindo-lhes identificar-se em sua diversidade étnica e cultural. Um segundo objetivo é incentivar organizações – públicas e privadas – a implementarem planos de correção das desigualdades raciais. Finalmente, é necessário pressionar, judicial ou extrajudicialmente, as organizações a encurtarem as distâncias entre trabalhadores negros e brancos, como as previstas pelo Programa do Ministério Público do Trabalho.

Urge, ainda, implementar políticas específicas que considerem a interseccionalidade das várias formas de discriminação que incidem sobre as mulheres negras, isto é, destinadas ao combate da dupla discriminação que sofrem as trabalhadoras negras, oriunda da combinação do sexismo e do racismo.