

CONTRA INFORME DA SOCIEDADE CIVIL

**Exame do Primeiro Informe Periódico do Governo Brasileiro
sobre a Implementação do Pacto Internacional dos Direitos
Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil.**

**30º Período de Sessões
Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
da Organização das Nações Unidas
Genebra, 05 a 30/05/03**

APRESENTAÇÃO

Apenas em agosto de 2001 o governo brasileiro apresentou seu 1º Informe ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Ou seja, nove anos O Brasil ratificar o Pidesc, e um ano após a sociedade civil brasileira haver se mobilizado para apresentar um Informe Alternativo¹, o Comitê DESC pôde conhecer o quanto o governo brasileiro tem atuado para implantar o Pidesc.

Em 2003 o Brasil estará sendo analisado pelo Comitê a partir do *Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, do *Relatório Inicial do Brasil ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. A este gostaríamos de somar o *Contra-Informe da Sociedade Civil ao Relatório Oficial do Governo Brasileiro sobre a Implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil*, como mais um documento de comentários, observações e propostas da sociedade civil no que se refere os direitos econômicos, sociais e culturais.

Contexto político atual

desafio colocado para os membros do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e da sociedade civil brasileira é trabalhar com a perspectiva que o Informe Oficial apresentado em 2001 é chancelado e situado no tempo por um governo que acabou. Fernando Henrique Cardoso foi substituído por Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003 mas ainda se estarão observando aspectos relacionados ao período de 2002. No entanto, caberá ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, implementar as recomendações propostas pelo Comitê e é nosso interesse que as recomendações sejam assimiladas como políticas de Estado e, não somente de governo.

Tal como os governos anteriores e, muito provavelmente, semelhante a outros que ainda virão, o novo governo também aponta sua compreensão do campo dos direitos humanos como algo muito mais relacionado aos direitos civis e políticos do que aos direitos econômicos, sociais e culturais. Mesmo com o lançamento do Programa Fome Zero e o discurso oficial de que este será um governo que priorizará os direitos humanos, percebe-se que ainda falta muito para que o corpo de ministros e, até mesmo o Presidente da República comecem a inserir os Desc nos seus discursos dentro da perspectiva da indivisibilidade e universalidade dos direitos.

Por tudo isso compreende-se aqui que é fundamental situar este relatório entre o ano 2000 e 2002 (ou seja, os últimos dois anos do governo FHC) mas, ao mesmo tempo, aponta-se a necessidade de que as recomendações do Comitê sejam entendidas pelo novo governo não apenas como recomendações para a atuação governamental, mas que sejam assumidas como políticas de Estado e, portanto, não se tornem reféns da boa vontade do presidente que estiver exercendo a função no momento.

Como forma de facilitar a compreensão dos membros do Comitê às observações aqui apresentadas, decidiu-se por seguir o modelo do Relatório Oficial. Decidiu-se também anexar a este Contra-Informe as respostas que foram produzidas pela sociedade civil às questões apresentadas pelo Comitê ao governo brasileiro. Logicamente não se buscou responder a todas as questões, mas, simplesmente, apontar novos elementos para reflexão e análise dos integrantes do Comitê.

objetivo da Plataforma Dhesc Brasil e seus parceiros é iniciar, a partir das recomendações do Comitê, uma grande campanha em prol dos Desc e de sua aplicação no país.

Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

Em 1999 a sociedade civil organizou-se para produzir e apresentar ao Comitê Desc um Contra-Informe ao Relatório Oficial. Naquele momento, maio de 1999, a informação que tínhamos era de

¹ Observamos aqui que quando nos referimos ao Relatório Oficial, falamos do relatório apresentado pelo governo brasileiro; ao falarmos de Relatório Alternativo, nos referimos ao relatório produzido pela sociedade civil sem levar em conta os dados oficiais visto que ainda não se havia produzido o Relatório Oficial; por fim, quando nos referimos a Contra-Informe, aí sim, nos referimos a este relatório que está sendo apresentado ao Comitê e que busca apresentar novos elementos para análise confrontando as informações do Relatório Oficial

que o governo estava a preparar seu informe. Num processo que se iniciou na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos e seguiu até a realização de audiências públicas em 18 estados brasileiros, foram mobilizadas mais de 2.000 organizações da sociedade civil, além de Comissões de Direitos Humanos das Assembléias Legislativas, Ministério Público entre outros.

Em abril de 2000 uma delegação representativa deste conjunto de organizações esteve em Genebra fazendo a apresentação deste trabalho. O que deveria ser um Contra-Informe tornou-se um Relatório Alternativo visto que o governo mudou sua estratégia e decidiu que aquele não seria o momento para apresentar seu informe. Assim, o Comitê Desc entendeu que deveria receber o relatório da sociedade civil e provocou o governo brasileiro a apressar-se em apresentar seu informe. O que efetivamente ocorreu em agosto de 2001.

Como desdobramento desta articulação surgiu em novembro de 2000 a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais² (Dhesc Brasil). Os objetivos fundantes da Plataforma Dhesc Brasil são:

Difundir os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, como direitos universais e indivisíveis, sem diferenciação geracional entre estes e os direitos civis e políticos; desenvolver uma ampla cultura de direitos a partir da noção de que todos e todas são sujeitos de direitos; buscar consenso entre as várias redes, organizações e movimentos, visando a integração dos vários olhares destes grupos em torno de uma perspectiva de luta por direitos.

Suas linhas de ação são as seguintes:

Atividades de lobbying e articulação em âmbito internacional; realização de campanhas anuais em torno de temas que não sejam normalmente associados à temática Desc; monitoramento da implementação dos direitos humanos no Brasil através do acompanhamento do processo de revisão e aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais no Plano Nacional de Direitos Humanos e; criação da figura dos Relatores Nacionais em Desc com a finalidade de desenvolverem processos de consulta ao nível nacional sobre a situação destes direitos no Brasil; formação em direitos humanos; publicações especializadas sobre direitos humanos; apresentação periódica de relatórios temáticos junto ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos.

A Plataforma Dhesc Brasil³ se constitui como uma seção da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (Pidhdd) e vem, gradativamente se ampliando no país. O projeto Relatores Nacionais em Desc (vide anexo), graças à sua singular metodologia, envolve um conjunto de atores que, atuando na defesa dos direitos humanos não têm, necessariamente, os Desc como enfoques principais de sua atuação. No momento em que agregamos à Plataforma organizações temáticas vamos paulatinamente ampliando o foco de atuação da Plataforma e, como contra-partida, oferecemos a estas organizações novos instrumentos para fortalecerem sua atuação.

É dentro desta perspectiva que a Plataforma Dhesc Brasil lidera o processo de produção deste Contra-Informe e nele insere informações produzidas por um conjunto de organizações de diferentes matizes que atuam no campo social brasileiro.

Metodologia

A Plataforma Dhesc Brasil divulgou para o conjunto da sociedade civil o informe do governo brasileiro e definiu, a partir de consultas, que cada organização se encarregasse de produzir uma análise

² A inclusão do termo "humanos" ao nome da Plataforma veio no sentido de fortalecer a dimensão da indivisibilidade dos direitos e firmar nosso compromisso político não só com os Desc mas, também com os direitos civis e políticos, conforme conceituação estabelecida por Jayme Benvenuto Lima Júnior..

³ Coordenam a Plataforma Dhesc Brasil: Magali Godoi, Comissão Justiça e Paz de São Paulo; Luiz Peixoto, Rede de Informação e Ação Pelo Direitos a se Alimentar (Fian/Brasil); Jayme Benvenuto Lima Jr., Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop); James Cavallaro, Justiça Global; Marcio Alexandre M. Gualberto, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); João Frederico dos Santos, Movimento Nacional de Direitos Humanos (Mndh) e tem como Secretário Executivo Paulo César Carbonari.

se crítica ao Relatório Oficial, apresentasse seus comentários e suas recomendações, sempre visando recortes étnicos-raciais e de gênero. Concluiu-se que mais importante que um Contra-Informe analítico este se pautasse em apresentar aos membros do Comitê os pontos de divergência entre a sociedade civil e o governo de modo que as recomendações venham a contemplar os interesses da sociedade civil e possibilitem diálogo com o governo para sua implementação.

Tal como no Informe Alternativo produzido dois anos atrás, buscou-se envolver o máximo possível de organizações da sociedade civil, estabelecendo consultas via Internet e abrindo o processo para que não só representantes de organizações sociais mas, também, sindicatos, universidades entre outros apresentassem suas observações.

Assim, acreditamos que, tal como em 2000, temos condições de apresentar ao Comitê um Contra-Informe que longe de falar por todas as organizações da sociedade civil brasileira, é representativo no sentido de buscar agregar o máximo de informações e distintas óticas.

Organizações e Especialistas Participantes da Elaboração do Contra Informe

Coordenação Geral

Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais
Plataforma DhESC Brasil

Coordenação Executiva

Marcio Alexandre M. Gualberto (FASE)
Paulo César Carbonari (MNDH)
Magali Godói (CJP-SP)

Entidades que Colaboraram com informações e sistematizações

Centro de Educação e Assessoria Popular (CEAP)
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)
Comissão Pastoral da Terra (CPT)
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)
Comitê Latino Americano de Defesa da Mulher (CLADEM Brasil)
Rede Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (Rede Saúde)
Instituto Sócio Ambiental (ISA)
Observatório Social (Social Watch)
Instituto Pólis
Associação Brasileira de Nutrição e Direitos Humanos (ASBRANDH)
Ação Educativa
Associação Brasileira de ONGS (ABONG)
Instituto da Mulher Negra Geledés
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
COHRE Américas Brazil
Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)
Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)
Comissão de Justiça e Paz de São Paulo (CJP-SP)
Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN Brasil)
Centro de Justiça Global (CJG)
Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)

Relatores/as e assessores/as nacionais em Dhesc

Idem.

Sistematização

Marcio Alexandre M. Gualberto

Secretaria Executiva

Paulo César Carbonari

Apoio

A construção e apresentação do Contra Informe contou com apoio logístico das seguintes organizações: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE), EuroPAD/EED e ICCO, Processo de Articulação e Diálogo entre Agências Ecumênicas Europeias e suas Contrapartes Brasileiras (PAD), Rede Internacional para o Direito Humano a se Alimentar (FIAN Internacional), Franciscans International Misereor e inúmeras organizações e redes de movimentos sociais e ONGs do Brasil que aportaram informações e colaboraram diretamente na sistematização de dados.

OS DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NOS ÚLTIMOS 8 ANOS NO BRASIL

Breve Balanço de Situação

Paulo César Carbonari⁴

A tarefa a que estamos nos propondo não é fácil, por mais breve que seja o balanço da questão dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais nos últimos oito anos, nos quais estivemos sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em razão disso, entendemos que é necessário selecionar algumas questões significativas e relevantes que possam ilustrar a situação brasileira. A complexidade da situação e mesmo as diversas leituras que são feitas ou que podem ser feitas dela nos remetem ao reconhecimento de que o que faremos é não mais do que uma leitura, crítica, deste momento histórico, que vivemos como agentes sociais mais do que como espectadores.

A rigor poderíamos classificar preliminarmente a era FHC em matéria de direitos humanos, particularmente de DhESC, nos seguintes aspectos: a) o governo qualificou o lugar dos direitos humanos, contraditoriamente, procurou leva-los do plano normativo para o político; b) o seguimento do receituário do Consenso de Washington restringiu as condições para a garantia efetiva do acesso aos direitos; c) Mesmo numa sociedade democrática, contraditoriamente o governo tem procurado restringir e até criminalizar a ação de movimentos sociais. Passaremos em revista rapidamente cada um dos aspectos.

Direitos Humanos: tentativa de torná-los políticas

O Brasil ratificou a maioria dos principais instrumentos globais e regionais de proteção dos direitos humanos. A Constituição brasileira reconhece integralmente a vigência dos direitos humanos. Boa parte dos direitos fundamentais (tanto civis e políticos quanto econômicos, sociais e culturais), conta com normatização através de legislações específicas. Exemplos são a garantia do Direito à Saúde⁵ e o Direito à Moradia⁶.

Apesar de em alguns casos específicos haver necessidade de aprimoramento dos instrumentos legais disponíveis, especialmente no sentido da complementação com normatizações operacionais, na imensa maioria das áreas, o Brasil reconhece, em termos de marco legal, os direitos humanos, estando, portanto, dotado de recursos fundamentais para a promoção e proteção dos direitos humanos.

Nesta mesma linha, também contamos com diversas instâncias de proteção e controle social de direitos específicos, os Conselhos e Comitês compostos por representação dos órgãos públicos e da sociedade civil organizada, tanto ao nível federal quanto dos Estados e dos Municípios. Exemplos são o Comitê Nacional para os Refugiados e os Conselhos de Saúde, de Criança e Adolescente, de Assistência Social, para citar alguns. O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – em funcionamento há quase 20 anos – é a instância específica de proteção dos Direitos Humanos. Com capacidade de atuação restrita, goza de pouca autonomia em relação ao Poder Executivo. Neste último caso, no entanto, mesmo havendo um Projeto de Lei que modifica o conselho tramitando há mais de 10 anos no Congresso Nacional, o governo não fez qualquer movimento para vê-lo aprovado.

Todos os recursos que indicamos acima não são obra do governo Fernando Henrique Cardoso. A sociedade já contava com a maioria deles antes de sua chegada à Presidência. A novidade por ele introduzida no assunto direitos humanos, especificamente, foi a criação da Secretaria de Estado

⁴ Filósofo, Secretário Executivo da Plataforma Dhesc Brasil

⁵ Artigo 196 a 200 da Constituição Federal e Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8080/90 e 8142/91)

⁶ Emenda Constitucional n. 26, de 2000, que modifica o artigo 6 da Constituição Federal garantindo o direito à moradia como direito fundamental e o Estatuto da Cidade, Lei n. 10527/01.

dos Direitos Humanos (SEDH), vinculada ao Ministério da Justiça e a publicação, em maio de 1996, do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O Programa é um instrumento que tem cumprido a função de direcionar a intencionalidade do Poder Público em matéria de Direitos Humanos. A Secretaria é o órgão encarregado para a execução de políticas públicas e coordenar a ação governamental no campo dos direitos humanos em geral. A construção destes dois instrumentos, apesar de todas as debilidades que têm, caracteriza uma sinalização clara da tentativa de elevar os direitos humanos da condição meramente normativa para a política. Esta medida é contraditória, pois foi permanentemente tencionada no governo e não conseguiu avançar em afirmação e força. Mostras disso é que a SEDH tem pouca força para fomentar ações articuladas e coordenadas em sentido amplo com os diversos órgãos do governo e mesmo com a sociedade e, ademais, conta com uma baixa dotação orçamentária (normalmente vítima de cortes em razão do superávit primário) e praticamente não dispõe de mecanismos e instrumentos de monitoramento da execução das ações previstas. Como esta situação acaba por afetar diretamente a execução do PNDH, em grande medida esta acaba por constituir-se numa carta de intenções.

Na sua reedição, o PNDH foi divulgado com um Plano de Ação para o ano de 2002. Na ocasião do seu lançamento, durante a VII Conferência Nacional de Direitos Humanos (realizada no final de maio de 2002) várias organizações da sociedade civil saudaram a divulgação de um Plano de Ação, mas manifestaram profunda preocupação com as previsões nele contidas, consideradas insuficientes. Reconhecem o avanço na perspectiva da indivisibilidade dos direitos, no entanto, entendem que ainda está aquém de dar um tratamento integral na perspectiva da promoção da realização dos direitos humanos. Segundo análise elaborada por entidade da sociedade civil⁷, do total das 518 ações do Plano (PNDH II), 93 referem-se à garantia de direitos junto aos setores sociais excluídos (18% do total). Os recursos destinados ao cumprimento destas ações alcançam o valor de R\$ 4,4 milhões do já previsto no orçamento federal para 2002. Até o início de outubro de 2002, passados cinco meses do anúncio do PNDH II e a dois meses do final do exercício fiscal, a situação da execução orçamentária dos principais ações nele previstas, em termos percentuais, encontrava-se na seguinte situação: 1) Atenção à pessoa portadora de deficiência, 25,14%; atenção à criança, 0% (zero); Combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, 95,71%; Etnodesenvolvimento de sociedades indígenas, 71,07%; Território e cultura indígenas, 33,75%; Reinserção social de adolescentes em conflito com a lei, 22,03%; Defesa dos direitos da criança e do adolescente, 28,68%; Direitos humanos, direitos de todos (capacitação), 16,33%; Combate à violência contra a mulher, 48,91%; Esporte solidário, 0% (zero); Reestruturação do sistema penitenciário, 14,05%; Assistência a vítimas e testemunhas ameaçadas, 54,26%; Defesa dos direitos do consumidor, 41,94%; Assistência jurídica integral e gratuita 58,9%; Erradicação do trabalho infantil, 29,80%; Erradicação do trabalho escravo, 54,90%; Assentamentos de trabalhadores rurais, 46,40%. Contrastando, o mesmo órgão responsável pela execução destas ações já executou, pagando juros e amortizações da dívida externa o equivalente a 70,40% do previsto⁸.

Diante do que dissemos resulta claramente que a era FHC fez um esforço e manifestou uma disposição concreta, mas contraditoriamente, ainda deu pouquíssimos passos para que efetivamente os direitos humanos, além de regra normativa, possam ser vigentes como políticas públicas, aliás, o que efetivamente fará com que sejam amplamente realizados.

⁷ Cf. INESC. Nota Técnica n. 61. PNDH II: Compromisso político ou marketing? maio 2002 (www.inesc.org.br).

⁸ Fonte: SIAFI/STN/COFF-CD e PRODASEN. Elaboração: INESC (especialmente para este documento). Considerada a execução até 04/10/02. O percentual de execução é obtido através da divisão entre a despesa liquidada e a dotação inicial. Representa a parcela da dotação inicial que foi gasta no período.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| DIREITO À LIVRE DETERMINAÇÃO, MEIO AMBIENTE, POVOS INDÍGENAS, POPULAÇÃO NEGRA E MINORIAS (artigos 1, 2, 3, 4 e 5) | 9 |
| DIREITO AO TRABALHO (artigo 6) | 27 |
| DIREITO AO TRABALHO (artigo 6) | 33 |
| DIREITO À ORGANIZAÇÃO SINDICAL E À GREVE (artigo 8) | 38 |
| DIREITO À PREVIDÊNCIA E À SEGURIDADE SOCIAL (artigo 9) | 41 |
| DIREITO À PROTEÇÃO DA FAMÍLIA, DAS MULHERES E DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES (Artigo 10) | 44 |
| DIREITO À ALIMENTAÇÃO, À ÁGUA, TERRA E MORADIA (artigo 11) | 52 |
| DIREITO À SAÚDE (artigo 12) | 73 |
| DIREITO À EDUCAÇÃO (artigos 13 e 14) | 85 |
| DIREITO À CULTURA E AO CONHECIMENTO CIENTÍFICO (artigo 15) | 90 |
| PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES GERAIS | 97 |

Situação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil

DIREITO À LIVRE DETERMINAÇÃO, MEIO AMBIENTE, POVOS INDÍGENAS, POPULAÇÃO NEGRA E MINORIAS (artigos 1, 2, 3, 4 e 5)

COMENTÁRIO:

Livre determinação

1. Nos últimos anos, a aplicação permanente da política ditada pelo Consenso de Washington levou o país a implementar um conjunto de ajustes de política econômica que o tem levado ao aumento do endividamento interno e externo e à redução gradativa dos gastos do governo em investimentos sociais. Estas situações levam, em consequência, a por em risco a garantia de autodeterminação em termos de modelo de desenvolvimento e na garantia de avanços na efetivação dos direitos humanos.
2. O total da dívida externa saltou de U\$ 148,29 bilhões, em 1994, para U\$ 236,16 bilhões, em 2000. No mesmo período, o país pagou o montante de U\$ 75,89 bilhões em juros e U\$ 218,80 bilhões em amortizações, o que perfaz um total de U\$ 294,69 bilhões⁹. Um exercício matemático elementar mostra que, no período, o País praticamente pagou em juros e amortizações quase o equivalente ao que continuava a dever em 2000. No mesmo período, a dívida cresceu U\$ 87,87 bilhões, em contraste com um pagamento que é mais do que três vezes este valor. A dívida interna passou de R\$ 59,4 bilhões, em 1994, para R\$ 555,90 bilhões, em 2000, um crescimento acumulado no período equivalente a 836%¹⁰. O saldo da balança de pagamentos saltou, na última década, de 14,7 para 30,7 bilhões de dólares e o déficit de contas de transações correntes passou de 1,7 bilhões para 35,2 bilhões de dólares – nada menos do que 24 vezes mais¹¹.
3. O último acordo com o FMI (em agosto de 2002), feito com a finalidade de fazer frente ao fluxo de capitais e à escalada da dívida pública, resultou na disponibilização de U\$ 30 bilhões. Em contrapartida, o país precisa, já em 2002, garantir um superávit primário (economia nos gastos públicos) de 3,88% do PIB, e nos próximos anos de pelo menos 3,75% do PIB. Exige “reformas estruturais” consideradas necessárias ao País, entre as quais está “avanço no processo de alienação dos bancos estaduais federalizados”. Trata-se de uma nova linguagem para falar da privatização que, desde 1998, já levou à venda do setor de telecomunicações, parte do setor de energia, do setor de siderurgia, entre outros, em consequência do acordo realizado naquele ano e que resultou em 12 Emendas Constitucionais aprovadas de lá para cá com o intuito objetivo de reduzir a importância econômica do Estado, acelerando a privatização. Além disso, este acordo tem uma inovação importante, introduz uma cláusula que autoriza o FMI a interferir trimestralmente, podendo sugerir a modificação da meta de superávit primário prevista¹². Ora, o que prevê este assunto é a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária, aprovadas anualmente pelo Congresso Nacional. Com isso, efetivamente o FMI poderá, se assim achar necessário, condicionar a aprovação da liberação de novos recursos já acordados ao cumprimento do que entende ser meta necessária num ou noutro trimestre ao do ano, introduzindo possivelmente novas exi-

⁹ Fonte: Boletins do Banco Central do Brasil. 1994 e 2001.

¹⁰ Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil (www.stn.gov.br e www.bacen.gov.br).

¹¹ Cf. PIDHDD. Panorama de las principales violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales (desc) en América Latina. IN: Cuadernos DESC, n. 3, 2002, p. 20. Relatório da Audiência sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en las Américas (114 Período de Sesiones).

¹² Segundo Fernando Dantas, articulista do Jornal O Estado de São Paulo: “O FMI pode, teoricamente, impor um aumento do superávit primário anual para 2003 já em dezembro deste ano, na primeira revisão do acordo fechado em agosto ou em março do próximo ano, já com o governo eleito governando o país. O superávit primário acertado para 2003 é de 3,75% do PIB. Este poder do FMI foi incluído neste novo acordo por meio de uma cláusula que não existia nos acordos anteriores e nas suas revisões trimestrais. (...) tal como está escrito, a cláusula implica que, se o FMI considerar que não houve entendimento (e, para isto, basta não se satisfazer com a posição e argumentos brasileiros), poderá haver um impasse nas revisões trimestrais e a não liberação dos recursos previstos no acordo. Em outras palavras, se não houver entendimento, o FMI poderá suspender a liberação dos U\$ 24 bilhões prometidos para o Brasil em 2003” (Cf. Jornal O Estado de São Paulo de 05/09/02)

gências de restrição na execução orçamentária que, via de regra, resulta na redução dos gastos em programas sociais e de investimento.

4. O mais grave é que efetivamente este acordo põe em risco a autonomia do País, tanto em seu processo de aprovação quanto ao introduzir mecanismos de incidência direta do FMI na política nacional. No primeiro caso, o acordo foi feito e aprovado sem passar pelo Poder Legislativo, o que fere frontalmente a Constituição Federal, que determina que qualquer financiamento externo deve ser analisado e autorizado pelo Senado Federal. Esta situação motivou a apresentação de uma Representação, assinada por várias organizações da sociedade civil organizada, pedindo que a Procuradoria Geral da República intervenha, agindo junto à Justiça, para que os preceitos constitucionais sejam garantidos¹³.
5. Uma outra questão que vem preocupando os brasileiros neste sentido é o processo de implementação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a proposta de transferência de controle da Base de Alcântara¹⁴ ao governo americano. Em plebiscito popular nacional (não oficial) realizado na primeira semana de setembro último, mais de 10 milhões de brasileiros (cerca de 10% do eleitorado) compareceram espontaneamente para votar e disseram não à ALCA e não à transferência de controle da Base de Alcântara¹⁵. Da parte das organizações da sociedade civil há um posicionamento claro e quase unânime sobre a repercussão negativa destas medidas, especialmente no tocante à capacidade de autodeterminação do País. No campo específico da garantia dos direitos humanos a avaliação também vem sendo a mesma¹⁶.
6. O que também preocupa gravemente a sociedade civil brasileira é a nova doutrina Bush, enviada no mês de setembro ao Congresso Americano, na qual fica explícita a posição belicista, de ameaça preventiva (para nós, para o governo Bush, segurança preventiva) e de exigência de alinhamento como condição à ajuda americana. Esta disposição expressa claramente a intenção de o governo americano restringir financiamentos e ajudas a instituições e países que não se posicionarem a favor da proposta americana¹⁷. Ademais, não compartilhamos com a perspectiva de impunidade aos nacionais estadunidenses que possam cometer genocídios, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra, a ser viabilizada por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou mediante acordos bilaterais entre os Estados Unidos e outros países, no sentido de evitar a entrega destas pessoas ao Tribunal Penal Internacional e o exercício da jurisdição universal ou interna. Nada justifica essa perspectiva de tutela a criminosos internacionais, sendo contrária ao sistema interamericano de direitos humanos e ao ordenamento jurídico brasileiro, ambos a recomendar a igualdade perante a lei e a responsabilidade penal individual daqueles que atentem contra a consciência da humanidade.

¹³ A ação foi coordenada pela REDE BRASIL sobre Instituições Financeiras Multilaterais e foi assinada por dezenas de organizações da sociedade civil, tendo sido entregue ao Ministério Público Federal no início de setembro.

¹⁴ A avaliação da sociedade civil é que a transferência de controle da Base de Alcântara, nos termos atualmente em discussão pelo Congresso Nacional significa romper com a soberania nacional e abrir o território brasileiro para a política de segurança do governo Bush que inclui o Plano Colômbia como ação importante. Alcântara não é inofensiva. Está no centro da nova política americana para a América Latina.

¹⁵ O Plebiscito foi coordenado pela Campanha Jubileu Sul/Brasil, da qual participam, organizações religiosas, sindicais, populares, ONGs e partidos de esquerda. Segundo os organizadores, votaram 10.149.542 brasileiros/as. Deste total 1,12% disseram sim e 98,33% Não à pergunta se o governo brasileiro deve assinar o tratado da ALCA (0,55% votaram branco ou anularam o voto). Perguntados se o Brasil deve continuar nas negociações da ALCA, 3,37% disseram sim; 95,94% não; e 0,70% votaram branco ou anularam o voto. No mesmo plebiscito, perguntados sobre se o governo brasileiro deve entregar parte do território – a Base de Alcântara – para controle militar dos Estados Unidos, os brasileiros responderam: 0,65% sim; 98,59% não, sendo que 0,22% votaram branco ou anularam o voto. Dados fornecidos pela Coordenação do Plebiscito e colhidos junto a www.adital.org.br.

¹⁶ Cf. Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Dignidade Sim, Alca Não! Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais e a Área de Livre Comércio das Américas. Porto Alegre: Corag, 2002.

¹⁷ Reportagem da Revista Isto É Dinheiro diz que: “Ao enviar seu projeto de doutrina de segurança nacional ao Congresso, há dez dias, Bush avisou que vai retirar o financiamento das instituições que não atenderem os interesses americanos. O diretor-gerente do Fundo [FMI] logo demonstrou que está afinado com o discurso guerreiro de Bush: ‘Se a ação for rápida e restrita ao Iraque, o impacto econômico será pequeno e poderá haver, inclusive, efeitos positivos, porque a situação ficará mais clara’, disse Köhler. O interesse do governo Bush é também pressionar países como o Brasil e a Argentina a manter o rumo de liberalização econômica”. (A pressão do Fundo. Revista Isto É Dinheiro. N. 266, 02/10/02, p. 30).

7. Este conjunto de aspectos, somados à crescente dificuldade de os organismos internacionais de resolução multilateral de conflitos, especialmente da ONU (Organização das Nações Unidas), vem indicando o avanço do unilateralismo e a maior dificuldade, portanto, de cada País, implementar, por seus próprios meios democráticos o modelo de desenvolvimento e os instrumentos concretos para realizá-lo. O contexto de globalização exige novos posicionamentos e haveria de ensejar o aprimoramento das relações multilaterais e democráticas também em nível internacional e, em conseqüência o fortalecimento dos organismos mundiais e regionais de garantia de solução pacífica de conflitos e de proteção dos direitos fundamentais.
8. Deste quadro, ao menos resulta evidente o risco que países como o Brasil correm no sentido de terem condições de garantia de sua autodeterminação e, também de garantir a efetiva execução de políticas que possam primar pela garantia dos direitos humanos fundamentais. Passemos a analisar a repercussão deste quadro no caso específico dos DhESC.
9. A análise do investimento público em programas sociais indica que houve leve crescimento. Segundo o próprio governo, os gastos sociais, que eram de 13% do PIB em 1995, passaram a 14% em 1998 e 1999¹⁸. Contrastando, porém, o impacto dos gastos com juros e encargos da dívida interna e externa aos gastos sociais, fica claro o potencial que vem sendo simplesmente escoado para tal fim em detrimento da aplicação na garantia dos direitos sociais e de investimentos para sua garantia. Em 2002, até 26 de julho, em razão da exigência de superávit primário, os gastos públicos sociais têm sido reduzidos¹⁹. No mesmo período, no entanto, os compromissos com pagamentos de juros, encargos e amortizações das dívidas públicas interna e externa, têm sido mantidos e até ampliados, conforme acordado com o Fundo Monetário Internacional desde 1998. De janeiro a 26 de julho 2002, o governo federal gastou, com este item do orçamento, um total de R\$ 57,46 bilhões ou 35,45% da disponibilidade líquida do Poder Executivo. Para ter um comparativo, em 1995, os pagamentos com os serviços das dívidas externa e interna representavam 17,15% da disponibilidade líquida do Poder Executivo²⁰. Estes dados mostram claramente o sentido das prioridades. Podemos afirmar, com toda a certeza: não está nesta lista a promoção ao máximo dos direitos.
10. O Brasil é um dos países com os maiores índices de desigualdade do mundo e com um grande contingente de pobreza e miséria o que gera um contingente amplo de brasileiros excluídos do acesso aos direitos fundamentais.
11. Os últimos dados²¹ sobre a situação no Brasil indica que o Governo brasileiro conseguiu melhorar alguns índices²², mas não o suficiente para avançar na distribuição de renda: a renda média do brasileiro caiu 10,3% nos últimos cinco anos – no caso dos mais pobres a queda foi ainda maior, de 11,6% e dos mais ricos a perda foi menor, de 9,1% (os 10% mais ricos controlam cerca de 50% da renda e os 50% mais pobres controlam 10% da renda); o índice de Gini permanece estável na faixa de 0,575; o desemprego aumentou de 7%, em 1996, para 9,4% da População Economicamente Ativa, em 2001; a distribuição dos rendimentos indica que os 10% da população que ganham menos recebiam, em 2001, um salário equivalente a R\$ 61,00 e controlam menos de 1% dos rendimentos, enquanto os 10% que ganham mais passaram de uma renda de R\$ 7,53 mil para R\$ 7,92 mil; dos trabalhadores empregados, 63% ganha até três salários mínimos²³; o Índice de Desenvolvimento Humano passou de 0,753, em 1999, para 0,757, em 2000²⁴.

¹⁸ Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil. Brasília: IPEA, 2001, p.21.

¹⁹ Cf. INESC. Boletim Orçamento. Ano I, n. 1, agosto 2002, p. 1.

²⁰ Cf. INESC. Boletim Orçamento. Ano I, n. 1, agosto 2002, p. 5.

²¹ Cf. IBGE. PNAD 2001 (www.ibge.gov.br).

²² É o caso da redução de crianças fora da escola, de 8,7%, em 1996, para 3,5% em 2001. A faixa de população que tem 11 anos ou mais de estudo cresceu de 16,3% para 21,7% no mesmo período. Houve também redução da incidência do trabalho infantil (pessoas de 5 a 17 anos ocupadas), que caiu para 12,7%, sendo que entre 1999 e 2001 recuou 27%. No entanto ainda são 5,4 milhões de crianças trabalhando, das quais, 296,7 mil têm idade entre 5 e 9 anos e se encontra em áreas rurais (81%). (Dados colhidos de www.ibge.gov.br e trabalhados pelo Jornal Valor Econômico, de 13, 14 e 15/09/02, p. A12.

²³ Cf. Jornal Valor Econômico, 13, 14 e 15/09/02, p. A12; Jornal Gazeta Mercantil, 13/09/02, p. A-6. A pesquisa mostra ainda

12. O número dos brasileiros que vivem na indigência e na pobreza²⁵, segundo dados do Governo, apesar de uma leve diminuição, ainda é alto: em 1998, 21,4 milhões de brasileiros eram considerados indigentes (13,9% da população); 50,1 milhões estavam na pobreza (32,7% da população)²⁶. Segundo um organismo do próprio governo, considerando o nível de renda per capita que o país atingiu a partir dos anos 1970, poderíamos ter hoje uma incidência da pobreza de em torno de 10% (mais de 1/3 a menos do que a registrada), considerando a média mundial de concentração de renda²⁷. Em suma, poderíamos dizer que: o Brasil é recordista mundial em concentração de renda; 15,8% da população não têm acesso às condições mínimas de higiene, educação e saúde; 11,4% morrem antes de completar 40 anos; 16% são analfabetos²⁸.
13. Se lermos a questão pelo viés étnico, por exemplo, teremos uma mostra clara da desigualdade. Um estudo feito com base no Índice de Desenvolvimento Humano, de 1999, indica claramente que à época o Brasil ocupava a 79 posição no ranking dos países. Porém, considerando-se a população negra, o Brasil ocuparia a 108 posição, enquanto com base na população branca ocuparia o 49 lugar²⁹. Estudo sobre a pobreza indica que a população negra no Brasil representa 45,3% do total, no entanto, entre os pobres 63,6% são negros e dos indigentes 68,8% são negros³⁰. A taxa de analfabetismo é de 19,8% se considerada a população negra com mais de 15 anos de idade e de 8,3% se considerarmos a população branca³¹. A taxa de mortalidade infantil, em 1996, considerando a população branca era de 37,3%; considerando a população negra era de 62,3%, uma diferença de 25%³². Segundo Cano, "No Rio de Janeiro e em São Paulo, a probabilidade de os negros serem mortos pela polícia é três vezes maior do que o seu peso na população"³³.
14. Uma Comissão Mista Especial do Congresso Nacional, criada no segundo semestre de 1999 para estudar as causas estruturais e conjunturais da pobreza e das desigualdades sociais e apresentar soluções concluiu que: "Os resultados (das pesquisas), além de mostrarem um grau de desigualdade muito alto, revelam que essa desigualdade não tem se atenuado nos últimos tempos, mantendo, ao contrário, uma elevada estabilidade, pois o grau de desigualdade hoje é praticamente o mesmo de vinte anos atrás"³⁴.
15. O quadro aqui rapidamente descrito, apesar de não ser exaustivo, indica claramente que há um amplo contingente de brasileiros excluídos do acesso às condições básicas de satisfação de seus direitos fundamentais. A pobreza no Brasil tem cara: é negra, mulher.

Luta Social e Criminalização dos Movimentos

16. O movimento social brasileiro tem uma tradição clara de organização forte e de ampla capacidade de mobilização da sociedade brasileira, além de vir desenvolvendo capacidade de monitoramento e de controle social junto aos Conselhos de Direitos (da Saúde, da Criança e do Adolescente, entre muitos outros). Sem exagero, pode-se dizer que, em boa medida,

que o número de famílias chefiadas por mulheres passou de 24,2% para 27,3%

²⁴ Cf. PNUD. O Brasil no RDH 2002. Relatório de Desenvolvimento Humano 2002. Brasília: PNUD, 2002 (www.undp.org.br).

²⁵ São considerados pobres os brasileiros situados abaixo da linha de pobreza e são considerados indigentes os brasileiros que estão situados abaixo da linha de extrema pobreza. O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) usa linhas regionalizadas (mínimo de 68 e máximo de 126 reais por pessoa/mês para fazer os cálculos). Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil. Brasília: IPEA, 2001, p.12.

²⁶ Cf. BARROS, R; HENRIQUES, R; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: a estabilidade inaceitável. Brasília: IPEA, 2000. Em 1995, 14,6% dos brasileiros eram indigentes e 33,9% pobres.

²⁷ Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil. Brasília: IPEA, 2001, p.20.

²⁸ Cf. PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 1999. (www.undp.org.br).

²⁹ FASE, apud, ThEMIS. Caminhos para a igualdade nas relações raciais. Porto Alegre: ThEMIS, 2002, p.21

³⁰ IPEA. Texto para Debate, n. 807, julho de 2001, com base nos dados de IBGE. PNAD 1999.

³¹ Idem. Ibidem.

³² HERINGER, Rosana. Desigualdade racial no Brasil. 2000. Fonte: IBGE. PNAD 1998.

³³ CANO, Ignácio. Racial Bias in Lethal Police Action in Brazil. Mimeo, 2000.

³⁴ Cf. Congresso Nacional. Relatório Final da Comissão Mista Especial de Combate à Pobreza. Apud, CARVALHO, F.; DURÃO, J.E.S.; CORREA, S. Ajuste Econômico e Desajuste Social. Rio de Janeiro: Social Watch, 2000.

as conquistas sociais configuradas constitucionalmente são fruto da mobilização social (milhares de assinaturas para propostas de emendas). Avanços significativos em legislações ordinárias que vem para a proteção dos direitos também contaram com ampla participação popular. Entre os diversos casos, citamos o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Saúde, a Lei Orgânica da Assistência Social, todas fruto de ampla mobilização social. Outro exemplo é o da Lei que torna crime a corrupção eleitoral, fruto de um Projeto de Lei de iniciativa popular, com mais de um milhões de assinaturas.

17. No entanto, nos últimos anos o país tem assistido a um processo de perseguição de lideranças destas organizações. O quadro mais objetivo é demonstrado pela perseguição a lideranças da luta pela terra. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra³⁵, de janeiro a agosto de 2002, foram registrados 346 conflitos que envolveram 286.095 pessoas; foram registrados 16 assassinatos, 20 tentativas de assassinato, 73 pessoas estão ameaçadas de morte, 10 foram torturadas, 31 foram agredidas fisicamente, 111 foram presas e 3 foram feridas³⁶.
18. Do ponto de vista institucional a disposição do governo no sentido da criminalização dos conflitos no campo, por exemplo, está manifesto na Medida Provisória n. 2.183, através da nova redação que dá especialmente aos parágrafos 6, 7, 8 e 9, do artigo 2, da Lei 8.629/93, impedindo de vistoria para desapropriação os imóveis que tenham sido ocupados; impedindo pessoas participantes de ocupações de receberem terra e impedindo organizações que patrocinem ocupações de receber recursos públicos. Estas medidas têm objetivo claro de inibir o processo organizativo autônomo das populações despossuídas da terra e penalizar as pessoas e entidades que agirem ocupando áreas improdutivas na tentativa de fazer avançar o processo de reforma agrária no país.
19. Esta situação mostra a vigência de uma contradição estrutural na sociedade brasileira. De um lado, o avanço da organização e da mobilização social e a conseqüente ampliação dos espaços institucionais para sua participação no controle social do Estado. De outro, a permanência de resquícios de ação autoritária do Estado no sentido de inibir a livre manifestação da sociedade em vista da garantia de seus direitos fundamentais.

Meio Ambiente

20. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 estabeleceu marcos e referências que permitem aprofundar o sentido do direito ao meio ambiente e fazer com que ele seja incorporado com maior efetividade aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
21. No preâmbulo do seu Capítulo 1, a Agenda 21 salienta que a humanidade se defronta “com a perpetuação das disparidades existentes entre as nações e no interior delas, o agravamento da pobreza, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende nosso bem-estar”. E continua: “Não obstante, caso se integrem as preocupações relativas a meio ambiente e desenvolvimento e a elas se dedique mais atenção, será possível satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível de vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro”. A isso chama a seguir de “desenvolvimento sustentável” (1.1).
22. A Agenda 21 atribui ao mercado e à liberalização comercial o papel principal para reduzir a pobreza e diminuir as pressões sobre o meio ambiente e assim chegar ao desenvolvimento

³⁵ Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da Comissão Pastoral da Terra. Cf. www.cptnac.com.br/conflitos/index.htm em 07/10/02.

³⁶ Segundo a CPT, em 2001, foram registrados 880 conflitos que envolveram 426.102 pessoas; foram registrados 29 assassinatos, 37 tentativas de assassinato, 132 pessoas foram ameaçadas de morte, 15 foram torturadas, 33 foram agredidas fisicamente, 254 foram presas e 40 foram feridas. Em 2000, foram registrados 1.024 conflitos que envolveram 555.979 pessoas; foram registrados 30 assassinatos, 12 tentativas de assassinato, 80 pessoas foram ameaçadas de morte, 8 foram torturadas, 37 foram agredidas fisicamente, 170 foram presas e 56 sofreram lesões corporais. Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da Comissão Pastoral da Terra. Cf. www.cptnac.com.br/conflitos/index.htm em 07/10/02.

- sustentável. Não percebe que se contradiz quando afirma no seu capítulo 4: “Enquanto a pobreza tem como resultado determinados tipos de pressão ambiental, as principais causas de deterioração ininterrupta do meio ambiente mundial são os padrões insustentáveis de consumo e produção, especialmente nos países industrializados. Motivo de séria preocupação, tais padrões de consumo e produção provocam o agravamento da pobreza e dos desequilíbrios” (4.3).
23. A Convenção sobre Mudanças de Clima por sua vez reconhece a responsabilidade dos países industrializados nas emissões globais de gases de efeito-estufa e reitera o direito das nações ao desenvolvimento sustentável, o que significa que se uns devem diminuir as suas emissões, as emissões de outros crescerão “para que eles possam satisfazer as suas necessidades sociais e de desenvolvimento” (Preâmbulo). No entanto, não os exime de uma atitude responsável quando define as obrigações das Partes, tais como: “Promover a gestão sustentável, bem como promover e cooperar na conservação e fortalecimento, conforme o caso, de sumidouros e reservatórios de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, inclusive a biomassa, as florestas e os oceanos como também outros ecossistemas terrestres, costeiros e marinhos” (Artigo 4 d).
 24. A Convenção da Biodiversidade reafirma “que os Estados têm direitos soberanos sobre os seus próprios recursos biológicos” (Preâmbulo), criando aí uma área potencial de fricção com a Agenda 21, quando esta privilegia a liberdade do comércio internacional. E mais, ao observar “que a exigência fundamental para a conservação da diversidade biológica é a conservação in situ dos ecossistemas, etc. (preâmbulo)”, reconhece “a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais” (id.). Esse reconhecimento a leva a reconhecer no mesmo parágrafo que “é desejável repartir equitativamente os benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes a conservação da diversidade biológica e a utilização de seus componentes” (id.).
 25. O meio ambiente é visto principalmente 1) como provedor dos recursos naturais, renováveis e não-renováveis, para o desenvolvimento, sendo que a distinção feita aqui tende a se apagar, já que o padrão dominante de produção e consumo tende a acabar também com os recursos que seriam renováveis; 2) como repositório dos rejeitos e da poluição causados por esse mesmo padrão. Este padrão de produção e consumo tende a reproduzir a pobreza e a desigualdade que, por sua vez, gera, embora sejam secundários, na escala do planeta, maior pressão sobre os recursos e maiores impactos sobre o meio ambiente.
 26. O direito ao meio ambiente funde-se aqui com o direito a um desenvolvimento sustentável: uma vida digna para todos, em especial para as populações pobres dos países “em desenvolvimento”, com acesso aos serviços essenciais, e um padrão de consumo que preserve a possibilidade da humanidade futura garantir as suas necessidades.
 27. Se os mecanismos para a sua implantação estão sendo descritos, propostos e até normatizados, o desenvolvimento sustentável como tal não está definido, senão como a continuação, embora mais prudente, do padrão ocidental dominante atualmente. No entanto, o apelo à democracia participativa e aos diferentes setores da sociedade se mobilizar para contribuir para o desenvolvimento sustentável (Agenda 21. Secção III) deixam uma margem de interpretação e de inovação sobre que desenvolvimento e que relação com o meio ambiente se pretendem. As referências que a Convenção da Biodiversidade faz às populações tradicionais abrem a possibilidade que seja dado um outro tratamento ao desenvolvimento, embora a conclusão que tire da sua importância seja tão somente que elas possam ter *royalties* e outras compensações sobre os seus conhecimentos.
 28. O Brasil se comprometeu a implementar a Agenda 21, apesar desta não ter força de lei, e assinou as Convenções sobre Mudança Climática e da Biodiversidade, ratificadas posteriormente pelo Legislativo brasileiro. Ainda se ressentia da não aprovação de lei que dê consequência internamente à Convenção da Biodiversidade e do Estatuto das sociedades indígenas. Mas dispõe de qualquer modo de um amplo arsenal jurídico referente ao uso dos recursos naturais e à conservação do meio ambiente...

29. A Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, já dava o quadro institucional e os substrato jurídico que permite promover no país o direito ao meio ambiente. Há um amplo rol de dispositivos constitucionais que são relacionados à matéria que, interpretados e aplicados conjuntamente, permitem a realização do direito humano ao meio ambiente, nos âmbitos econômico, social e cultural. O capítulo sobre meio ambiente está incluído sob o Título VIII, Da Ordem Social, e dessa forma submete-se ao disposto no artigo 193 (Tít. VIII, Cap. I: Disposição Geral): A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. A dignidade humana e a cidadania são tidas como fundamento da República já no artigo 1º (incisos II e III). O artigo 3º coloca como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (incisos I a IV). O desenvolvimento econômico, por sua vez, deve obedecer ao que dispõe a Constituição Federal sobre a ordem econômica: é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, tendo como um de seus princípios a defesa do meio ambiente (art. 170, caput e inciso VI). O artigo 225 (Tít. VIII, Cap. VI) estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Finalmente, no aspecto cultural, normas constitucionais reconhecem e impõem ao Estado o dever de proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, garantindo o pleno exercício dos direitos culturais, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais (art. 215, caput e parágrafo 1º). São dispositivos que travam um diálogo permanente na busca de efetivação do texto constitucional como um todo, uma vez que sua negação ou aplicação parcial é algo antijurídico, que viola o Estado Democrático de Direito.
30. Da forma como é colocado no texto constitucional, o direito ao meio ambiente é um direito fundamental, pois embora não esteja colocado no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais³⁷, é reconhecido como essencial à sadia qualidade de vida e é um princípio da ordem econômica, que busca a justiça social e a existência digna de todos. Dessa forma, liga-se diretamente aos fundamentos e aos objetivos fundamentais da República, inserindo-se na realização da dignidade humana e da cidadania, tornando-se indispensável para a redução das desigualdades sociais, o desenvolvimento nacional, e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.
31. É um direito fundamental que depende da participação estatal para ter eficácia, assim como ocorre com outros direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, o Poder Público há de se fazer presente, por suas três esferas: Executivo, Legislativo e Judiciário. O dever de defender e preservar o meio ambiente também é imposto à coletividade, e neste ponto a Constituição Federal dá concretude ao princípio da cooperação, traçando a necessidade de um trabalho conjunto do Estado com a sociedade na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Instâncias de participação do cidadão na definição, execução e fiscalização de políticas econômicas e ambientais são essenciais para que toda a sociedade possa manifestar seus interesses perante o Poder Público, e não apenas a parcela minoritária detentora de grande poder econômico.
32. A efetivação do direito humano ao meio ambiente garante a conservação das bases naturais da vida e condições para a existência humana com dignidade. Desonera as gerações futuras das dívidas assumidas no presente. Os recursos naturais passam a ser apropriados racionalmente, de modo que as bases naturais da vida sejam mantidas; os efeitos positivos da produção são distribuídos de forma mais justa, igualitária, o mesmo ocorrendo com os efeitos negativos; as culturas, principalmente as tradicionais, são respeitadas e reproduzi-

³⁷ A não ser a breve menção do inciso LXXIII do artigo 5º, que permite ao cidadão, por meio de ação popular, intentar a anulação de ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

das. Dessa forma, os povos oprimidos podem ter voz, e a construção de um mundo sustentável e democrático ser visto como algo possível.

33. A situação do país no que diz respeito ao direito ao meio ambiente e à sustentabilidade é distante desse ideário. Combinam-se de fato aqui formas predadoras de ocupação e de exploração do território praticadas desde o “descobrimento” e um desenvolvimento dito moderno, mas que não encontrou uma sociedade suficientemente organizada para que se coloquem limites efetivos à exploração que ele faz dos recursos naturais e do meio ambiente. Os ecossistemas foram e continuam sendo sistematicamente destruídos pelo avanço da frente de exploração da madeira e da agropecuária, que destrói as comunidades tradicionais que encontra no seu caminho. Essa ocupação foi e continua sendo privilégio quase exclusivo do latifúndio. Salvo exceções, o Brasil não só nunca promoveu uma reforma agrária como impediu sistematicamente a implantação de uma agricultura familiar de peso, afora algumas áreas, no sul em particular. A agricultura, tanto alimentar quanto para fins de produção de papel para produção de energia, e a pecuária modernas prosseguem com esse modelo, ocupando novas áreas, com o fator agravante que se trata de uma agropecuária quimificada, com mecanização pesada, praticando a monocultura, pressionando hoje para o uso de sementes transgênicas. As conseqüências são graves: erosão e poluição dos solos, assoreamento e poluição dos rios, desaparecimento progressivo de ecossistemas importantes: Mata Atlântica, Cerrado, e, já, a Amazônia, diminuição das terras disponíveis para a agricultura familiar e pressão sobre a que subsiste. Quanto aos Transgênicos - os Organismos Geneticamente Modificados, OGMs – oferecem vários riscos, entre os quais o de erosão genética, que poderia afetar no futuro a segurança alimentar e a da saúde.
34. A Rede Brasileira de Justiça Ambiental definiu como “injustiça ambiental o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis” (Declaração de lançamento da Rede brasileira de justiça ambiental, 2001). Conhecemos várias formas de injustiça ambiental: há pessoas e comunidades urbanas e mesmo rurais que são afetadas pelos impactos negativos do desenvolvimento, desenvolvimento no qual estão inseridas, seja por seu trabalho, seu modo de vida ou pela aspiração; e há outras, de populações tradicionais, tais como povos indígenas, caiçaras, quilombolas, seringueiros e outros extrativistas, pescadores artesanais/ribeirinhos, que mantêm um regime de produção, um modo de vida e de reprodução distinto de quem está inserido no modelo de produção capitalista e no seu padrão de consumo. Ao serem desestabilizadas de maneira abrupta por esse modelo, arriscam desaparecer.
35. Mas o direito ao meio ambiente está sendo afetado de maneira profunda. Ao conjugar o direito ao meio ambiente com o direito ao desenvolvimento sustentável, reivindica-se o direito a um desenvolvimento próprio, que assegure uma vida digna para todos e todas e garanta uma relação ética, sustentável e democrática com o meio ambiente. Se, durante algumas décadas, que se seguiram à descolonização de muitos países, sustentou-se que as nações do “Sul”, “sub-desenvolvidas”, poderiam chegar ao “desenvolvimento”, com o apoio dos países industrializados, essa crença caiu. As regras do mercado se impuseram e tomaram o lugar de políticas públicas, nacionais e internacionais. Boa parte do crescimento dos países desenvolvidos continua dando-se com a exploração a baixo custo para eles dos recursos naturais dos países do Sul e da sua mão de obra. Não se trata porém de um confronto Norte-Sul. Reproduz-se, no interior de muitos países do Sul - e é o caso do Brasil - este modelo. As opções dos governos passados por completar a inserção internacional do país, em consonância com as instituições de Bretton Wood e com a OMC garantiram o desenvolvimento e o enriquecimento de certos setores da economia, ao passo que tornou outros frágeis ou os fez desaparecer.
36. Partes ponderáveis do território e da população viram-se abandonadas, por não interessar ao mercado e pela incapacidade do Estado investir em Políticas públicas voltadas para a produção e o crescimento. Reduzidos a clientes de políticas compensatórias extremamente precárias, devido ao fato que os recursos do Estado estão sendo sempre mais dirigidos pa-

ra o cumprimento das suas obrigações de ordem financeira para com os seus credores nacionais e internacionais, muitos setores da população, tanto no Nordeste e no Norte, quanto moradores, em especial a juventude, de meio pobre das periferias urbanas e das favelas; agricultores familiares empobrecidos ou extrativistas como biscateiros urbanos, uma parte considerável da população brasileira só pode comungar ao ideário do crescimento e do desenvolvimento pelo desejo nunca satisfeito de uma vida melhor. Neste contexto, organizações e entidades, em número crescente, têm a percepção que a corrida em direção a um desenvolvimento de tipo ocidental é vã. Compreendem também que o desenvolvimento que é proposto ao e no país não leva em conta, ou muito pouco, no plano ambiental e social, o cuidado com os recursos naturais e com o meio ambiente que um capitalismo mais avançado e mais preocupado com a sua reprodução deveria ter.

37. Surgem assim múltiplas experiências e propostas de uma reforma agrária e de uma agricultura familiar sustentáveis, de produção de energia renovável, descentralizada e de menor escala, de manejo sustentável das florestas e das águas, de transporte coletivo mais racional e econômico, de reforma urbana que democratize a cidade e assegure melhor qualidade de vida, de economia associativa e de micro e pequenos empreendimentos fundados sobre a economia dos recursos utilizados, etc. Juntas, se multiplicando e mudando de escala, essas iniciativas configuram o embrião de um outro projeto de desenvolvimento para o país. Os enormes obstáculos colocados a sua expansão e mesmo a destruição delas configura golpes contra o direito ao meio ambiente, ao desenvolvimento sustentável. As denúncias, os avanços e as propostas devem portanto também abraçar essa perspectiva.
38. A Constituição Brasileira de 1988, ao definir o meio ambiente como “Bem comum”, a Convenção da Biodiversidade, ao mencionar direitos coletivos de populações tradicionais sobre a biodiversidade, a Convenção sobre Mudanças de Clima ao chamar à responsabilidade as Partes “para com o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade” (Artigo 3. 1) reconhecem, cada uma a sua maneira, que o direito ao meio ambiente é um direito difuso, comum à todos e todas, desde uma comunidade local até a humanidade no seu conjunto, e um direito difuso e que, em tese, todas as estratégias de desenvolvimento e todas as formas de apropriação dos recursos naturais e do meio ambiente devem se subordinar a esse princípio. Além dos que são diretamente atingidos, todos os habitantes de um determinado local, região, país ou do mundo são afetados no seu direito ao meio ambiente. As populações da Amazônia que protestam contra as violações ao seu direito ao meio ambiente, quando a floresta está sendo derrubada, defendem os direitos de todos os amazônidas, pois o desmatamento na parte marítima da Amazônia afeta o regime de chuva no Tocantins e no Xingu, e o desmatamento nessas regiões por sua vez influencia as chuvas no Tapajós, e assim sucessivamente. As pesquisas científicas, do seu lado, nos informam que a floresta é um fator importante para a manutenção do clima mundial.
39. Falamos de direito “difuso”, no sentido de coletivo, mas não no sentido de que não haveria sujeitos identificáveis desse direito. O problema, como mostra o professor Carlos Marés, é que os sujeitos coletivos são freqüentemente “invisíveis”. Diz o autor: “...os direitos coletivos são invisíveis ainda hoje. Cada vez que são propostos ou reivindicados, é desqualificado o seu sujeito: o povo indígena, se reivindica um direito coletivo, deve fazê-lo como pessoa jurídica, o MST só pode ser visto como reivindicante de direitos individuais à propriedade de lotes de terra.
40. Sendo assim, no universo do direito individual, tudo que seja coletivo é estatal, ou omitido, ou invisível”. Com a Constituição de 1988, começa a ter mudanças: “...Outro conjunto de direitos que migraram de um limbo para um efetivo direito coletivo, foi os direitos dos povos indígenas. Antes da Constituição de 1988 os povos indígenas eram entendidos pelo sistema jurídico como povos em transição que seriam integrados no sistema como pessoas, por isso a invisibilidade de seus direitos (...). Pela primeira vez, em 1988, a lei reconheceu que os povos indígenas são “coletivos”, garantindo-lhes o direito de continuar a ser índios. O artigo. 231 entendeu assim os direitos dos povos indígenas, ficando garantido o direito originário e coletivo sobre as terras que ocupam, apesar de reconhecer um direito individual, porém público, de propriedade sobre essas terras, entregando a titularidade à União Federal. A clare-

za deste direito coletivo se expressa na garantia à organização social, aos costumes, línguas, crenças e tradições e aos recursos naturais de seu território. Na Legislação infraconstitucional, o Estatuto do Índio está sendo substituído pelo Estatuto das Sociedade Indígenas, em discussão no Congresso, numa clara indicação da mudança do enfoque jurídico. É importante destacar que o direito coletivo dos povos indígenas sobre o conhecimento, o saber e o domínio de técnicas capazes de reconhecer qualidades medicinais ou mágicas em plantas e animais está reconhecido, mas não concretamente legislado.

41. Talvez de todos o mais relevante direito coletivo criado foi o estabelecido ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, elevado à categoria de bem jurídico e, portanto, apropriável juridicamente de forma coletiva, conforme o artigo 225. Este direito quiçá seja o mais relevante porque vem assumindo um papel de destaque no mundo atual. O meio ambiente já interfere em vários institutos e subsistemas jurídicos tradicionais, alterando velhos dogmas do direito e alterando até mesmo a relação dos cidadãos com o Estado e com as empresas.
42. Ligado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, está criado o direito à biodiversidade, definido no artigo 225, § 1º, II da Constituição. O texto garante a integridade do patrimônio genético do país, o que significa que qualquer ameaça a extinção de uma espécie deve resultar numa intervenção do Estado com a finalidade de repor o equilíbrio, criando espaços geográficos territoriais protegidos ou limitando ou proibindo atividades nocivas.³⁸
43. Os exemplos dos atingidos por barragens ou de vítimas de poluição industrial nos mostram quanto é difícil que eles sejam reconhecidos como coletivo. O responsável pela poluição industrial vai tentar individualizar os casos e o responsável da obra vai reconhecer o direito do proprietário, e somente dele. A comunidade territorial não existe. Ao mencionar brevemente este aspecto do direito ao meio ambiente, queremos tão somente lembrar que esse direito tem a ver com a cidadania e a construção democrática da nação. Esses sujeitos coletivos, ao reclamarem por seus direitos e ao proporem alternativas para uma ocupação sustentável e democrática do território, fazem avançar a fronteira dos direitos e, afinal, as exigências éticas da humanidade.

Políticas Públicas e Povos Indígenas

44. No Brasil a população indígena chega a 552 mil indivíduos, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A sua grande demanda é a garantia de território específico e a viabilidade da manutenção das formas originais de sobrevivência num meio predominantemente adverso, onde a lógica do mercado impõe-se como única possibilidade de sobrevivência. Outra dificuldade é que os programas estatais de sustento também forçam os índios a adaptarem-se ao modelo de mercado dominante.
45. A Constituição brasileira reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sendo de competência da União sua demarcação e proteção (artigo 231 e 232). Entretanto, os povos indígenas vêm sendo submetidos a condições de marginalização, exclusão, subordinação e exploração, o que tem contribuído para seu ritmo acelerado de desaparecimento, quando tal fato não sucede por condições precárias de saúde, alimentação ou moradia.
46. A problemática do território e do auto-sustento afeta a questão da moradia nas áreas indígenas. A pobreza e a precariedade nas aldeias é visível, tanto em relação à habitação quanto às condições de saneamento. A Constituição Brasileira deu impulso ao processo de demarcação de terras indígenas, permitindo a regularização fundiária e o reconhecimento oficial dessas terras. De acordo com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), as terras indígenas do país ocupam 929.209 km², correspondente a 10,87% do território nacional, sendo que 738.344 km² já estão demarcadas e registradas, representando cerca de 80% da totalidade. Entretanto, os restantes 20% correspondem a quase 50% do número total de áreas

³⁸ Marés de Souza filho, Carlos Frederico. *Os direitos Invisíveis*. Texto especialmente preparado para o evento DIREITOS HUMANOS NO LIMAR DO SÉCULO XXI, módulo III, os direitos sociais, realizado no Centro Cultural Maria Antonia, no dia 20 de maio de 1997, em São Paulo.

indígenas, que permanecem sem demarcação. A maioria localiza-se no Nordeste e Sudeste, regiões onde a pressão dos interesses econômicos é enorme.

47. As terras indígenas são freqüentemente invadidas por garimpeiros, madeireiros e fazendeiros, ocasionando a transmissão de doenças, a destruição ambiental e da sua forma de organização social. A resistência dos índios à violação de seus direitos tem gerado violência contra eles, praticadas pelos que têm interesse na exploração econômica de suas terras. A maioria está impune frente aos crimes praticados, citando-se como trágicos exemplos os massacres do povo de Tikuna (1998) e dos Yanomami (1993), que resultaram na morte de cerca de 200 índios.
48. O êxodo rural é um processo também verificado nas comunidades indígenas. A busca de alternativas para o sustento é o principal fator de deslocamento das áreas indígenas para as cidades, que conformam três situações básicas: os que se mudam em definitivo, os que vão de acordo com as estações e os que mendigam. As organizações alertam o Estado que as políticas públicas devem ser voltadas para as terras indígenas, sob pena de incentivar o êxodo rural para as cidades. Entretanto, a realidade dos índios urbanos exigem medidas para solucionar problemas relativos à sua sobrevivência física e cultural fora das terras originais.
49. Há tempos que os povos indígenas reivindicam uma reformulação do Estado de forma que seja construído um novo modelo participativo e democrático, pois no mundo moderno não existe nenhum território ou povo excluído da tutela de algum Estado. O governo brasileiro não tem uma política indigenista clara e ativa. Os recursos orçamentários destinados a essa população têm diminuído a cada ano (entre 1995 e 1998 houve uma redução de 58%), sendo que a execução orçamentária neste período atingiu uma média de utilização de apenas 70% dos recursos disponíveis.

Afro-Brasileiros

50. Apesar dos avanços significativos na denúncia da “democracia racial” – resultado das ações empreendidas pelo Movimento Negro – ainda assim é corrente a noção de que não existe preconceito racial e, sim, preconceito social. Por esta lógica à medida que haja maior investimento em educação, saúde e habitação entre outros, haverá, conseqüentemente, um maior número de afro-descendentes em melhor situação socioeconômica e, por conseguinte, isto ajudará a dirimir o racismo. No entanto, e pelo fato de a população afro-descendente encontrar-se na base da pirâmide social, reforça-se o preconceito racial visto que o senso-comum aponta aos negros uma incapacidade de ascender socialmente.
51. A TV, o teatro, o cinema, a publicidade entre outras mídias, têm sido extremamente eficientes em vender, tanto para o exterior quanto internamente, a idéia de que somos um país de pessoas brancas (quando não louras) mesmo que, eventualmente, surja um negro subordinado aparecendo em algum canto da tela, ou no fundo de uma foto. Esta idéia mantém-se nas esferas de poder, no alto oficialato das forças armadas, no alto clero e em todas as outras escalas de poder. A pirâmide social brasileira é gradiente em preto e branco: quanto mais próximo do alto, mais branco, quanto mais próximo da base, mais preto. A população afro-descendente é maioria entre praças e soldados, profissionais menos qualificados, presos, pobres, vítimas da violência etc.
52. Nas salas de aula, do ensino fundamental à universidade, a obviedade branca é algo marcadamente dominante. O Movimento Negro vem lutando há anos, com algum sucesso, contra publicações didáticas que mostram sempre os brancos em funções superiores (direções, gerência, planejamento) e os negros (quando aparecem) são empregados domésticos, trabalhadores pouco qualificados, ignorantes, pouco adeptos à higiene pessoal etc.
53. As violações dos direitos econômicos, sociais e culturais da população afro-descendente têm duas características, segundo nossa compreensão: histórica e contemporânea.
54. As violações históricas dizem respeito àquelas que ficaram impunes pelo tempo: no caso brasileiro, a escravidão imposta à população negra. Este processo de escravização de homens e mulheres quando de seu término, não gerou nenhum tipo de política reparatória

para esta população. Ao contrário, foram deixados à sua própria sorte sem acesso à terra e a formas dignas de luta por sua subsistência.

55. As violações contemporâneas referem-se à negação sistemática, e entendemos isto como fruto do processo anterior, de oportunidades iguais para o desenvolvimento de sua cidadania plena. Assim, consideramos que o não acesso à educação, ao mercado de trabalho, à qualificação profissional, ao desenvolvimento econômico, à moradia digna, a não valorização de sua cultura e história de povo formador da identidade nacional, são violações flagrantes dos direitos econômicos, sociais e culturais deste contingente populacional. Ao priorizar o pagamento da dívida externa e submeter-se aos ajustes estruturais impostos pelos organismos financeiros internacionais e, com isso, não investir na área social, o governo brasileiro está legando à população afro-descendente a miséria, a fome, a violência e, como consequência disso, a morte.
56. Gostaríamos de considerar a expectativa de vida como um indicador das limitações e possibilidades dos afro-descendente, no Brasil, realizar o máximo de sua existência como seres humanos³⁹. Segundo da PNAD de 1997, verificamos que⁴⁰:
- os afro-descendente têm uma expectativa de vida 6 anos menor do que a população branca;
 - os homens afro-descendentes têm a mais baixa expectativa de vida, 62 anos;
 - as mulheres afro-descendentes têm expectativa de vida de 6 anos, 8 meses abaixo da média nacional que é de 66,8 anos;
 - os homens brancos têm expectativa de vida de 69 anos, 1 ano a mais sobre a expectativa de vida da população afro-descendente no seu conjunto;
 - e, as mulheres brancas com expectativa de vida de 71 anos, estão acima de todos os grupos e média nacional de 70 anos. (Tabela 1)

³⁹ GUALBERTO, Marcio Alexandre M. & SANT'ANNA, Wânia. **Aspectos das Desigualdades Raciais no Brasil**, mimeo, 2001.

⁴⁰ Os dados relativos a expectativa de vida foram especialmente elaborados por Juarez Oliveira, pesquisador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como contribuição ao estudo sobre IDH da população afro-descendente realizado pela FASE no âmbito do projeto Brasil 2000 – Novos marcos para as relações raciais no Brasil”.

Tabela 1

Esperança de Vida e Indicador Longevidade no Brasil Desagregada por Sexo e Grupo Étnico (Afro-descendentes e Brancos) – 1997

| Sexo/Grupo Étnico | Esperança de Vida (Anos) | Indicador de Longevidade (*) |
|----------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Homens Brancos | 69 | 0,775 |
| Mulheres Brancas | 71 | 0,725 |
| Total Brancos | 70 | 0,750 |
| Homens Afro-descendentes | 62 | 0,658 |
| Mulheres Afro-descendentes | 66 | 0,642 |
| Total Afro-descendente | 64 | 0,650 |
| Total da População | 66,8 | 0,700 |

Fonte: Base de Dados da PNAD 1997.

Dados elaborados por Juarez Oliveira (DEISO/IBGE)

(*) Para o cálculo do Indicador de Longevidade o PNUD considera parâmetros diferenciados para homens e mulheres, respectivamente, 22,5 e 27,5 anos. Essas diferenças são assumidas pelo fato das mulheres possuírem uma expectativa de vida superior aos homens.

57. Essas diferenças são, de fato, resultado de condições e padrões de vida significativamente distintos para os dois grupos: a) perfil de mortalidade infantil; b) fertilidade; c) nupcialidade; d) acesso a serviços e infra-estrutura essenciais à qualidade de vida. Não seria o caso, neste momento, detalhar pormenorizadamente todos esses aspectos. No entanto, citamos e comentamos alguns deles para compreender o seu significado para a população afro-descendente e qualificar o perfil de desigualdade existente entre as mulheres afro-descendentes e brancas.
58. Dados da PNAD de 1996, nos informam que a taxa de mortalidade infantil das crianças afro-descendentes era de 62,3 por mil. No caso das crianças brancas essa taxa era de 37,3 por mil. No que diz respeito às taxa de mortalidade infantil das crianças menores de cinco anos, as diferenças são ainda mais expressivas. No caso das crianças afro-descendentes essa taxa é de 76,1 por mil enquanto para as crianças brancas essa taxa é de 45,7 por mil. Esses dados, além de alertar para a precariedade de vida das crianças afro-descendentes, devem também lançar luz sobre as condições desfavoráveis de maternidade das mulheres negras.⁴¹
59. Para além disso, a Pesquisa sobre Padrões de Vida fornece dados sobre condições de salubridade em que vive a população afro-descendente que nos impele a considerar como violação ao direito à vida. Segundo dados da PPV, 32% dos domicílios com chefes afro-descendentes foram classificados como domicílios inadequados, (ou seja) contra 12% dos domicílios com chefia branca também considerados inadequados. A classificação de domicílios considerados adequados é uma realidade para apenas 26% dos domicílios com chefes afro-descendentes. No que diz respeito aos domicílios chefiados por brancos, 54% forma classificados como adequados.⁴²

⁴¹ No que diz respeito à mortalidade materna, por exemplo, não temos dados desagregados por grupo étnico. No entanto, alguns dados relativos a saúde reprodutiva das mulheres afro-descendente podem nos dar a dimensão do quadro de desamparo. As mulheres brancas têm, ao longo da vida, menos casos de gravidez (2,8 em média, contra 3,6 nas mulheres afro-descendentes). As mulheres brancas também tem menos filhos, 2,6 nascidos vivos contra 3,2 no caso das mulheres negras. As mulheres brancas também tem filhos mais tarde, 22,1 anos contra 21 anos verificados entre as mulheres negras. Para citar algumas das poucas referências a esta temática, são sugestivos os artigos, Piza e Rosemberg (1997) e Berquó (1998).

⁴² A classificação das condições de moradia elabora indicadores de habitação segundo a qualidade da *construção*, disponibilidade de *infra-estrutura* de serviços e a *densidade* de ocupação do imóvel. Domicílios adequados são aqueles com: piso (madeira aparelhada, carpete, cerâmica, lajota, ardósia ou cimento); parede (alvenaria e madeira aparelhada); teto (telha, laje de concreto, madeira aparelhada e zinco); esgoto/instalação sanitária (rede geral ou fossa séptica/banheiro de uso exclusivo dos moradores do domicílio); água (abastecimento por rede geral); lixo (coletado); energia (rede geral); densidade (critério que exclui banheiro e cozinha do cômputo dos cômodos dos cômodos habitáveis e admite moradores por cômodo habitável). Domicílios inadequados são aqueles com: piso (madeira aproveitada, terra e outros); parede (tijolo sem revestimento, taipa não revestida, madeira aproveitada e outros); teto (madeira aproveitada e outros); esgoto/instalação sanitária (outros tipos de esgotamento, banheiro de uso comum para mais de um domicílio); água (poço dentro ou fora da propriedade, bica pública, carro pipa e outros); lixo (queimado ou enterrado, jogado em terreno baldio, rio e outros); energia (gerador,

60. O acesso aos serviços de água tratada e esgotamento sanitário também revela diferenças significativas: 35,3% dos domicílios chefiados por afro-descendentes não possuem água tratada, contra 19% dos domicílios chefiados por brancos. Quanto ao esgotamento sanitário, 50,3% dos domicílios chefiados por afro-descendentes não dispõem deste serviço, contra 26,4% dos domicílios chefiados por brancos.
61. A título de ilustração vale a pena trazer à luz a informação de que a falta de saneamento básico é a principal causa de morte no país e não tem o tratamento devido. Segundo alguns estudos já realizados o Brasil no período de dez anos, ao custo de 40 bilhões de reais (4 bilhões/ano), teria condições de sanear todos os domicílios do país. Este mesmo valor (40 bilhões) foi usado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em sete anos de governo, para financiar o programa de auxílio ao setor financeiro e evitar a falência de vários bancos particulares.
62. Os Relatórios de Desenvolvimento Humano elaborados pelo Pnud têm, ao longo de suas edições, apresentado inúmeras sugestões de indicadores alternativos à análise das condições econômicas, políticas e sociais de um mundo marcado por um complexo conjunto de transformações. O Indicador de Desenvolvimento ajustado ao Gênero (IDG), lançado em 1995, e o Índice de Privação Humana (IPH), lançado em 1997, são dois de seus exemplos.
63. Do ponto de vista de sua elaboração, o esforço de criação desta medida relacionada às desigualdades de gênero não está tão generalizado quanto o Índice de Desenvolvimento Humano. No entanto não é possível dizer que não se tenha uma excelente amostra mundial. Em 1996, apenas 37 países, em um universo de 175, não compuseram o ranking do IDG. Em 1997, 28 países, em um total de 147, e, em 1999 e 2000, 31 países em um conjunto de 143 em ambos os anos. A justificativa para a ausência de determinados países é citada como resultado de muitos deles não apresentarem os indicadores básicos, atualizados, para a sua elaboração. Tecnicamente, segundo o Pnud, a participação de um número menor de países na classificação do IDG exige que o IDH desses países seja recalculado para, a partir daí, se obter um quadro comparativo entre os dois Índices. A seguir apresentamos os resultados obtidos pelo Brasil nos anos de 1996, 1997, 1999 e 2000. (Tabela 2)

Tabela 2
Desigualdade de Gênero segundo o Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero – 1996, 1997, 1999 e 2000.

| Ano | Posição segundo o IDG | País | Posição segundo o IDH (*) | Posição do IDH menos o IDG (**) |
|----------|-----------------------|--------|---------------------------|---------------------------------|
| 1996 (1) | 49 | Brasil | 52 | 3 |
| 1997 (1) | 60 | Brasil | 58 | -2 |
| 1999 | 67 | Brasil | 64 | 3 |
| 2000 | 66 | Brasil | 63 | -3 |

Fonte: Pnud/RDH, 1996, 1997, 1999 e 2000.

Na edição do RDH de 1999, quando foi apresentada uma nova fórmula para o cálculo do IDH, o Pnud divulgou também uma série histórica recalculada. A posição do IDH nesta tabela não está recalculada segundo os mesmos critérios. Elas são as mesmas publicadas no RDH de 1996 e 1997.

(*) Esta posição do IDH foi recalculada, para cada um dos anos, segundo o número de países para os quais foi calculado o IDG.

(**) O valor positivo frente à posição do IDG revela que o país obteve um melhor desempenho na igualdade de gênero do na média das realizações básicas, um valor negativo revela o inverso.

64. Enfim, confirmando uma das conclusões recorrentes no RDH, o IDG brasileiro é inferior ao IDH em pelo menos dois anos: 1997 – 2 posições abaixo; e em 2000 – 3 posições abaixo.
65. Em nosso estudo sobre o Índice de Desenvolvimento Humano dos afro-descendentes logramos, também, a elaboração do IDG para esta população e população branca.⁴³ Os resultados a que chegamos são os seguintes:

lâmpião, vela); densidade (três ou mais moradores por cômodo habitável).

⁴³ As correções ao IDG Étnico incluídas nesta sessão foram realizadas por Luís Filipe Rossi, matemático, mestre pela IPGE/FGV, professor de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. As preocupações e observações sobre a fórmula de cálculo do IDG foram compartilhadas com Lúcia Beato, economista e pesquisadora do Instituto Brasilei-

- IDG Afro-descendente = 0,663
- IDG Branco = 0,784

66. Ocupando, para ano de 1999, as seguintes posições:

- IDG Afro-descendente = 91ª posição
- IDG Branco = 48ª posição

67. Tal como observamos para o IDH da população brasileira frente ao IDH afro-descendente e branco, as disparidades obtidas com a introdução do recorte étnico ao recorte de gênero são gritantes. Enquanto os valores do IDG brasileiro o fazem ocupar a 67ª posição entre os 143 países incluídos no ranking do IDG, o IDG afro-descendente o faz ocupar a 91ª posição, ou seja, 24 pontos abaixo. No que diz respeito ao IDG branco, sua posição no ranking é a 48ª, ou seja, 19 pontos acima.

68. Além desta comparação, temos uma outra igualmente sugestiva e apresentada no quadro abaixo. Nela podemos verificar as diferenças existentes quando consideramos o IDH recalculado segundo o número de países incluídos no ranking do IDG - no caso do ano de 1999, como já mencionamos, um total de 143 países. Neste caso, um valor positivo revela que o IDG é melhor do que o do IDH, um valor negativo revela justamente o inverso. O IDG Afro-descendente está 27 pontos abaixo do IDH recalculado para a comparação do IDG de 1999. No que diz respeito ao IDG branco, este está 16 pontos acima do IDH recalculado para a comparação do IDG de 1999. Enfim, os resultados obtidos com IDG afro-descendente e branco informam uma qualitativa diferença nos níveis de precariedade impostos à realidade das relações de gênero na comunidade afro-descendentes quando comparada à realidade das relações de gênero da população branca. (Tabela 3)

Tabela 3
Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero – segundo Índice de Desenvolvimento Humano Afro-descendente e Branco – 1999

| País e grupo étnico | Posição segundo o IDG | Valor do IDG | Posição Segundo o IDH (*) | Posição do IDH menos o IDG (**) |
|--------------------------|-----------------------|--------------|---------------------------|---------------------------------|
| Brasil | 67 | 0,773 | 64 | 3 |
| Brasil Afro-descendentes | 91 | 0,663 | 64 | -27 |
| Brasil Brancos | 48 | 0,784 | 64 | 16 |

Fonte: Pnud/1999 e Índice de Desenvolvimento Ajustado aos Gêneros elaborados por assessores e colaboradores da Fase no âmbito do Projeto "Brasil 2000: novos marcos para as relações raciais", Rio de Janeiro, setembro, 2000.

(*) Esta posição do IDH foi recalculada segundo o número de países (143) que, em 1999, integraram o IDG.

(**) O valor positivo frente a posição do IDG revela que o país obteve um melhor desempenho na igualdade de gênero do que na média das realizações básicas, um valor negativo revela o inverso.

IDH Étnico por sexo – as persistentes marcas da desigualdade

69. Além da apresentação do IDH de Gênero, ensaiamos a elaboração do que denominamos, simplesmente, IDH Étnico por Sexo. Ou seja, isolamos os índices de longevidade, escolaridade e renda das mulheres negras, mulheres brancas, homens negros e homens brancos e

ro de Geografia e Estatística. Em ambos os casos, sou grata pela cooperação e incentivo não devendo ser a eles atribuídas quaisquer incorreções na análise realizada.

aplicamos a fórmula sugerida pelo PNUD no cálculo do IDH para cada um desses grupos.

70. Assim, temos uma aplicação muito simples como:

| | |
|---|--|
| IDH das mulheres Afro-descendentes: $\frac{0,642 + 0,773 + 0,51}{3} = 0,641$ | IDH dos homens Afro-descendentes: $\frac{0,658 + 0,753 + 0,66}{3} = 0,69$ |
| IDH das mulheres brancas: $\frac{0,775 + 0,877 + 0,81}{3} = 0,750$ | IDH dos homens brancos: $\frac{0,750 + 0,882 + 0,721}{3} = 0,824$ |

71. Localizando esses os valores obtidos na tabela de ranking do Índice de Desenvolvimento Humano, obtemos o seguinte resultado: os homens brancos, ocupam a 41ª posição, enquanto os homens afro-descendentes ocupam a 104ª posição; ou seja 63 pontos abaixo da posição obtida pelos homens brancos.
72. No que diz respeito às mulheres brancas, essas ocupam a 69ª posição, enquanto as mulheres afro-descendentes, detentoras do menor índice entre os quatro grupos, ocupam a 114ª posição, ou seja, 45 pontos abaixo da posição obtida pelas mulheres brancas.
73. Este tipo de exercício, na nossa opinião, tanto “radicaliza” aplicação do IDH como agrega substância ao IDG aplicado à população branca e afro-descendente no Brasil. Ou seja, sem dúvida, são extremamente expressivas as diferenças entre: primeiro, o IDG afro-descendente (91ª posição) e IDG branco (48ª posição); e, segundo, essas posições frente ao IDG brasileiro (67ª posição) e IDH brasileiro em ranking composto apenas por países aos quais foi possível calcular o IDG (64ª posição). Elas reforçam as nossas análises sobre as desigualdades existentes entre a população branca e afro-descendente e, mais uma vez, evidenciam o fato de termos uma posição rebaixada no ranking geral do IDH como uma consequência da posição francamente fragilizada imposta à população afro-descendente.
74. Quanto ao IDH ajustado ao sexo, seus resultados fornecem informações igualmente expressivas, mas qualitativamente distintas, por exemplo: as diferenças entre mulheres e homens afro-descendentes são substancialmente menores do que as diferenças existentes entre mulheres e mulheres brancas, respectivamente, 10 e 28 pontos abaixo. Ou seja, o quadro de precariedade que impede a expectativa de desenvolvimento humano de homens e mulheres afro-descendente guardam uma similaridade sugestivamente maior do que a existente entre mulheres e homens brancos.
75. Além disso, comparando a diferença de posição obtida por mulheres brancas frente às mulheres negras e diferença de posição obtida por homens brancos frente aos homens afro-descendentes é bastante evidente, ainda que haja substantiva diferença de posição dentro do próprio grupo feminino, o fato de haver uma maior semelhança do quadro de precariedade vivido pelas mulheres brancas e afro-descendente do que entre homens brancos e afro-descendentes. A posição obtida pelos homens brancos (41ª) é francamente mais favorável do que a posição obtida pelas mulheres brancas (69ª), homens afro-descendente (104ª) e ligeiramente melhor do que a posição obtida pelo conjunto da população branca no ranking geral do IDH, 43ª posição.

Gays, lésbicas e travestis⁴⁴

76. Sobre a população homossexual, não existem dados precisos e consistentes, por parte das agências de pesquisa governamentais no Brasil relacionados a condição de vida e acesso a bens e serviços. A maior parte das informações sobre esta população são geradas pelas organizações da sociedade civil que lutam contra a homofobia, principalmente nos últimos anos, após o advento da pandemia de HIV/AIDS.

⁴⁴ Resposta da Relatoria Nacional para a Saúde à pergunta nº 14 elaborada pelo Comitê ao governo Brasileiro.

77. No Brasil, a população homossexual vive um grave quadro de violência e invisibilidade, que pode ser medida pelo número de assassinatos de cunho homofóbico. Em 2000 o Grupo Gay da Bahia e demais grupos homossexuais do Brasil, arrolaram 261 casos de violação dos direitos humanos de homossexuais no Brasil. No ano seguinte conseguiram registrar 120 casos devido a falha de documentação e não à redução da intolerância homofóbica. Segundo, ainda o GGB, “estes 120 casos de violação de direitos humanos representam ínfima amostra da realidade, pois raro deve ser o gay, travesti e lésbica que não tenha sido objeto, ao menos uma vez por ano, de algum tipo de preconceito ou discriminação. Especialmente os homossexuais de menor poder aquisitivo ou de aparência mais andrógina. De acordo com o Disque Cidadania Homossexual (DCD), de Brasília, em 2001, foram registrados 253 denúncias de homofobia, sendo 100 agressões verbais, 145 agressões físicas e 8 homicídios - tendo gays, lésbicas e transgêneros como vítimas. O Distrito Federal ocupa o primeiro lugar em homicídios de gays, pelo fato deste serviço de utilidade pública situar-se na capital federal. O número de crimes homofóbicos aí registrados em 2001.”
78. O alto índice de discriminação fez surgir, tanto ao nível federal como nos estados, legislação e serviços de proteção a homossexuais. Porém, estes mecanismo não tem conseguido dar resposta a altura das necessidades desta população e nem tão pouco possibilitou a ampliação dos direitos civis, a exemplo do reconhecimento da união civil entre casais do mesmo sexo, adoção, direitos previdenciários e herança, troca de sexo, de identidade, bem como ao trabalho para transexuais e travestis.

Direito da mulher e da população afro-brasileira à Igualdade

79. O Brasil figura como o 4º país com maior concentração de renda do mundo, apenas perdendo para Serra Leoa, República Centro Africana e Suazilândia. A renda média dos 10% mais ricos é 30 vezes maior que a dos 40% mais pobres.
80. A desigualdade tem crescido sistematicamente no Brasil, sendo hoje bem mais elevada do que na primeira metade da década de 80. Os padrões brasileiros de desigualdade variam muito em relação às diferenças regionais, sendo sistemática a disparidade observada entre os padrões de renda no Nordeste - onde 45% das pessoas vivem em situação de pobreza - e demais regiões do país.
81. Além das disparidades regionais, observa-se que os critérios gênero e raça atravessam os diferentes níveis de reprodução da desigualdade e exclusão social, compondo os processos de “feminização” e “eticização” da pobreza. Isto é, a pobreza e a desigualdade econômico-social afetam de forma desproporcional as mulheres, as populações afro-descendentes e indígenas no Brasil.
82. Os homens recebem em média um salário 42% superior ao das mulheres. Pretos e pardos no Brasil ganham, em média, 40 a 50% a menos do que os brancos. No mercado de trabalho formal, ainda são as mulheres que recebem os salários mais baixos e que se encontram em postos de trabalho com piores condições. Das mulheres brasileiras que integram a população economicamente ativa, 51,4% não possuem renda mensal regular, um direito trabalhista garantido pela Constituição Federal e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Dentre as que possuem algum tipo de remuneração regular, quase 30% recebem até dois salários mínimos mensais. As desigualdades de remuneração tornam-se ainda mais contrastantes ao se compararem simultaneamente as variáveis de sexo e cor, mesmo quando a mulher tem maior grau de escolaridade. Há uma hierarquia entre o conjunto da força de trabalho, na qual os homens brancos recebem os melhores salários/rendimentos, seguidos pelas mulheres brancas e homens negros, ficando as mulheres negras na base dessa pirâmide, com rendimentos significativamente menores⁴⁵.
83. O IDH da população afro-brasileira varia entre 0,575 e 0,607, dependendo dos critérios utilizados na aferição de rendimentos, situando-se muito abaixo da média nacional que é de 0,796. O IDH da população negra e mestiça seria considerado, no máximo, mediano-baixo

⁴⁵ Ver Plataforma Política Feminista, Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, Brasília-DF, 06 e 07 de junho de 2002.

e ocuparia a 109^a posição no ranking mundial, enquanto que o Brasil ocupa a 73^a posição (2002) no ranking geral, que envolve 173 países.

84. No Brasil, a desigualdade de renda e oportunidades entre homens e mulheres é conjugada, de forma perversa, com um elevado grau de desigualdade entre as próprias mulheres. Dados de 1990 indicavam que as mulheres não pobres (30%) se apropriavam de mais de 90% da renda feminina no país, sendo a incidência da pobreza claramente mais acentuada entre as mulheres negras e as que vivem nas áreas rurais.
85. No plano jurídico, contudo, cabe realçar que a Constituição Brasileira de 1988, marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país, consagra a plena igualdade entre homens e mulheres, incorporando a maioria expressiva das reivindicações formuladas pelo movimento de mulheres. No que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, a Carta de 1988 e a legislação ordinária estão em absoluta conformidade com os parâmetros internacionais do Pidesc.
86. No que se refere à representação política ainda são poucas as mulheres que ocupam cargos tanto no Executivo, como no Legislativo, sejam eles municipal, estadual e federal. Na últimas eleições de 2002 foram eleitas 42 mulheres para deputadas federais em todo o país (8,2% do total). Isso significou um crescimento de 45% em relação às eleições de 1998, quando foram eleitas 29 deputadas (5,6% do total). Para o Senado foram eleitas 8 mulheres (14,% do total de eleitos). No que se refere ao Executivo foi eleita uma governadora no Estado de Rio de Janeiro. No governo federal três mulheres estão nos ministérios, sendo que destas, duas são negras, além disso cresceu o número de mulheres nos secretariados tanto dos estados, como dos municípios.⁴⁶

⁴⁶ Resposta da Relatoria Nacional para a Saúde à pergunta nº 12 elaborada pelo Comitê ao governo brasileiro.

DIREITO AO TRABALHO (artigo 6)

Comentários:

87. Os direitos humanos ao trabalho e dos trabalhadores e trabalhadoras encontram-se referidos na Constituição Federal Brasileira nos Artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10º e 11º⁴⁷. Acreditamos que “no processo de construção da democracia, a formulação das leis deve se inspirar na plena realização pessoal e social de cada cidadão. Mas aquilo que está expresso no texto legal só adquire validade quando passa a ser conhecido e produz ações transformadoras, propiciando às pessoas uma vida melhor no trabalho, no lazer, nos espaços públicos, na cidade construída e partilhada por todos”⁴⁸. Em maio de 2002, o governo brasileiro lançou o II Programa Nacional de Direitos Humanos. Ainda que tenha incorporado um grande número de propostas da sociedade civil, o II PNDH foi considerado insuficiente por não tocar em questões estruturais, como os cortes nos gastos sociais, bem como à ausência de mecanismos de monitoramento e de força política da SEDH junto aos órgãos do governo responsáveis por sua implementação⁴⁹.

Mercado de trabalho no Brasil

88. A população economicamente ativa (PEA), em 2000, totalizava 76,2 milhões de pessoas, sendo majoritariamente constituída por homens: 45,6 milhões ao lado de 30,5 milhões de mulheres. Uma das principais tendências observadas no mercado de trabalho, nas últimas décadas, o crescente ingresso e presença das mulheres leva a que sua participação na população ocupada alcance 37,9%, em 2000. A taxa de atividade (proporção de pessoas economicamente ativas na população de 10 anos ou mais de idade) era de 56,4%. As crianças de 10 a 14 anos apresentavam uma taxa de atividade de 9,0% - 11,8% para os meninos e 6,2% entre as meninas - e seu intenso ingresso na PEA levou a que entre 15 e 19 anos sua taxa de atividade atingisse 48,7% - 57,4% dos meninos e 40% das meninas.

89. Dos 60,7 milhões de ocupados, em 2000, 17,2% encontram-se em atividades agrícolas, 21,6% nos setores industriais ao lado de 61,2% no setor de serviços (transporte, comunicação, serviços auxiliares de atividades econômicas, administração pública etc.). As regiões Sudeste, Nordeste e Sul concentram a maior parcela da PEA (88%). No Nordeste estão a maior proporção de trabalhadores e trabalhadoras rurais agrícolas (40,7%) e elevadas parcelas de ocupados por conta-própria e não remunerados. A maior taxa de urbanização encontra-se na região Sudeste (88,7%), onde o trabalho assalariado se faz mais presente em um mercado de trabalho mais industrializado, ainda que com uma parcela elevada de trabalhadores por conta própria (20,1%). A maioria dos trabalhadores brasileiros são jovens adultos, do sexo masculino, entre 20 e 39 anos de idade e com baixo índice de escolaridade – 60% sequer completaram o ensino fundamental. As crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos somavam 8,6% do total de ocupados.

90. Os anos noventa caracterizaram-se, pela aceleração do crescimento das taxas de desemprego e que se mantiveram em patamares elevados, ao mesmo tempo em que se agravaram as condições de trabalho com o aumento da flexibilização das relações de trabalho⁵⁰ e a fragilização da estrutura ocupacional – com perda absoluta de postos de trabalho no setor industrial e redução de sua participação relativa na estrutura ocupacional setorial. Década de reduzido crescimento da oferta de ocupação no mercado de trabalho brasileiro, que não conseguiu atender à demanda da PEA. Em um país em que o mercado de trabalho anteriormente em rápida expansão, durante a segunda metade do século XX, sequer chegou a se estruturar, os baixos níveis de proteção social aos desempregados tornam os limites entre o

⁴⁷ Ver anexo 2.

⁴⁸ “Os Sindicatos com as Pessoas Portadoras de Deficiência: na luta geral dos trabalhadores por igualdade de oportunidades ao emprego”, ESP-Brasil, 2ª edição, página 5.

⁴⁹ Para uma avaliação do IIPNDH, ver INESC Nota Técnica No. 61 “PNDH II: Compromisso político ou marketing?”, maio 2002 (www.inesc.org.br); apud Documento base MNDH, outubro 2002. op. cit. nota xxv.

⁵⁰ Entende-se por flexibilização a contratação do trabalhador diretamente pela empresa, como assalariado sem carteira de trabalho assinado, ou via empresa terceirizada ou ainda como trabalhador autônomo.

desemprego e o emprego difusos, pouco definidos e fazem com que os indivíduos aceitem o exercício de qualquer tipo de atividade, a fim de manter uma fonte mínima de renda.

91. O número de desempregados na região metropolitana de São Paulo, em 1989, era em torno de 614 mil trabalhadores. A partir de 1992, ultrapassou um milhão, atingindo 1,715 milhão de desempregados, em 1999. O desemprego foi crescente entre todos os trabalhadores e trabalhadoras, de todas as faixas etárias e níveis de escolaridade, inclusive entre os de níveis de instrução mais elevados, “colocando em cheque o mito do investimento em educação como forma de se superar o desemprego”⁵¹. Um grande número de trabalhadores e trabalhadoras se viu obrigado(a) a fazer pequenos trabalhos, ocasionais, as vezes clandestinos, enquanto buscavam um posto de trabalho - trabalhadores e trabalhadoras em situação de desemprego oculto pelo trabalho precário.
92. O crescimento das taxas de desemprego veio agravado pelo aumento do tempo médio de procura por trabalho. Em regiões metropolitanas como o Distrito Federal e Salvador, chega-se a levar um ano ou mais na busca por um novo emprego. Em São Paulo, gastava-se, em média quatro meses, em 1989, para se conseguir uma recolocação no mercado de trabalho, chegando a dez meses, em 1999. A flexibilização das relações de trabalho levou, ainda, a um aumento das horas semanais trabalhadas e a jornadas de trabalho mais longas que o permitido por lei (44 horas semanais) em todas as regiões.
93. Soma-se a isso, a redução do trabalho assalariado com carteira assinada que resultou no crescimento das formas de inserção precárias no mercado de trabalho, associadas as atividades menos produtivas e instáveis, com baixos níveis de rendimento, sem proteção social e em condições de trabalho inadequadas, muitas vezes clandestinas⁵². Esses foram anos de expansão do emprego por conta própria, inclusive nas regiões mais industrializadas, e de crescimento generalizado da participação do emprego doméstico na estrutura ocupacional em todas as regiões.

Trabalhadores e trabalhadoras escravizados

94. Medidas como as anunciadas, recentemente⁵³, pelo governo federal brasileiro contra o trabalho escravo que “promete erradicar o trabalho escravo no país até o fim do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. A posição do País aponta um reforço na fiscalização e endurecimento de penas e multas. Para tanto, em 11 de março de 2002, o presidente apresentou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo com 75 ações integradas por entidades governamentais e não-governamentais. Uma das medidas é o corte de recursos públicos como empréstimos de bancos estatais e verbas destinadas por programas do governo, para fazendeiros que utilizam mão-de-obra forçada. Na essência, o plano quer tornar o uso de trabalhadores escravos mais caro e arriscado para o empregador.
95. Como declara o Secretário Especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda: “Não é combater. Isso já foi feito. Até o fim do nosso governo, vamos acabar com o trabalho escravo”. A meta é ambiciosa. A Comissão Pastoral da Terra, da Igreja Católica, estima em 25 mil o número de pessoas em situação de trabalho escravo sem remuneração ou possibilidade de sair do emprego. Só no ano passado, a Pastoral contou – apenas entre os libertados – 5,6 mil trabalhadores escravizados no país. Quase o dobro dos 2,4 mil anotados em 2001. De janeiro a fevereiro deste ano, 841 pessoas ficaram livres. No dia anterior, no dia 10 de março de 2002, o presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), ministro Francisco Fausto, já havia solicitado ao presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP), agilidade na votação da emenda constitucional que permite o confisco de terras onde há trabalho escravo. Segundo Fausto, com o confisco o combate ao trabalho escravo terá êxito”.
96. “Em 2001, no Piauí, levadas de pessoas foram aliciadas para as derrubadas de floresta, feitura e conservação de pasto em fazendas do sul do Pará para empreendimentos em áreas de

⁵¹ O Mercado de Trabalho no Brasil. DIEESE, 2001, página 9. PED/Fundação Seade/DIEESE.

⁵² Ibid.

⁵³ Matéria publicada no Jornal do Brasil, em 12 de março de 2003

cana-de-açúcar, em São Paulo, Minas Gerais e para serviços domésticos em Brasília. Uma parcela destas pessoas – camponeses sem ou com pouca terra, a maioria analfabeta e sem qualificação profissional – é retida em dezenas de fazendas entre os rios Araguaia e Xingu, em nome de dívidas contraídas na viagem, na alimentação e na aquisição dos instrumentos de trabalho. Muitos dos escravizados, ao tentarem fugir, são assassinados.”

97. Em outubro de 2002, no Estado do Mato Grosso, Região Centro-Oeste brasileira, foram encontradas celas e troncos, em algumas fazendas, que serviam para a tortura de trabalhadores submetidos ao regime de trabalho escravo, o nome dos proprietários dessas terras não foi revelado. Essa informação foi passada pelo presidente da Comissão Nacional de Combate e Erradicação do Trabalho Escravo da OAB, Roberto Caldas, ao presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Ministro Francisco Fausto. Caldas soube desses casos visitando o Estado, quando teve acesso as denúncias documentadas com fotos. Segundo o representante da OAB, “Não há política pública de enfrentamento capaz de pôr fim a essa prática”
98. Como analisado anteriormente, não existem informações confiáveis sobre a situação real nas fazendas brasileiras, inclusive devido às dificuldades impostas pela "lei do silêncio". O Estado de Mato Grosso é considerado o segundo Estado com maior número de trabalhadores em situação de escravidão, mas o representante da OAB reconhece que a região é uma "grande incógnita". Foram registradas ocorrências de trabalho escravo nos municípios de Rondonópolis, Cáceres e outras regiões no norte, oeste e sul do Estado. De acordo com estimativa dos segmentos envolvidos no combate ao trabalho escravo, o Pará, localizado na Região Nordeste brasileira, é o Estado com maior número de trabalhadores em regime de escravidão, cerca de 15 mil⁵⁴. Entretanto, para Roberto Caldas, “a erradicação dessa prática em Mato Grosso é mais difícil porque as organizações tradicionalmente engajadas nessa luta, como a Comissão da Pastoral da Terra e os sindicatos, não atuam na região.”
99. Para o Ministério Público, a constatação de trabalho forçado na propriedade fiscalizada, e o conseqüente desvirtuamento da função social da propriedade, desencadeia processo de desapropriação do imóvel pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, observadas as Portaria no. 101, 12/1/96, do MTE, a Lei no. 8.629/93 e a Lei Complementar no. 76, de 6/6/93. Por outro lado, a Lei nº 9.777, de 30/12/98, trouxe alterações no Código Penal Brasileiro sancionando aquele que alicia trabalhadores com o fim de mantê-los trabalhando em outras regiões. “Art. 207 - Aliciar trabalhadores com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional: Pena - detenção de um a três anos, e multa. §1º - Incorre na mesma pena quem recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, dentro do território nacional, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador, ou ainda, não assegurar condições do seu retorno ao local de origem. §2º - A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental.”
100. Segundo o Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos em parceria com Global Exchange, no capítulo referente a “Violência no meio rural e trabalho escravo”, na prática, pouca coisa tem sido feita: “Somente no ano de 2001, foram resgatados 1.600 trabalhadores da escravidão. Isso representa quase três vezes os números dos anos de 1999 e 2000, e 6 a 8 vezes mais que em cada um dos quatro anos anteriores. As estimativas para 2002 confirmam essa tendência: de janeiro a setembro deste ano foram cerca de 2.200 trabalhadores resgatados”. “Em 2000 eram 465 o número conhecido de pessoas utilizadas como trabalhadores escravos nas zonas rurais do Brasil. De janeiro a novembro de 2002, esse número subiu para 4.312. A Comissão Pastoral da Terra no Piauí denuncia que cerca de 5 mil trabalhadores piauienses estão sendo escravizados em vários estados brasileiros. No âmbito urbano, a Pastoral do Migrante de São Paulo registra pelo menos 120 mil clandestinos trabalhando como escravos na cidade”.

⁵⁴ Revista Consultor Jurídico, 15 de outubro de 2002 (www.conjur.com.br).

A Situação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Portadores de Deficiência

101. A Internacional de Serviços Públicos (ISP), organização sindical mundial presente em 142 países e que tem como princípio a promoção do direito ao trabalho e a ação afirmativa pela igualdade de oportunidades das Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD), com a colaboração da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (Onedef) - também das centrais sindicais e diversas outras entidades representativas das PPD - realizou um seminário para indicar propostas para que os sindicatos possam agir em defesa dos trabalhadores portadores de deficiência. Apresenta-se, a seguir, uma transcrição parcial do manual elaborado por essas organizações e publicado pelo ISP-Brasil, voltado para o movimento sindical. Foram feitas adaptações ao texto original no sentido de encaminhar as propostas para o movimento sindical também para o conjunto do movimento de direitos humanos, movimentos sociais e sociedade em geral⁵⁶.
102. Se as injustiças provocadas pelas desigualdades sociais no Brasil afetam os trabalhadores em geral, abalam muito mais os trabalhadores portadores de deficiência. A inserção desses trabalhadores no mercado de trabalho é ainda mais difícil em função da ausência de uma política de qualificação profissional que os prepare para o desenvolvimento de atividades compatíveis com suas habilidades específicas. A situação é muito séria. No Brasil, 15% da população - 24,5 milhões de pessoas⁵⁷ - são portadores de deficiência. São milhões de brasileiros e brasileiras portadores e portadoras de deficiência que necessitam de adequação ou adaptações no ambiente para poder trabalhar. O número de acidentes de trabalho no país, considerado o mais elevado no mundo, torna ainda mais sério o problema, uma vez que a cada ano somam-se milhares de novos portadores e portadoras de deficiência decorrentes de lesões causadas no trabalho.
103. As pessoas portadoras de deficiência têm direito, como todo e qualquer ser humano, a serem respeitadas, sejam quais forem seus antecedentes, natureza e severidade de sua deficiência. Elas têm os mesmos direitos que os outros indivíduos de desfrutar de vida decente, tão normal quanto possível⁵⁸. Não é por falta de legislação específica que as PPD não ingressam no mercado, pois, as empresas com 100 ou mais empregados, são obrigadas a preencher de 2 a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou PPD. A contratação varia de acordo com o número total de empregados na empresa, na proporção de 2% para até 200 empregados; 3% na faixa de 201 a 500; 4% entre 501 a 1000 e, de 1001 funcionários em diante, um percentual de 5% - Lei 8.213, de 24 de julho de 1991 e decreto 3.048, de 6 de maio de 1999.
104. É garantido o direito à assistência social para habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência, e a promoção de sua integração à vida comunitária - Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. É crime punível com reclusão de um a quatro anos e multa negar emprego ou trabalho, sem justa causa, a alguém, por causa de sua deficiência - Lei 7853, de 24 de outubro de 1993. As pessoas portadoras de deficiência devem receber igualdade de oportunidades na sociedade em reconhecimento aos direitos que lhes são assegurados, sem privilégios ou paternalismos - Decreto 914, de 6 de setembro de 1993. É dispensável de licitação a contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades de administração pública, para prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado - Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. A assistência (re)educativa e de (re)adaptação profissional, também denominada habilitação e reabilitação profissional, deve ser promovida pelo INSS e visa proporcionar às PPD os meios para o reingresso no mercado de trabalho e no contexto em que vivem. O INSS é obrigado a fornecer aos segurados prótese e órtese, seu reparo ou substituição, instrumentos de auxílio para locomoção, equipamentos

⁵⁶ Apresenta-se a seguir uma transcrição do manual "Os Sindicatos com as Pessoas Portadoras de Deficiência: na luta geral dos trabalhadores por igualdade de oportunidades ao emprego", ESP-Brasil, 2ª edição, voltado para o movimento sindical. Foram feitas pequenas adaptações ao texto original no sentido de encaminhar as propostas para o movimento sindical também para o movimento social e a sociedade em geral.

⁵⁷ Brasil - Censo Demográfico 2000, Fundação IBGE.

⁵⁸ Conforme a Declaração Universal dos Direitos das Pessoas Portadoras de deficiência da ONU e Resolução ONU 2.542/75.

necessários à reabilitação profissional, transporte urbano e alimentação – Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999.

105. A dispensa de empregado portador de deficiência, quando se tratar de contrato por tempo superior a 90 dias e imotivada, no contrato por prazo indeterminado, somente poderá ocorrer após a contratação de substituto em condições semelhantes. Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego estabelecer sistemática de fiscalização, avaliação e controle das empresas, para o cumprimento da lei. O Ministério deve gerar estatísticas sobre o total de empregados e vagas preenchidas por PPD para o acompanhamento, inclusive, dos sindicatos e entidades representativas de categorias, quando solicitado – Decreto 3298/99. Serão reservadas até 20% das vagas oferecidas às PPD em concurso no serviço público federal, para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras – Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Existem mecanismos de estímulo às empresas que se utilizem de empregados portadores de deficiência física, sensorial e/ou mental. É preciso exigir a aplicação dessa lei - Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado recomenda que seja levada em consideração, na flexibilização do horário de trabalho, as necessidades dos servidores públicos federais portadores de deficiência – portaria 4.017, de 17 de novembro de 1995.
106. O trabalhador portador de deficiência é explorado com salário menor. No que diz respeito ao movimento sindical: o sindicato não utiliza a legislação para defendê-lo e não existe política sindical para tratar do trabalhador e da trabalhadora com deficiência e defender seu emprego. Os sindicatos não dão a devida atenção ao portador de deficiência, por isso não se inclui nas convenções coletivas de trabalho cláusulas abordando a questão das PPD.
107. As entidades das PPD não conseguem homologação do INSS para reabilitar o trabalhador, conforme determina a legislação, permitindo que portadores e portadoras de deficiência se candidatem às vagas reservadas por lei. Programas de capacitação profissional das PPD não são fiscalizados. A língua dos sinais dos surdos não é reconhecida como oficial no Brasil.

Recomendações:

- Os locais públicos e de trabalho têm de se adaptar às necessidades das Pessoas Portadoras de Deficiência. É preciso eliminar barreiras arquitetônicas; computadores devem ter programas para que cegos também possam usá-los; os surdos devem ter intérpretes; publicações devem ser impressas também em braile. Os jornais, boletins e outras publicações sindicais e do movimento social, em geral, devem abordar a luta das PPD;
- é necessário garantir espaço às PPD assegurando participação na diretoria das entidades e também contratando funcionários portadores de deficiência;
- garantir nas convenções e contratos coletivos de trabalho o cumprimento da legislação que determina as porcentagens para a contratação de portadores e portadoras de deficiência;
- grupos de trabalho têm de ser criados nas entidades e instituições para discutir previdência, saúde, legislação e outros temas, inserindo a questão das pessoas portadoras de deficiência;
- realizar campanhas de prevenção de acidentes de trabalho;
- cursos de formação, sindical e outros, devem garantir a participação de trabalhadores e trabalhadoras portadoras de deficiência, principalmente, como orientadores para aspectos da cidadania. Cursos de qualificação profissional para os portadores de deficiência devem também ser promovidos;
- organizar a discussão do tema dos direitos das pessoas portadoras de deficiência como trabalhadores no Mercosul;
- garantir a reserva destinada aos PPD nos cursos de qualificação profissional do FAT e outros, como monitoração de conteúdo;
- criar comissões ou grupos de trabalho estaduais e nacional para consultas e debate sobre as questões das pessoas portadoras de deficiência. Dessas comissões devem participar as ONGs da

área, trazendo pessoas que vivem no dia a dia a realidade da discriminação. Essa interação é fundamental para ambas as centrais sindicais e ONGs;

- propor à Organização Internacional do Trabalho (OIT) a realização de seminários periódicos para discussão da legislação sobre as PPD;
- levar o tema dos direitos das PPD trabalhadoras às centrais sindicais das Américas, para que o tornem prioridade;
- verificar a exploração da mão-de-obra de portadores de deficiência mental.

108. No que se refere aos trabalhadores e trabalhadoras gays ou lésbicas, recomendamos:

- O Estado deve garantir educação a todos e todas. Esta educação não pode estar a serviço deste ou daquele interesse particular. É um direito de todos os trabalhadores e trabalhadoras, principalmente aqueles e aquelas de orientação sexual gay ou lésbica, conhecerem a origem e entenderem o que causa a opressão e a discriminação social. Por isso os programas devem contemplar esta discussão, não só em matéria específica de educação sexual, mas em todas as matérias humanas. Sempre que se falar em família, de que família se fala; e, de que nem todas as famílias precisam ser iguais. Deve fazer parte dos programas um plano que persiga a reprodução do pensamento homofóbico dentro da escola, no sentido de extirpá-lo;
- O Estado deve garantir aos companheiros e companheiras de todos os trabalhadores e trabalhadoras homossexuais os mesmos direitos que usufruem os companheiros e companheiras heterossexuais;
- Deve ser uma das prioridades da CUT desenvolver programa de conscientização junto às categorias no sentido de: i) garantir aos trabalhadores e trabalhadoras homossexuais a liberdade de viverem a sua vida de forma plena e livre; ii) abolir a reprodução de ideologia machista e homofóbica; iii) criar programa específico para acompanhar juridicamente perseguições homofóbicas a qualquer trabalhador ou trabalhadora.

DIREITO ÀS CONDIÇÕES DE TRABALHO JUSTAS, REMUNERAÇÃO E IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO TRABALHO, DESCANSO E LAZER (artigo 7)

COMENTÁRIO:

FHC não duplicou o valor real do salário mínimo durante seu mandato

109. As promessas de campanha do governo FHC na área social não foram cumpridas. Assim, de 1995 até abril de 2002 o poder aquisitivo do salário mínimo não foi duplicado tal como o prometido por FHC na sua solenidade de posse. O salário mínimo amarga perda de poder aquisitivo entre 1995 e 1998. A partir de 1999 observa-se uma tímida recuperação do poder aquisitivo de 1995. Em 2002 estimamos que o salário mínimo tenha logrado aumento real de 11,73% ante 1995. Em segundo lugar, e como decorrência do anterior, verifica-se claramente que a política de reajustes do salário mínimo após 1997 não logra a elevação do poder aquisitivo no montante prometido por FHC, ou seja, para o dobro do poder de compra do salário mínimo.
110. Pode-se verificar o comprometimento do salário mínimo com a aquisição da cesta básica, que engloba treze produtos minimamente necessários para a subsistência de um único trabalhador. Ou seja, o trabalhador que recebe até um salário mínimo, comprometeu, em fevereiro de 2002, pouco menos de 80% de sua renda com a cesta básica sobrando apenas R\$ 36,00 (ou 20% do salário mínimo de R\$ 180,00) para gastos com transporte, saúde, previdência, habitação, educação e despesas pessoais.

Quantos trabalhadores recebem o salário mínimo nacional?

111. Vinte por cento dos trabalhadores ocupados no Brasil em 1999 recebiam até 1 salário mínimo. Isso representava cerca de 14,4 milhões de trabalhadores. O rendimento médio dessa parcela do mercado de trabalho monta a pouco menos de 1/10 da renda média, no caso dos que recebem até 1/2 salário mínimo e 1/4 no caso dos que recebem até um salário mínimo. Em relação aos total de benefícios emitidos pela Previdência Social verifica-se que cerca de 70% deles é de até 1 salário mínimo o que corresponde a cerca de 12,2 milhões de benefícios recebidos por aposentados e pensionistas. Desse modo, cerca de 26,6 milhões de brasileiros e brasileiras recebem até 1 (um) salário mínimo ao mês.
112. Inegável, a importância social e mesmo econômica do salário mínimo. Não apenas por ser o rendimento direto de cerca de 1/5 da população ocupada no país, mas também porque boa parte dos rendimentos do trabalho são dados por múltiplos do salário mínimo.

Quem recebe o salário mínimo nacional?

113. Deve-se observar que parcela expressiva dos trabalhadores que ganham até 1 salário mínimo está concentrada nos setores de prestação de serviços e de agricultura. Juntas, essas duas atividades concentram cerca de 85% dos trabalhadores ocupados que recebem até 1 salário mínimo.
114. Em segundo lugar, cerca de 49% dos trabalhadores que recebem até um salário mínimo são mulheres, que, por sua vez, perfazem cerca de 40% da população ocupada o que indica sua inserção mais frágil no mercado de trabalho.
115. Em terceiro lugar, o salário mínimo é particularmente importante para os trabalhadores com até 7 anos de instrução, isso é, os que não completaram o 1º grau. Nada menos do que 60% da população ocupada não completou o 1º grau e cerca de 80% dos trabalhadores que recebem até um salário mínimo não completaram o 1º grau. Esse indicador, em especial, demonstra a carência de serviços públicos ao alcance de parcela significativa da força de trabalho brasileira.

Direito da Mulher ao Trabalho Livrementemente Escolhido ou Aceito

116. Quanto à inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho, os indicadores de participação econômica apontam que, se em 1976, as mulheres representavam 28,8% da população economicamente ativa, em 1998, este percentual elevou-se para 40,7%. Considerando este universo de mulheres que compõe a população economicamente ativa, sob a perspectiva de raça e cor, constata-se que 55,4% das mulheres são brancas; 43,7% são pretas e pardas; 0,6% são amarelas e 0,3% são indígenas.
117. Quanto à participação feminina nas diversas ocupações, as mulheres preenchem 38,4% dos cargos nas ocupações administrativas; 17,9% nas ocupações afetas à indústria e à construção civil; 34,9% nas ocupações do comércio e atividades auxiliares; 70,2% das ocupações da prestação de serviços e 92,7% das ocupações domésticas remuneradas (Anexo 3). Comparadas as décadas de 80 e 90, percebe-se que: aumentou de 33,9% para 38,4% a participação de mulheres nas ocupações administrativas; aumentou de 28,3% para 34,9% a participação de mulheres em ocupações do comércio e atividades auxiliares; ao passo que diminuiu de 95,6% para 92,7% a participação de mulheres nas ocupações domésticas (Anexo 3). De todo modo, as mulheres ainda compõem a maioria significativa da força de trabalho no âmbito doméstico.
118. O emprego doméstico concentra 19% da população feminina economicamente ativa (IBGE/PNAD, 1995). Do total de trabalhadoras domésticas, 56% são afro-descendentes, sendo que 23% delas realizam jornadas superiores a 48 horas semanais. Desde 1988, a questão da regulamentação da jornada de trabalho no emprego doméstico é uma luta das trabalhadoras domésticas, que tem obtido pouca repercussão no debate sobre justiça social. À categoria das trabalhadoras domésticas não está garantida a totalidade dos direitos trabalhistas assegurados às categorias de trabalhadoras urbanas⁵⁹. Em 1998, mais de 76% das empregadas domésticas não têm registro em carteira e 88% ganham menos de 2 salários mínimos. No tocante à participação feminina nas ocupações técnicas, científicas e semelhantes, constata-se que, embora tenha havido crescente participação de mulheres (se comparados os dados das décadas de 80 e 90), as mulheres são apenas 12,2% dos engenheiros e arquitetos; 27,9% dos economistas e 30,2% dos magistrados e advogados; enquanto são 88,5% dos cientistas sociais e 85,4% dos professores do país, conforme dados de 1991 (Anexo 3).
119. Não é só a precariedade que caracteriza o trabalho feminino, mas também a segregação ocupacional e a discriminação salarial. No que se refere à segregação, é possível afirmar que os chamados guetos femininos, ocupações com elevado percentual de mulheres, permaneceram praticamente iguais no período 1988 a 1998, segundo informações do Ministério do Trabalho. São eminentemente femininas — com percentagens variando entre 94% e 70% — as ocupações de costureira, professora de pré-escola e de 1º grau, secretária, telefonista/telegrafista, enfermeira de nível superior e pessoal de enfermagem em geral, recepcionista, lavadeira/tintureira, professora de 2º grau. Todas elas, de alguma forma, são ocupações que reproduzem atividades realizadas pelas mulheres na esfera reprodutiva, como cuidar, lavar, passar, cozinhar, ensinar. O leque mais estreito de oportunidades de trabalho e a segregação das mulheres em ocupações tradicionalmente femininas contribuem para a baixa qualidade do emprego feminino.

Direito da Mulher ao Salário e às Condições de Trabalho Equitativas e Satisfatórias

120. No que se refere à situação das mulheres no mercado de trabalho urbano, observa-se o crescimento da taxa de atividade feminina, que em 1998 chegou a 57% e uma estabilização na sua taxa de participação (44% na década). Ao mesmo tempo, houve uma redução da taxa de participação dos homens que passou de 80% para 73%, entre 1991 e 1999, o que explica a maior presença de mulheres na população economicamente ativa.

⁵⁹ Idem.

121. Entre 1992 e 1999, cresceu o desemprego feminino e praticamente metade das trabalhadoras continua inserida no setor informal. Em 1995, o emprego doméstico representava 19% da população economicamente ativa feminina (50 milhões de mulheres, das quais 56% negras). Isto é, a despeito das novas tendências, persiste um elevado grau de segregação ocupacional, em que as mulheres persistem confinadas à esfera do trabalho doméstico. Esta segregação, associada a outras práticas discriminatórias, explica o elevado diferencial salarial entre homens e mulheres que é de 40% em média, chegando a um diferencial de 57% entre chefes de família homens brancos e mulheres negras.
122. Esta desigualdade não se explica pelos diferenciais de escolaridade. A respeito, vale notar que, em 1998, 5,3% dos homens tinham 15 anos ou mais de escolaridade, comparados com 7,5% de mulheres; na faixa de 11 a 14 anos de escolaridade, havia 14,9% de homens, contraposto com 21,7% de mulheres; já com relação à baixa escolaridade, 17,3% dos homens apresentavam escolaridade de 1 a 3 anos, contraposto com 14,1% de mulheres (Anexo 5).
123. Nos anos recentes, as transformações produtivas em curso, marcadas pela flexibilização das relações de trabalho, têm contribuído para ampliar a presença das mulheres no mercado de trabalho informal, em domicílio e em tempo parcial. Mundialmente reconhece-se que as mulheres são as mais atingidas pela precarização das condições de trabalho, perdendo direitos e recebendo menores salários. Há um grande contingente de trabalhadoras/es no mercado informal – em sua maioria mulheres negras –, sem garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários⁶⁰.
124. O mercado de trabalho pode gerar ou revelar desigualdades entre os trabalhadores. No caso do Brasil o mercado não só demonstra as desigualdades como as perpetua. Apresentando forte segmentação ocupacional, os dados do mercado de trabalho mostram que os homens concentram-se nos postos de trabalho dos setores melhor remunerados, os serviços industriais e produtivos, enquanto as mulheres desempenham as atividades relacionadas aos serviços pessoais e sociais, associadas aos menores salários.⁶¹ Segundo o Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Sociais - Dieese (2001)⁶² o emprego doméstico concentra 17% das mulheres ao lado de 1% dos homens, enquanto na indústria, onde há maior garantia de direitos trabalhistas e previdenciários, estão 9% das mulheres que trabalham fora e 27% dos homens. Este lugar na produção, geralmente ligado ao setor de serviços, demonstra que a inserção feminina na economia persiste sendo tradicional, em setores não dinâmicos, o que acarreta ganhos menores do que os homens.
125. As diferenças na remuneração entre as áreas urbanas e rurais, as regionais e intra-regionais, as diferenças raciais e étnicas no acesso à educação também contribuem para a manutenção das desigualdades. Seja nos postos de trabalho da economia formal, no trabalho informal ou na economia reprodutiva, as mulheres vêm sendo compelidas a ocupar as posições mais desvalorizadas e desprestigiadas, o que implica no aumento de sua vulnerabilidade e pobreza. Esse quadro é particularmente tocante para as mulheres negras que segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ocupam a base da pirâmide social recebendo os menores salários.
126. Na maior parte dos lares brasileiros as mulheres assumem integralmente o trabalho reprodutivo, a realização das tarefas domésticas na moradia e o cuidado com os habitantes, acumulando duplas e triplas jornadas de trabalho sem que o Estado estabeleça nenhuma medida de política social que as ampare e promova a mudança desta situação. Inexistem programas voltados a transformação dos padrões culturais em relação ao trabalho reprodutivo, que incentivem a divisão do trabalho doméstico e contribuam para a construção de um padrão calcado em responsabilidades compartilhadas entre os sexos.
127. A contribuição das mulheres no desempenho do trabalho reprodutivo na esfera doméstica e

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ IPEA op. Cit.

⁶² Boletim do Dieese, Edição Especial 8 de Março, Dia Internacional da Mulher. Mar.2001.

também, em grande medida, no trabalho produtivo não-remunerado na produção familiar nas áreas rurais permanecem invisibilizados nas estatísticas e na contabilidade nacional. Os instrumentos governamentais de coleta de dados não registram o tempo dedicado ao trabalho reprodutivo dificultando estudos que possam mensurar seu valor e incorporá-lo no PIB. Esse descaso total em relação ao trabalho reprodutivo, até agora desempenhado apenas pelas mulheres, reforça a manutenção das desigualdades sociais, econômicas e culturais entre mulheres e homens, reafirmando a discriminação do Estado em relação às mulheres.

128. A insuficiência de programas e ações do governo acaba por lançar sobre as mulheres maior demanda e carga. As tradicionais funções femininas como “cuidadoras” são mais exigidas, respondendo pelo trabalho gratuito nas áreas sociais e humanitárias. Esse fato não só impõe a continuidade destes papéis sociais conservadores na vida familiar, mantendo as mulheres em desvantajosa posição no mundo privado, limitando sua ascensão social com a igualdade de direitos, bem como impedindo-as de romper com situações de violência e opressão.
129. A quantidade de mulheres no mercado de trabalho vem aumentando, sem que isso signifique uma real superação da discriminação. O setor informal é a área que mais concentra o trabalho das mulheres e as trabalhadoras não contam com nenhuma garantia trabalhista ou previdenciária, sendo que 51% das brasileiras que integram a PEA não possuem renda mensal regular.⁶³ O descaso do Estado em relação à proteção das trabalhadoras estende-se àquelas que ocupam emprego em tempo parcial, temporário, sazonal e ao trabalho não-remunerado, em particular o trabalho no lar, o relacionado com o cuidado de familiares e o trabalho não-remunerado em propriedades ou negócios familiares. Algumas dessas atividades sequer são reconhecidas, como é o caso das parteiras e das agentes de saúde.
130. Além de receberem salários mais baixos, as taxas de desemprego são maiores para as mulheres, elas são submetidas a condições precárias de trabalho, aos menores índices de registro em carteira e de contribuição para a Previdência Social, assim como níveis mais baixos de sindicalização, tendo menos poder na luta por seus direitos. Persistem ainda no mercado formal a discriminações quanto à admissão, à diferença de salários para mesmas funções, à ocupação de cargos de gerência e ao direito à amamentação.
131. Antigas reivindicações dos movimentos de mulheres, como a instalação e manutenção de equipamentos sociais destinados ao cuidado das crianças, como creches e atendimento pré-escolar, têm sido negligenciadas pelo poder público. A municipalização do ensino fundamental não aportou recursos suficientes para as escolas infantis, assim as unidades de atendimento são escassas deixando as famílias, especialmente as mais pobres e os lares monoparentais em situação de total desamparo. Dados do IPEA comprovam que o acesso aos poucos serviços ofertados não está concentrado nos mais pobres, beneficiando principalmente as pessoas de faixa de rendimentos intermediária.⁶⁴ Dessa forma as mulheres, especialmente as que vivem em pobreza, continuam a arcar sozinhas com a responsabilidade do Estado em prover a total assistência às crianças.
132. Além da insuficiente oferta de vagas, a jornada escolar ampliada no primeiro e segundo graus, outra reivindicação dos movimentos, também não tem sido implementada na rede pública de ensino. As crianças e jovens são as principais vítimas desse descaso, expostas à falta de equipamentos sociais e medidas de políticas públicas destinadas a suas faixas etárias, o que afeta também as mulheres que acabam sobrecarregadas pelas demandas do lar e do trabalho. Com isso são reduzidas suas possibilidades de crescimento pessoal e profissional e limitadas sua participação na vida social e nas decisões políticas. A oferta de educação ao ensino secundário repete o padrão observado no pré-escolar, ou seja, quanto mais rica a pessoa mais chances de ingresso terá. Em relação ao ensino superior estão praticamente excluídos do acesso 70% da população mais pobre.⁶⁵
133. Apesar desses entraves a participação feminina na vida pública, em espaços formais de representação como o Legislativo, Executivo e Judiciário, vem aumentando embora em todas

⁶³ Plataforma Política Feminista op. Cit.

⁶⁴ IPEA op. Cit.

⁶⁵ IPEA op. Cit.

essas áreas as mulheres continuam desempenhando papéis secundários. No Legislativo cresceu a quantidade de candidatas eleitas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No entanto a adoção da política de cotas não garantiu o efetivo respaldo às candidaturas femininas. Os fundos partidários não disponibilizam recursos de caráter afirmativo às candidaturas femininas. Elas são apresentadas apenas para cumprir o número necessário de mulheres em cada partido, sem exceções.

134. No Executivo a quantidade de mulheres ministras ou com status semelhante aumentou com o novo governo, ainda que concentradas nas áreas sociais, sem influência direta nas áreas econômica e de planejamento. Também é pequena a representatividade das mulheres nos cargos de chefia e assessoramento superior em todos as instâncias do Executivo. Isso ocorre também em todos os cargos hierarquicamente mais elevados no Judiciário, apesar da existência de legislação determinando que em todos os órgãos, secretarias e repartições do Governo seja maior a participação de mulheres, afrodescendentes e portadores de deficiência. A restrita participação das mulheres nos cargos de decisão no governo comprova, mais uma vez, a discriminação do Estado em relação às mulheres.
135. A participação das mulheres brasileiras na vida comunitária é bastante acentuada, estando representadas em diversos tipos de entidades, grupos de mulheres, associações comunitárias, de bairro, religiosas, profissionais e sindicais. As mulheres são as maiores demandantes de serviços e quem mais reivindica transformações sociais. Com assento nos diversos conselhos populares, conselhos de direitos, como os de gestores de educação, saúde e de assistência social e nos orçamentos participativos em número significativo, sua atuação não lhes garante poder de decisão. O predomínio do modelo patriarcal e pouca a auto confiança dificultam a afirmação de uma agenda de gênero nestes espaços de democracia participativa. A implementação de estratégias voltadas às questões que afetam diretamente seu cotidiano são desconsideradas e discriminadas, resultando na manutenção de papéis tradicionalmente determinados. Permanecendo em posição subalterna em relação aos homens, circunscritas à manutenção da estrutura de poder e alijadas da possibilidade de influir de maneira substancial nas negociações das pautas e nos processos de discussão, as agendas das mulheres acabam sendo relegadas ao segundo plano.

DIREITO À ORGANIZAÇÃO SINDICAL E À GREVE (artigo 8)

COMENTÁRIO:

A ameaça a redução de direitos sociais de todos os trabalhadores

136. O governo Federal, ainda em 2002, em desacordo com a imensa maioria do movimento sindical brasileiro, propôs alterações no artigo 618 da CLT. Essa não foi primeira iniciativa, ainda que seja a mais grave, do Executivo Federal em flexibilizar direitos trabalhistas e sociais no Brasil. Desde a adoção do Plano Real, o governo promoveu sensíveis mudanças por meio de projetos de lei, leis complementares, medidas provisórias, portarias, entre outras modalidades de ação do poder público, que já promoveram flexibilização ainda maior da alocação do trabalho (trabalho por prazo determinado, denúncia da Convenção 158 da OIT, flexibilização da legislação para a formação de cooperativas, suspensão temporária do contrato de trabalho, flexibilização da legislação existente sobre o trabalho em tempo parcial e trabalho temporário e demissão de servidores). Além disso, introduziram a flexibilização no tempo de trabalho e na remuneração (banco de horas, liberação do trabalho aos domingos e remuneração variável - PLR), e por meio de portaria do MTE (nº865/95) restringiu-se o poder de autuação da própria fiscalização do Ministério.
137. Todas as medidas de flexibilização trabalhista e de direitos sociais aprovadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso contaram com a justificativa de que o mercado de trabalho no Brasil é muito rígido, o custo do trabalho, especialmente de admissão é muito elevado e em razão disso, colocam-se como obstáculos importantes para sustentar o crescimento, gerar empregos, deter a informalidade e em período mais recente, até elevar as exportações, neste caso, com o objetivo de reduzir o nosso persistente déficit externo, negligenciado por vários anos. Segundo a tese governamental, exposta desde 1994, a remoção desses obstáculos abriria condições para sustentar o crescimento.
138. Esses argumentos são falsos, pois diante de sensíveis mudanças já introduzidas na legislação trabalhista ao longo dos últimos anos, tomando como válida a tese governamental, o desemprego deveria estar em níveis mais baixos, o crescimento econômico deveria ser robusto e as exportações já deveriam estar gerando expressivos superávits na balança comercial. No entanto, as estatísticas sobre o mercado de trabalho, custo do trabalho, desempenho econômico e balança comercial dos últimos anos comprovam cabalmente o equívoco governamental.
139. O ajuste e as medidas de flexibilização provocaram efeitos dramáticos no mercado de trabalho e na situação social dos trabalhadores. O desemprego aberto que em 1993 já era considerado elevado pelos padrões internacionais (OIT/96), saltou de 5,3% (PME/IBGE) para mais de 6,2% em 2.001, refletindo uma expansão de 34,3% do número de desempregados no período.
140. No entanto, a taxa de desemprego aberto (IBGE) não capta a totalidade dos problemas atuais do desemprego no Brasil. Em razão das limitações do seguro-desemprego e da ausência de uma proteção social mais abrangente, muitos trabalhadores ocultam sua situação de desemprego, realizando atividades descontínuas. A taxa média de desemprego total (PED/Dieese) – desemprego aberto mais o oculto – para seis regiões metropolitanas aumentou de 14,6% em 1993 para cerca de 16,6% em 2.001, resultando no crescimento de 30% do contingente de desempregados.
141. Junto ao aumento do desemprego, especialmente o aberto, ocorreu um crescimento acelerado da informalidade, contrariando as expectativas da força-tarefa do MTE que apostava na tese de que a flexibilização da alocação do trabalho, reduzindo custos de admissão, eliminaria os obstáculos à expansão da formalização.
142. Entretanto, se admitirmos que a informalidade reflete o contingente de assalariados sem carteira e os ocupados por conta-própria, dada a forte concentração das diversas modalida-

des de vínculo que se concentram neste segmento em virtude dos processos de terceirização e sub-contratação, a presença da informalidade no total de ocupados cresceu de 44,4% em 93 para 47,3% em 2.001 (PME/IBGE), refletindo a crescente dificuldade dos trabalhadores em garantir empregos de qualidade.

143. E o mais importante a observar é que, a modalidade mais visível de informalidade, a contratação de assalariados sem carteira, foi a que mais cresceu após a implementação das diversas modalidades de flexibilização da alocação do trabalho (contrato de trabalho por prazo determinado, flexibilização ainda maior do trabalho a tempo parcial e do trabalho temporário). Em apenas dois anos (1998/2.000) a participação dos trabalhadores sem carteira no total de ocupados cresceu de 23,5% para 25,5% (PME/IBGE). E essa expansão reflete não só a ineficácia da flexibilização da contratação como instrumento de geração de empregos e de formalização, mas também o relaxamento do papel de atuação do Ministério do Trabalho e Emprego.
144. Essa informalidade acaba repercutindo num baixo grau de cobertura da previdência social: 60% dos trabalhadores do setor privado (boletim do MPAS/00) – quase 40 milhões de pessoas – não têm direito à aposentadoria ou auxílio-doença, como também têm comprometido a estrutura de financiamento do seguro-desemprego.
145. O baixo crescimento econômico e a pressão do desemprego colocaram os trabalhadores na defensiva ao celebrar acordos coletivos, resultando em redução de 10% do rendimento médio real dos trabalhadores ocupados entre 1998 a 2.001 (PME/IBGE). Já a produtividade por hora paga subiu cerca de 65%, entre 1995 e 2000 (IPEA), revelando que os trabalhadores não obtiveram nenhum benefício econômico e social da maior eficiência das empresas, como também os salários vêm ocupando uma participação cada vez menor no custo global das empresas. O componente de custo das empresas que mais cresce é o financeiro, decorrente do pagamento de juros de empréstimos ou de outras modalidades contraídos junto ao sistema financeiro.

Recomendações

146. Suspender o encaminhamento do projeto que altera o artigo 618 da CLT para votação no Senado Federal, já que a proposta de aumento do seguro-desemprego configura o reconhecimento explícito de que sua aprovação deve aumentar o desemprego. Se o executivo federal tiver, de fato, compromisso em fortalecer as negociações coletivas e os sindicatos (dos trabalhadores e do patronato), trataria de propor ao debate a ratificação das Convenções da OIT e adequação da legislação ordinária vinculadas à proteção da ação sindical, como parte de uma ampla iniciativa de constituição de um sistema democrático de relações de trabalho;
147. A reforma tributária, além de introduzir maior progressividade, deve promover a redução de custos de produção e dos investimentos produtivos, desonerando os investimentos produtivos, as exportações, bem como a incidência em cascata, ou seja, acumulativa, de impostos e contribuições que aplicam-se sobre todas as fases de extensas cadeias produtivas de bens e serviços. Cabe ressaltar que o custo do trabalho no Brasil, que se pretende reduzir com a mudança no artigo 618 da CLT, é dos mais baixos entre as nações com padrão de desenvolvimento similar ao do Brasil (OIT/98);
148. A necessária reformulação do seguro-desemprego deve ser encaminhada junto a um conjunto de iniciativas de revisão e ampliação das políticas de geração de emprego e renda, contando ainda para 2.002 com o aumento dos recursos destinados para o Proger (urbano e rural), Pronaf e Micro-crédito, melhorando suas condições de acesso, prazos e juros para pagamento dos empréstimos, bem como desenvolvendo novos programas vinculados ao desenvolvimento local e cooperativo;
149. Deve-se rever ainda para 2.002 a política de crédito do Bndes, priorizando empréstimos aos setores que geram mais empregos (intensivos em mão-de-obra), as micro, pequenas e médias empresas e a substituição competitiva de importações, reduzindo nossa dependência externa e gerando empregos de qualidade no país. Chega de financiar com o crédito públi-

co a desnacionalização produtiva, a ampliação de nosso déficit externo e a eliminação em massa de postos de trabalho de qualidade nos setores dinâmicos da indústria e serviços;

150. É preciso eliminar a vergonhosa transferência de recursos do FAT para o Tesouro Nacional por meio da DRU (Desvinculação das Receitas da União). Hoje, esses recursos somam mais de R\$ 2,0 bilhões anuais. Esses recursos devem, preferencialmente, ser alocados para sustentar a reformulação do seguro-desemprego e das políticas de geração de emprego e renda;
151. Deve-se regulamentar o artigo 239, parágrafo 4º da Constituição Federal, que estabelece a penalização das empresas cujo índice de rotatividade da mão-de-obra é superior à média do setor, desestimulando, desse modo, a rotatividade e a perda de receitas do FAT;
152. A reformulação do seguro-desemprego deve envolver a adequação do valor do seu benefício às faixas médias de remuneração observadas no mercado de trabalho. Deve-se levar em consideração também o aumento do tempo de desemprego (tabela abaixo) e o tempo de procura por emprego segundo faixas etárias, como a CUT já propôs em 1998, com o posterior apoio das outras centrais sindicais.

DIREITO À PREVIDÊNCIA E À SEGURIDADE SOCIAL (artigo 9)

COMENTÁRIO:

A Nova Sistemática de Cálculo dos Benefícios Previdenciários⁶⁶

153. O trabalhador, de acordo com a redação original da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.213/91, teria o seu benefício calculado com base no salário dos últimos 3 anos, corrigido monetariamente mês a mês, situação que beneficia a grande massa de trabalhadores que adquire o direito à aposentadoria por tempo de serviço ou contribuição e que, ao longo de sua trajetória, experimenta ganhos salariais médios de 300% sobre o piso salarial (assim considerado o salário no início da atividade Profissional).
154. Com a modificação no art. 202 da Constituição Federal foi suprimida a previsão de que o salário de benefício corresponderia à média dos últimos 36 salários de contribuição. Assim, a supressão dessa regra do texto constitucional permitiu ao governo, por meio de simples lei ordinária, tentar adotar um novo critério de cálculo, com o objetivo de restringir o acesso aos benefício previdenciários.
155. Projeto de Lei nº 1.527/99 eleva o período básico de cálculo até o limite de tempo de contribuição exigido para a aquisição do direito ao benefício: 30 anos para a mulher, ou 35 anos, para o homem. A proposta do Governo FHC introduz, novos elementos que agravam a perda que decorreria, por si só, dessa mudança do período básico de cálculo.
156. A proposta do Governo FHC parte da pressuposição de que o período de cálculo deve atingir, progressivamente, todo o tempo de contribuição do trabalhador, constituindo-se o benefício na média de todos os salários de contribuição.
157. Parte de uma elevação imediata de 36 meses para 61 meses, considerando, para esse fim, todos os meses a partir da conversão dos salários em Real, em julho de 1994, data a partir da qual o Ministério da Previdência e Assistência Social e o INSS teriam os registros necessários para apuração do período básico de cálculo.
158. Mas, daí em diante, a cada mês se acrescentaria um mês no período de cálculo, de modo que, dentro de 5 anos, o período seria de 10 anos, os 5 anos até julho de 1999, mais os próximos 5 anos. E, no ano 2.030, estaria consumada a exigência de 35 anos de contribuição efetiva a serem considerados, igualmente, no período básico de cálculo.
159. Um segundo elemento é que a proposta introduz um "deflator" no valor do benefício apurado com base no período básico de cálculo já estendido para no mínimo 5 e de até 35 anos.
160. Esse deflator visa penalizar o trabalhador que, tendo os 30 ou 35 anos de contribuição ou de serviço, adquira o direito com idade menor do que a idade "ideal" considerada pelo Ministério da Previdência. Essa idade seria exatamente aquela rejeitada pela Câmara dos Deputados na votação da Emenda Constitucional nº 20/98: 55 anos para a mulher e 60 para o homem.
161. A idade ao se aposentar, assim, é decisiva é a partir dela que se considera durante quanto tempo o benefício será pago e quanto maior for esse período, menor será o Fator Previdenciário, já que afeta duplamente o requisito de tempo de contribuição. Para compensar essa redução, o indivíduo será obrigado a permanecer mais tempo em atividade, tanto para que acrescente tempo de contribuição quanto para que reduza o número de anos a serem considerados na expectativa de sobrevida.
162. Ministério da Previdência adotou, para ambos os sexos, a mesma expectativa de sobrevida, embora homens e mulheres a tenham em graus diferenciados. Segundo o Anuário Estatístico do IBGE, a expectativa de sobrevida dos homens aos 60 anos é de 15,93 anos e das

⁶⁶ <http://www.cut.org.br/f20703.htm>

mulheres 18,13 anos. O Projeto unifica o índice em 17,29 anos, o que prejudica, neste aspecto, mais sensivelmente os homens.

163. Por outro lado, as mulheres são duramente prejudicadas à medida que a proposta dá peso substantivo ao tempo de contribuição. E, como as mulheres têm direito à aposentadoria com tempo de contribuição menor (30 anos), ao adquirirem o direito terão que cumprir, obrigatoriamente, o mesmo tempo de contribuição que os homens, para fazer jus ao mesmo fator previdenciário.
164. Exemplos: uma mulher que tenha começado a trabalhar aos 15 anos, poderia se aposentar a partir dos 45 anos. No entanto, o seu Fator Previdenciário será de 0,4958, ou seja, o valor do benefício apurado com base na média do período de cálculo será reduzido em quase 50%. Essa mesma mulher precisará adiar a sua aposentadoria por dez anos, apenas para recuperar essa perda, ou seja, para que seu benefício volte a ser o fixado com base apenas na média dos últimos X anos de contribuição.
165. Já o homem que, tendo iniciado sua atividade profissional aos 15 anos, e que consiga completar os 35 anos de contribuição aos 50 anos, terá, nessa idade, um Fator Previdenciário de 0,725, ou seja, perderá quase 30% no valor do seu benefício. Para recuperar essa perda, precisará contribuir por pelo menos 5 anos adicionais.
166. Os exemplos mostram que, na prática, foram equiparados homens e mulheres, com prejuízo grave para estas, já que terão que trabalhar mais 10 anos para ter direito ao mesmo benefício que o homem receberá com mais 5 anos. Ambos, no entanto, perdem muito exatamente porque o Fator vem com o propósito de penalizar quem, tendo contribuído por 30 ou 35 anos, cumpra esse requisito antes dos 55 anos de idade. Além de beneficiar quem ingressa mais tarde no mercado de trabalho, cumprindo em idade mais avançada os 35 ou 30 anos de contribuição exigidos.
167. Para o trabalhador conseguir a aposentadoria no mesmo valor pela lei atual, o fator previdenciário deve ser igual ou se aproximar a 1. Veja tabela (parcial) de Aplicação do Fator Previdenciário.

| Tempo de Contribuição (anos) | Idade | Fator Previdenciário |
|------------------------------|-------|----------------------|
| 40 | 55 | 0,99 |
| 39 | 55 | 0,96 |
| 38 | 56 | 0,97 |
| 37 | 57 | 0,99 |
| 36 | 57 | 0,96 |
| 35 | 58 | 0,97 |
| 34 | 59 | 0,99 |
| 33 | 59 | 0,96 |
| 32 | 60 | 0,97 |
| 31 | 61 | 0,98 |
| 30 | 61 | 0,95 |

Aposentadoria por Idade

168. No caso dos trabalhadores que venham a adquirir direito à aposentadoria por idade, que também irão ser prejudicados pela aplicação do novo período de apuração, a aplicação do Fator Previdenciário implica também em graves perdas, em comparação com a situação atual: para quem se aposente por velhice aos 60 anos, tendo cumprido apenas a carência de 15 anos exigida para segurados filiados a partir de 1991, o fator implicará numa perda de 56% no valor do benefício.
169. Aos 65 anos de idade, com o mesmo tempo de contribuição, a perda seria de 44%. Para não haver perda, será necessário se aposentar por velhice, aos 65 anos de idade, com pelo menos 30 anos de contribuição!
170. No caso da mulher que se aposente ao 60 anos, por velhice, contando apenas 30 anos de contribuição, a perda será de quase 10% no valor do benefício. A mesma pessoa terá que

contribuir por pelo menos mais 3 anos para recuperar o valor de 100% do salário-de-benefício.

Aposentadoria da " Boa Morte "

171. Com o propósito de iludir os trabalhadores, alguma vantagem é apresentada, por exemplo:
172. Para quem, tendo começado a trabalhar aos 15 anos, chegue aos 65 anos de idade. Após 50 anos de contribuição, esse trabalhador terá um Fator Previdenciário de 2,02, ou seja, o seu benefício apurado com base na média sofrerá um acréscimo de 102%. No entanto, o período do gozo do benefício pelo trabalhador terá se reduzido a praticamente à metade daquele que era o previsto quando completou os 35 anos de contribuição.
173. Se esse trabalhador vier a falecer antes de completar sua expectativa de vida, na verdade nada terá ganho, embora tenha perdido mais de 10 anos de contribuição adicional sem gozo do benefício.

DIREITO À PROTEÇÃO DA FAMÍLIA, DAS MULHERES E DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES (Artigo 10)

COMENTÁRIO:

Proteção à família

174. No que concerne às políticas públicas elaboradas e estabelecidas em favor da família, verifica-se pouca ou nenhuma atuação dos organismos governamentais. Salvo algumas exceções, o que se vê são apenas parcas ações pontuais e espaçadas, levadas a cabo sem grandes perspectivas pelos atores nacionais.
175. Dentre as poucas políticas públicas em favor da família brasileira, está o programa de Saúde da Família, elaborado e posto em prática no Estado da Paraíba. É um programa que abarca 17% dos municípios daquele Estado, com pequeno contingente e de caráter caro, visto este contingente ser de nível superior e médio, constituído de uma equipe multidisciplinar. O grande problema deste programa é a fraca relação empregatícia e de vínculo institucional que possuem, uma vez que não possuem garantias de trabalho pré-estabelecida, promovendo grande rotatividade entre os profissionais participantes. Este fato acaba por prejudicar a qualidade e a continuidade da assistência, tornando o programa ineficaz do ponto de vista dos objetivos pré-estabelecidos. Existe, no entanto, o interesse na ampliação do programa visando maior abrangência da proposta, por menores e menos perceptíveis que tenham sido os resultados. O programa conta hoje com quarenta mil famílias cadastradas, não havendo critérios claros sobre a escolha entre famílias rurais ou urbanas, o que conduz a indagações a respeito das regras para a assistência familiar. O objetivo final do programa é criar meios pelos quais possa o município possuir auto-suficiência no âmbito da saúde pública.
176. Outra iniciativa do Estado da Paraíba é o Polo de Capacitação do Programa de Saúde de Família, promovido pela Universidade Federal da Paraíba por meio do Núcleo de Estudos Coletivos. Este programa visa superar a necessidade de capacitação e de educação permanente de recursos humanos naquele Estado, isto é, preparar o profissional de saúde recém graduado para atuar de maneira eficaz as políticas públicas de saúde que o SUS (Sistema Único de Saúde) prescreve. Verifica-se, no entanto, que este programa atinge a família de forma indireta, criando meios efetivos para o sucesso do programa de Saúde da Família promovido pelo governo do Estado da Paraíba.
177. Em Santa Catarina, de acordo com o relatório apresentado ao fim da Audiência Pública realizada no Estado, levanta-se a questão da participação do governo federal como mera fonte verbas pertencentes aos fundos estabelecidos por lei, não ocorrendo quaisquer incentivos espontâneos como práticas políticas governamentais. O resultado é a cada vez maior desagregação da família e suas repercussões conseqüentes no universo infantil e adolescente.
178. Ainda naquele Estado, relata-se o descaso do órgãos públicos no atendimento às famílias de agricultores, contribuindo para o êxodo rural e para o agravamento da misérias no meio urbano. Somado ao fato, relata-se a não implementação da política da Bolsa-Escola, aprovada já há três anos em Florianópolis, por falta de interesse político da Prefeitura Municipal, apesar da cobrança pública. Houve, inclusive, a necessidade de ação judicial para garantir a continuidade da manutenção das verbas para o programa. Em geral, constata-se a inexistência de programas insatisfatórios de saúde da família no Estado.
179. Enfim, é claro o descaso dos órgãos brasileiros competentes no que se refere à promoção da família e na manutenção da harmonia em seu núcleo, uma vez que as políticas públicas propostas não têm senso de continuidade, e sua aplicabilidade fica confinada à boa vontade

dos indivíduos conscientes dos objetivos e possíveis resultados a que suas ações podem levar.

Propostas

180. Pelo exposto estamos diante do desafio de que a família é a melhor e a mais efetiva instituição para ensinar o conceito da unidade da humanidade e para expressar nossas capacidades de vivência de unidade, e tornarmos-nos "unificadores" em todas as nuances de nossas vidas. São muitas as justificativas deste fato – entre outras, a realidade de que a família é a base fundamental de todas as sociedades do mundo; que as famílias no mundo inteiro incluem a totalidade da população do planeta, e também de que as crianças desenvolvem seus conceitos universalistas principalmente decorrentes do que aprendem e experimentam em suas famílias.
181. compreender e disseminar o conceito de que uma vez que o conjunto da humanidade é uno e indivisível, cada membro da raça humana nasce neste mundo como guardião do todo. Essa custódia constitui o fundamento moral do direito a segurança da família e do lar. As obrigações por parte da comunidade estendem-se à oferta de empregos, cuidados com a saúde mental e física, previdência social, salários justos, repouso e lazer, e a mais uma infinidade de outras expectativas razoáveis por parte dos membros individuais da sociedade;
182. dar atenção prioritária ao desenvolvimento da família, ajudando e educando seus membros a saberem como criar famílias baseadas na unidade e não-violência;
183. atingir os pais e seus filhos através da televisão, do rádio e de outros meios, provendo-os com o discernimento e com as técnicas devidas sobre como criar famílias voltadas à unidade e livres da violência;
184. ressaltar e promover a educação das mulheres, uma vez que a mãe é a primeira educadora de seus filhos. Ela necessita criar na casa aquelas condições que estimulem tanto o desenvolvimento material como espiritual;
185. criação de um amplo programa de alfabetização de jovens e adultos, que, mais uma vez, teria resultados indiretos no bem-estar da família.
186. organizar e difundir programas de paternidade responsável, onde os homens possam aprender a compartilhar as responsabilidades de trabalho dentro e fora de casa de tal modo que deixe certo tempo a cada um para dedicar-se as atividades que contribuam a seu desenvolvimento pessoal. Desta forma fica claro que ambos os conjugues devem valorizar o trabalho do outro, não devido a remuneração econômica que traz, mas por sua contribuição ao bem estar familiar e social, sem considerar que o que um faz é mais importante. Nenhum deve dominar o outro. Mas devem tomar as decisões familiares usando a consulta entre os membros da família como meio de resolução de conflitos. E, também, conscientizar que o pai também tem a responsabilidade de colaborar ativamente na educação de seus filhos.

Proteção às mulheres⁶⁷

187. Nas duas últimas décadas, a problemática da violência contra a mulher tem sido reconhecida por entidades ligadas aos direitos humanos e organismos internacionais como a OMS (Organização Mundial da Saúde) e OPAS (Organização Pan-americana da Saúde), como um problema de saúde pública. A Organização Mundial da Saúde reconhece a violência contra a mulher como um problema de saúde pública relacionando-a a diversos agravos à saúde física, abusos de drogas e álcool, distúrbios gastrointestinais, inflamações pélvicas crônicas, dores de cabeça, asma, ansiedade depressão- e mental- distúrbios psíquicos, como tentativa de suicídio, além do trauma físico direto (REDE Saúde, 1999), contudo, são quase inexistentes,

⁶⁷ Resposta da Relatoria Nacional para a Saúde à pergunta nº 25 elaborada pelo Comitê ao governo brasileiro.

no país, estudos que relacionem as violências sofridas, particularmente as sexuais, com agravos à saúde da mulher.

188. Os serviços de saúde, sobretudo os pronto-socorros são os serviços mais procurados pelas mulheres vítimas de violência sexual e doméstica. Os serviços de saúde neste caso, têm de responder a dois dilemas. Por um lado, é necessário que consigam perceber/reconhecer a violência sofrida pela mulher, dando credibilidade a uma queixa /narrativa e por outro, precisam romper com uma seqüência prática de medicalizar os eventos observados.
189. Na maioria das vezes as mulheres vítimas de violência sexual apresentam problemas que não se reduzem às conseqüências dos atos violentos vivenciados, mas apresentam interfaces que precisam contar com o aporte interdisciplinar.
190. A violência à mulher pode causar sofrimento físico, dano sexual ou psíquico e se exterioriza pela transmissão de doenças sexualmente transmissíveis (DST); por alterações psíquicas; doenças orgânicas ou por gestações decorrentes do estupro, causando até a morte.
191. abuso sexual, particularmente quando ocorre com crianças e jovens, é o mais freqüente forma de violência e também o mais omitido crime sexual. Classicamente o agressor desenvolve uma relação de propriedade com a vítima, subjugando-a pela violência e fazendo-a com que se submeta aos mais íntimos e secretos desejos e vontades, tendo desta maneira aniquilado aquilo que lhe é mais íntimo e pessoal, ou seja, o direito sobre o seu próprio corpo (3)
192. A violência sexual concentra toda carga de humilhação, horror e abuso do poder que o agressor infringe à sua vítima, transformando-a em objeto de desejo e destruição. A violência pode ser decorrente de uma revolta masculina, levada às últimas conseqüências, expressa numa relação hierárquica de poder entre os gêneros.
193. Secularmente a própria sociedade transfere a responsabilidade do estupro à vítima, ou então não nomeia a violência sexual como sendo uma violência do homem contra a mulher. Sabe-se que foi o movimento feminista que tornou visível esse crime, renomeando os sujeitos dessa violência. A mulher, é, freqüentemente, acusada de provocar o criminoso, de não resistir o suficiente ou de resistir demais ou estar no lugar errado na hora errada. Muitas vezes as mulheres vitimizadas são duplamente penalizadas: desconsideradas pela própria família e depois menosprezadas pelo sistema de prestação de serviços.
194. Nestes casos as vítimas necessitam de ação rápida: elas esperam por isso, precisam sentir que o profissional é seu aliado. De um modo geral, ocorre exatamente o contrário: a burocracia é lenta, ineficiente e sobrecarregada e, o que é pior, o profissional que atende é apenas um técnico indiferente.

Esterilização⁶⁸

195. A prática da esterilização das mulheres sem o consentimento das mesmas têm sido uma violação dos direitos humanos há mais de quatro décadas. O movimento feminista não tem medido esforços para denunciar tal violência como participar com propostas de formulação de leis que objetivam a mudança radical desse quadro.
196. Foi dessa maneira que o então deputado federal Eduardo Jorge (PT-SP) elaborou a Lei do Planejamento Familiar onde um dos artigos estabelece que o sistema Único de Saúde deve oferecer a esterilização cirúrgica para mulheres e para homens respeitando os seguintes critérios; as mulheres devem ter 21 anos e/ou dois filhos; não podem estar no momento do parto e/ou aborto; devem passar por um período de informação consentida de 90 dias e, por fim, a decisão cabe à elas.

⁶⁸ Resposta da Relatoria Nacional para a Saúde à pergunta nº 27 elaborada pelo Comitê ao governo brasileiro.

197. Essa lei veio para coibir os mais violentos abusos sobre o corpo da mulher, como a esterilização sem o consentimento em troca de votos, por exemplo. No entanto, ainda hoje esse direito à esterilização cirúrgica em muitos municípios não é respeitado, pois os profissionais de saúde além de não conhecerem a Lei, ainda exercem um poder muito grande sobre as mulheres, sobretudo as mulheres negras e pobres. A esterilização ainda é feita durante o parto cesárea, cujo o Brasil é um dos campeões mundiais no que diz respeito as taxas (uma média de 82,8% dos partos) e, é o terceiro método contraceptivo utilizado pôr mulheres em idade reprodutiva (14 aos 49 anos).

Crianças e adolescentes

198. O Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA, aprovado em 1990, provocou a necessidade de profundas transformações na implementação de políticas sociais no Brasil voltadas para a infância e adolescência trazendo para o cenário nacional o desafio de se construir e implementar, principalmente, três profundas mudanças:

- de concepção - proteção integral e respeito à condição especial de pessoas em desenvolvimento;
- de gestão - ampliando a elaboração e gestão das políticas públicas para a participação da sociedade civil organizada através dos Conselhos de Direitos e Conselhos tutelares e imprimindo o caráter de articulação/integração dos diversos setores e políticas;
- de método - acabando com o caráter assistencialista e punitivo e atribuindo responsabilidades às políticas públicas, imprimindo também o caráter sócioeducativo ao adolescente autor de ato infracional.

199. O país, portanto, vem passando por um processo de aprendizado no que diz respeito a elaborar, implementar e fiscalizar políticas sociais em co-gestão com o governo, nos níveis federal, estadual e municipal, processo esse que estabeleceu avanços para a consolidação dos direitos de crianças e adolescentes mas que exige do país uma alteração em sua definição de políticas prioritárias, sob o risco de não conseguir cumprir, na próxima década, compromissos assumidos desde 1966, quando então se tornou signatário do PIDESC – (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais).

200. Uma das questões que deve ser observada é que ainda não foram superadas diversas dificuldades, num plano mais geral, instaladas pela não apropriação, de um modo geral, dos novos conceitos de concepção, gestão e método exigidos agora, ao se olhar as políticas para infância e adolescência, em especial, a articulação das políticas como princípio de gestão e mediação para a implementação e fiscalização das políticas.

201. Dessa forma, ainda persistem entraves para o bom funcionamento dos Conselhos de Direitos que ainda convivem com a pouca qualificação da sociedade civil para o exercício do mandato; com o fato de seus membros eleitos serem representantes da sociedade civil, e que coloca, como dificuldade, a renovação de seus membros a cada dois anos e, na maioria das vezes, os novos eleitos exigem novo processo de qualificação. A classe política no Brasil, que em sua grande maioria, permanece arraigada às concepções do exercício do mandato através do uso de estratégias fisiológicas, assistencialistas e nepotistas e que, portanto, resistem ao exercício do poder de forma paritária com a sociedade civil, desvalorizam os Conselhos como espaços legítimos de elaboração das políticas e de controle social.

202. Essa atitude governamental negativa pode ser identificada na forma como os governos se fazem representar nesses espaços, seja no Conselho de Direitos ou em outros Conselhos temáticos. Os Conselhos são integrados pelo Poder Executivo, nos três níveis – municipal, estadual e federal – e tem acento nos mesmos por meio das suas Secretarias de Governo, definidas por lei. Os representantes governamentais, na maioria das vezes, são funcionários

sem poder de decisão e, sistematicamente, são substituídos. Assim se emperram, via burocracia, avanços significativos no que diz respeito ao aprofundamento e apropriação dos debates, na definição de normas ou procedimentos e na regulamentação das prioridades, metas e estratégias gerais que poderiam assegurar uma política, municipal, estadual e nacional exequível e de qualidade.

203. Os Conselhos Tutelares não estão sendo visto como uma prioridade dos governos e muitos municípios brasileiros ainda não possuem essa estrutura legal. Onde eles já foram instalados, predomina a tentativa sistemática, por parte da maioria de prefeitos, de inviabilizar a eficácia dos Conselhos, não assegurando infra-estrutura necessária para seu funcionamento, como equipe interdisciplinar permanente - pedagogos, assistentes sociais e psicólogos - de modo que as ações e decisões dos conselheiros possam estar sendo fundadas em princípios e análises de profissionais para que venham assegurar o restabelecimento do direito violado.
204. A Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de sua Comissão Nacional de Direitos Humanos, está preparando projeto de lei que determina a criação de, no mínimo, um Conselho Tutelar para cada 200 mil habitantes.
205. Esses Conselhos são órgãos municipais, fundamentais para assegurar a prevenção e proteção de crianças e adolescentes cujos direitos estejam sendo violados. Tais como: atendimento a vítimas de violência ou abuso sexual, maus tratos, violência policial, abandono familiar; crianças e/ou adolescentes exploradas em sua mão-de-obra; abandono por parte do estado (falta de escola, saúde, lazer, etc). Garantir a existência desses programas exige investimento de recursos públicos nos municípios, e o resultado dessa ausência de prioridade é que a maioria dos municípios não possui a retaguarda de programas de atendimentos.
206. Outro grande problema tem sido o tratamento que deve ser dado aos/às adolescentes em conflito com a lei – os governos não têm investido na implementação da política de garantia desses direitos. Pesquisas importantes apontam para dados que não podem ser desconsiderados: dos 20 milhões de jovens entre 12 e 17 anos do país, somente 22 mil sofreram algum tipo de medida sócioeducativa, e desses, apenas 0,94% estão envolvidos com homicídios e 0,15% em latrocínios. Isso significa que menos de 10% do total de crimes praticados no país são praticados por menores de 18 anos e que a maioria absoluta é de crimes contra o patrimônio e não contra a vida. Esse dados demonstram que o problema pode ser controlado por meio de políticas sociais com ações de prevenção e pela implementação e aplicação das medidas sócioeducativas definidas no ECA
207. Portanto, é necessário continuar a investir nessa proposta pedagógica legal que criou um Sistema de Garantias de Direitos e, dentro dele, as medidas sócioeducativas, que devem ser aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei, como instrumentos fundamentais para assegurar a reinserção social dos mesmos, mediante programas capazes de contribuir para o resgate de sua auto-estima e para a reconstrução de seu projeto de vida como um projeto de vida cidadão.
208. Essas medidas também exigem a criação de programas especiais principalmente programas de:
209. LIBERDADE ASSISTIDA - adotada sempre que o juiz entender que o adolescente necessita de acompanhamento, auxílio ou orientação de pessoa capacitada (psicólogo, assistente social, pedagogo, etc.) por até seis meses e poderá ser substituída por outra medida, desde que sejam ouvidos o orientador, o Ministério Público e o defensor. Ao orientador cabe o papel de promover o adolescente socialmente e sua família; inseri-los, se necessário, em programas de auxílio e assistência social; supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar, promovendo inclusive sua matrícula; diligenciar no sentido da profissionalização e inserção no mercado de trabalho; apresentar relatório;

210. REGIME DE SEMILIBERDADE - que pode ser determinado desde o início pelo Juiz, ou como forma de transição para o meio aberto;
211. INTERNAÇÃO - medida privativa de liberdade, para atos infracionais, aplicada mediante grave ameaça ou violência à pessoa; por reiteração de outras infrações; por descumprimento da medida. Nesse período máximo de três anos, ao adolescente serão obrigatórias atividades pedagógicas, escolarização, profissionalização, habitar alojamento em condições de higiene e salubridade, garantir seu relacionamento familiar, receber visitas, assistência religiosa segundo sua crença, permanecer internado próximo ao domicílio de seus pais ou responsáveis, etc.
212. Para que o Brasil avance no cumprimento das metas estabelecidas após 1966, essas metas exigiram, e continuarão exigindo, investimento de recursos públicos em políticas sociais. Não se pode deixar de lembrar que os tratados de direitos humanos que versaram sobre direitos econômicos, sociais e culturais na década de sessenta, consagraram a noção de *progressividade* - os países devem, na medida dos recursos disponíveis, adotar as providências a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre a educação, ciência e cultura. Estas providências seriam internas ou mediante assistência ou cooperação internacionais.

Exploração Sexual: uma violência contra crianças e adolescentes

213. No Brasil, a exploração sexual comercial se manifesta de diferentes maneiras de acordo com as regiões. É importante ressaltar que a exploração sexual se define como "uma violência contra crianças e adolescentes que se contextualiza em função do padrão ético e legal, do trabalho e do mercado." A exploração sexual comercial de crianças e de adolescentes, é compreendida em quatro modalidades.
214. A prostituição infantil - forma de expressão da exploração sexual de crianças e adolescentes que se dá nos prostíbulos fechados, principalmente onde há um mercado regionalizado com atividades econômicas extrativistas em garimpos e que se apresenta sob formas bárbaras, como cárcere privado, venda, tráfico, leilões de virgens, mutilações e desaparecimento. Prostituição nas estradas (postos de gasolina) e portos marítimos.
215. A pornografia - assinala a violência sofrida por crianças e adolescentes em situação de rua. Geralmente saem de casa, onde foram vítimas de violência física e/ou sexual ou submetidas a situações de extrema miséria ou negligência. Passam a sobreviver nas ruas usando o corpo como mercadoria para obter afeto e sustento. Trata-se, principalmente, de adolescentes do sexo feminino, sendo comum também, entre jovens do sexo masculino. Esta é uma situação observada nos grandes centros urbanos e em cidades de porte médio.
216. turismo sexual inclui a pornografia, principalmente nas regiões litorâneas de intenso turismo, como as capitais da Região Nordeste do país. É marcadamente comercial, organizada numa rede de aliciamento que inclui agências de turismo nacionais e estrangeiras, hotéis, comércio de pornografia, taxistas e outros. Trata-se de exploração sexual, principalmente de adolescentes do sexo feminino, pobres, negras ou mulatas. Inclui o tráfico para países estrangeiros.
217. O turismo portuário e de fronteiras acontece em regiões banhadas por rios navegáveis da Região Norte. A própria população local é a principal usuária da prostituição de crianças e adolescentes. Em fronteiras nacionais e internacionais da Região Centro-Oeste e Sul, essa prática está voltada para a comercialização do corpo infanto-juvenil e começa a desenvolver-se para atender aos turistas estrangeiros; e em zonas portuárias destina-se, principalmente, à tripulação de navios cargueiros.

218. Trabalho Infantil - a inserção precoce das crianças e dos adolescentes no mercado de trabalho
219. Do ponto de vista do empregador, a utilização desse tipo de mão-de-obra é conveniente pelo seu baixo custo, além de outras características como docilidade, agilidade e destreza. A análise das inúmeras atividades econômicas revela que crianças e adolescentes estão sendo explorados das mais variadas formas e em todo o território nacional, com destaque para as atividades agrícolas, onde o isolamento e o abandono importam em uma qualidade de vida extremamente desfavorável.
220. No entanto, todos os tipos de trabalho acabam sendo exploração e violência ao desenvolvimento psico-social - as jornadas chegam a ser de 7h a 11h diárias de trabalho - criança que trabalha raramente tem desenvolvimento favorável - o problema cultural exige transformação de mentalidade e este aspecto cultural pode ser alterado se demonstrados os comprometimentos à saúde, provocados pelo trabalho precoce, em atividades incompatíveis com o estágio biológico e psíquico das crianças. A perda da infância deve ser vista como forma de violência. O trabalho infantil é a expressão da dificuldade de sobrevivência da família e vem sendo visto como única opção para o aumento da renda familiar.

Em 2001, o Brasil tinha 2,2 milhões de crianças de 5 a 14 anos de idade trabalhando⁶⁹

221. Em 2001 havia 5,5 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade trabalhando no País. Mais de um milhão deles não freqüentavam escola e quase 49% trabalhavam sem remuneração.
222. As atividades agrícolas concentravam 43,4% dessas crianças e adolescentes. Entre os aspectos pesquisados pela primeira vez, estão as crianças e adolescentes inscritos ou beneficiários de programas sociais educacionais e o tempo de permanência na escola.
223. A Pesquisa Suplementar da PNAD sobre o trabalho infantil, realizada pelo IBGE em parceria com a Organização Internacional do Trabalho - OIT, investigou com maior profundidade características de educação e trabalho para as crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade. A pesquisa de 2001 revelou que, no Brasil, existiam 5.482.515 deles trabalhando naquele ano: eram 1.935.269 crianças de 10 a 14 anos e 296.705 de 5 a 9 anos.
224. No entanto, a pesquisa também mostrou que diminuiu o percentual de crianças e adolescentes trabalhando em todas as faixas etárias e regiões, em relação a anos anteriores (tabela abaixo). Além disso, dois indicadores são obtidos, pela primeira vez: o número de crianças e adolescentes inscritos ou beneficiários de programas sociais educacionais - com escolarização maior - e o tempo de permanência na escola - maior na região Sudeste
225. Dos 43,1 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, 15,5% estavam inscritos ou eram beneficiários de programas sociais voltados para a educação. Sua taxa de escolarização era de 98,9%, enquanto a das demais crianças e adolescentes era 88,1%.
226. Mas as taxas de escolarização na faixa dos 5 aos 17 anos de idade aumentaram, de 1992 para 2001, de 75,8% para 89,7%. Entre as crianças e adolescentes trabalhando em 2001, 4.400.454 freqüentavam escola e 1.081.579, não. A taxa de escolarização das que não trabalhavam (91,1%) ficou mais de 10 pontos percentuais acima das que trabalhavam (80,3%).
227. A pesquisa também mostrou que cerca de um terço das crianças e adolescentes que trabalhavam - 1.836.598 - cumpriam jornada integral: 40 horas ou mais por semana. As crianças e adolescentes que não freqüentavam escola trabalhavam mais: das 4,4 milhões que freqüentavam escola, 1.131.561 trabalhavam 40 horas ou mais por semana. Entre as 1,08 milhão que não freqüentavam escola, 705.037 trabalhavam 40 horas ou mais por semana.
228. Das 5,4 milhões de crianças e adolescentes que trabalhavam, 48,6% não tinham nenhuma remuneração. Entre as remuneradas, 41,5% ganhavam até meio salário-mínimo e 35,5% de

⁶⁹ Informações colhidas da página web do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – www.ibge.gov.br -, sob dados obtidos a partir do censo de 2001 e de Pesquisas Nacionais por Amostragem Domiciliares (Pnads)

meio a um salário. Isso significa que 77% das crianças e adolescentes ganhavam um salário mínimo ou menos. Somente 0,4% delas ganhava mais que três salários mínimos de remuneração.

229. Quanto menor o rendimento da família, maior o nível da ocupação de crianças e adolescentes. Na famílias que ganhavam até meio salário-mínimo, o percentual de crianças ocupadas foi de 18,9%. Nas famílias que ganhavam 10 salários-mínimos ou mais, a proporção foi de 7,5%. Por outro lado, nas famílias com 7 pessoas ou mais, cerca de 20% das crianças de 5 a 17 anos trabalhavam. Nas de menos de 7 pessoas, a proporção era de 11%.
230. Produtos químicos, máquinas, ferramentas ou instrumentos no trabalho A atividade agrícola absorveu 43,4% das crianças e adolescentes que trabalhavam. Este percentual aumentava nas menores faixas etárias até chegar a três em cada quatro crianças na faixa dos 5 a 9 anos. As regiões Nordeste e Sul são as que mais ocupavam crianças em atividade agrícola.
231. Mais da metade das crianças e adolescentes que trabalhavam (51,2%) utilizavam produtos químicos, máquinas, ferramenta ou instrumento no trabalho. Este percentual é mais elevado na atividade agrícola. Entre as regiões, a Sul tem o percentual mais elevado (58,5%), seguida da Nordeste, com 53,3%.

DIREITO À ALIMENTAÇÃO, À ÁGUA, TERRA E MORADIA (artigo 11)

COMENTÁRIO:¹

As Políticas Públicas no Brasil analisadas a partir do quadro de referencia de promoção e operacionalização dos Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural

232. As políticas públicas do governo brasileiro, desenvolvidas até 2002, não podem ser consideradas como ações que levem à promoção da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada. O relatório organizado pelo Governo, por ocasião da missão do Relator Especial da ONU, Jean Ziegler, demonstra claramente o caráter fragmentado e contraditório das ações e das políticas quando analisadas pelo olhar das recomendações do Comentário Geral nº 12.⁷⁰
233. O governo FHC deu seqüência e aprofundou a desnacionalização da economia brasileira, a abertura desenfreada da economia às importações e estabeleceu uma política de estabilidade monetária, inicialmente em paridade com o dólar, que desarticulou a agricultura e a indústria nacional de pequeno porte. Ao mesmo tempo deu seqüência a política de redução do Estado, com redução e cortes sucessivos na área de investimentos em infraestrutura e programas sociais. Seguiu fielmente a cartilha de orientações do FMI. Uma das conseqüências desta estratégia foi a total desvinculação das políticas econômicas das de cunho social, e o progressivo enfraquecimento destas últimas.
234. Na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), uma das primeiras ações do governo FHC, em janeiro de 1995, consistiu na extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado no governo anterior com a atribuição de coordenar a elaboração e monitorar a implementação de uma Política Nacional de SAN. O modelo econômico adotado pelo Governo FHC se contrapunha frontalmente à SAN, enquanto eixo de articulação do desenvolvimento. Segundo este modelo, a SAN da população brasileira seria garantida por mecanismos de mercado, em especial, pela abertura dos mercados dos EUA e da União Européia aos produtos agrícolas brasileiros.
235. impacto da abertura na agricultura familiar foi intenso. De 1995 a 2002, período em que o governo FHC afirma ter assentado 565 mil famílias⁷¹, dados que são contestados pelos movimentos sociais, 900 mil famílias foram forçadas a abandonar o campo. Este fato demonstra a fragilidade do PRONAF, enquanto política de apoio à agricultura familiar, tratada muito mais como uma política compensatória e não como uma prioridade de uma política de desenvolvimento rural sustentável.⁷²
236. De 1995 a 1999, vários programas da área social foram desativados ou desacelerados, inclusive programas na área alimentar e nutricional. Somente em 2000 foi iniciado o processo de construção de uma Rede de Proteção Social, com o apoio do banco mundial. Esta rede baseou-se centralmente em múltiplos programas de transferência de renda focalizados em famílias com renda inferior a meio salário mínimo per capita (menos de 1 dólar por dia). A pulverização dos benefícios acabou levando à proposta de criação de um Cadastro Único de beneficiários destes programas sociais, que não chegou a ser totalmente concluído antes da transição para o novo governo.
237. No período em questão houve alguns avanços importantes na área de Direitos Humanos. A implantação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos foi uma inovação e viabilizou a elaboração de dois Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH), com participação significativa da sociedade civil. O segundo PNDH incorporou, por pressão da sociedade ci-

⁷⁰ IPEA, SEDH, MRE. A segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil. Brasília, 2002

⁷¹ IPEA, SEDH, MRE. op.cit. p 41.

⁷² RUSSO, O. "A Reforma Agrária é possível!" in: <http://www.abrarefaormagraria.org.br> (consultado em 14 de março de 2003)

- vil, propostas relativas à promoção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Na prática, poucos foram os recursos efetivamente investidos na área.
238. Um segundo avanço interessante foi a elaboração de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1999, no contexto do quadro de referência da promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada e na perspectiva de inserção em uma Política Nacional de SAN. Esta abordagem vem tendo repercussões nos diferentes programas desenvolvidos pela Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.
 239. A novo governo federal que assumiu em Janeiro de 2003 aponta para mudanças. Enquanto o governo FHC definia a manutenção da estabilidade da moeda como sua meta central, o novo governo define a inclusão social e a erradicação da fome (Fome Zero) como metas centrais, sem descartar a relevância da manutenção da estabilidade monetária. A mudança de rumo proposta pela nova administração recebeu um apoio maciço da sociedade brasileira que manifesta grande disposição de colaborar para este esforço.
 240. A perspectiva de combate à fome se enquadra dentro de uma disposição governamental de promover a realização dos DHESC e reduzir as desigualdades que permeiam a realidade brasileira. O desafio é monumental.
 241. A nova administração assumiu o governo há menos de 3 meses e é muito difícil avaliar o novo conjunto de políticas na área da promoção da SAN e dos direitos humanos à alimentação, à água e à terra rural no país, na medida em que grande parte das mesmas ainda se encontra em fase de detalhamento ou em fase inicial de implantação. No entanto, alguns sinais positivos podem ser identificados:
 242. Constituição de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ligado diretamente à Presidência da República, encarregado de facilitar a condução de reformas estruturais fundamentais à modificação progressiva do modelo de desenvolvimento. Este conselho conta com representantes de sindicatos, sociedade civil organizada e do empresariado.
 243. A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), encarregado de coordenar a elaboração e a implementação de uma Política Nacional de SAN, tendo como primeira meta o combate à fome.
 244. Reconstituição do CONSEA, também vinculado à Presidência da República, com ampla participação dos diferentes setores da sociedade, e com a tarefa de apoiar a elaboração e monitoramento da implementação da Política Nacional de SAN.
 245. Transformação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos em uma Secretaria Especial de Direitos Humanos, com *status* de Ministério, visando a facilitação da interlocução com os outros Ministérios.
 246. Também está prevista a instituição de um Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação, constituído segundo os princípios de Paris, com a tarefa de monitorar a realização do referido direito no país, recolhendo e investigando denúncias de violações ao mesmo, e apresentando recomendações de superação das mesmas aos órgãos competentes. Não temos informações oficiais sobre a data prevista para a instalação.
 247. Ao mesmo tempo, o novo governo brasileiro, atendendo reclamos da sociedade, incluiu o "Sede Zero" no seu projeto "Fome Zero". Prioritariamente, o Sede Zero inclui a construção de unidades de captação de água de chuva no semi-árido brasileiro para o abastecimento familiar. O projeto é uma parceria com a ASA (Articulação do Semi-Árido), uma articulação de entidades da sociedade civil que busca construir um milhão de cisternas de captação de água de chuva no prazo de cinco anos na região semi-árida do Brasil.
 248. A aceleração do processo de implementação da Reforma Agrária e maiores recursos para o fortalecimento da Agricultura Familiar estão entre as prioridades definidas pelo Governo. O ano de 2003 será um ano de transição, na medida em que o orçamento deste ano foi elaborado no contexto das prioridades do governo anterior, o que dificulta a avaliação do cum-

primento das prioridades do novo governo. Uma avaliação mais criteriosa das novas prioridades e de seu impacto sobre a realização dos direitos em questão somente será possível a partir do final de 2003.

Instrumentos nacionais de operacionalização e monitoramento da realização dos Direitos Humanos à Alimentação Adequada, à Água e à Terra Rural.

Direito Humano à Água

249. A importância da água para a vida não precisa ser comprovada. Sessenta por cento do corpo humano é água. Da mesma forma, os alimentos que consumimos – comemos ou bebemos - são compostos por uma alta porcentagem de água. A morte pela falta de ingestão de água ocorre em apenas alguns dias, enquanto que a morte por inanição pode demorar semanas ou mesmo meses. A água também é fundamental para a preparação dos alimentos e para a higiene. Ao mesmo tempo, pode ser veículo de muitas doenças ou agravos à saúde que podem levar à morte, quando não tratada ou quando contaminada. Isto sem falar do papel fundamental da água enquanto insumo para a produção de alimentos.
250. direito à água, dentro desta visão, é parte integrante do direito à alimentação adequada⁷³, e não pode ser dissociado de outros direitos fundamentais como o direito à saúde, integra o direito a uma moradia adequada⁷⁴ e o direito de viver dignamente. O direito à água, assim como o direito à alimentação, faz parte dos direitos humanos que são oficialmente reconhecidos como fundamentais, em vários tratados internacionais.
251. No âmbito internacional o direito de acesso à água está previsto, de forma explícita, em duas convenções mundiais: A Convenção contra todas as Formas de Discriminação contra a Mulheres (1979), ratificada pelo Brasil em 1984, e a Convenção relativa aos Direitos da Criança (1989), ratificada pelo Brasil em 1990.
252. Segundo o Conselho Europeu de Direitos Ambientais (CEDA)⁷⁵, toda pessoa tem o direito à água em quantidade e qualidade suficiente para sua vida e sua saúde. O sistema interamericano de direitos humanos dispõe do Protocolo de San Salvador como instrumento de promoção desse direito⁷⁶.
253. ordenamento jurídico Brasileiro trata do tema em várias de suas normas. A Constituição, por exemplo, no seu Art. 43, § 3º, determina que a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.
254. De outro lado a Lei que dispõe sobre os recursos hídricos 9433/97⁷⁷, a qual regulamenta o inciso XIX, Art. 21 da Constituição Federal, dispõe, no seu artigo 1º, que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado dotado de valor econômico, restando legalmente reconhecida a prioridade do uso social da água sobre o direito de propriedade privada. A mesma norma determina, ainda, que em situações de escassez o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e dessedentação de animais.

⁷³ Segundo o relator especial da ONU para o direito à alimentação, M. Jean Zigler, “o direito à alimentação não compreende somente o direito à alimentação sólida, mas também o direito à alimentação líquida, à água potável. (E/CN.4/2001/53, § 39, dec.2000)

⁷⁴ O comentário geral nº do Comitê (1991) afirma que “todos os beneficiários do direito a uma moradia adequada devem ter acesso permanente aos recursos naturais comuns: a água potável”

⁷⁵ O Conselho Europeu de Direitos Ambientais é uma associação científica que reúne juristas independentes, especializados em direito ao meio ambiente, foi criado em 1974, em Strasbourg. In Henry Smets (falta citar a bibliografia)

⁷⁶ artigo 11

⁷⁷ A lei 9433/97 intitui no seu artigo 2º os objetivos da política nacional de recursos hídricos, quais sejam:

“Art. 2º. São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.”

255. Além destes dispositivos o novo Código Civil dispõe⁷⁸ em diversos momentos o direito de acesso à água para garantia das necessidades vitais. Outras normas nacionais que estão em vigor permitem afirmar que o acesso à água é um direito tutelado de forma ampla no Brasil⁷⁹, restando, portanto, ao Governo e à Sociedade respeitá-lo, sob pena de violação a um direito humano fundamental.

Direito Humano à Terra Rural

256. Cabe ressaltar que a realização do Direito Humano à Terra Rural é um dos pressupostos básicos para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Este raciocínio é reforçado pela abordagem da indivisibilidade dos direitos humanos reafirmada pela Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena de 1993.

257. O direito à terra é também reconhecido como direito humano. Elucidando o que se afirma, aponta-se que as bases jurídicas que revelam o Direito à Terra Rural como direito humano são encontradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁸⁰; no texto do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais incorporado à legislação nacional em 1992⁸¹, e detalhadas no Comentário Geral Número 12⁸², emitido no ano de 1999, que discute a operacionalização do Direito Humano à Alimentação. Neste Comentário, é enfatizada a obrigação de tratamento igual às mulheres no que se refere ao acesso à terra e outros insumos produtivos, e ao direito de propriedade sobre a mesma.⁸³

258. Vários dispositivos constitucionais e da legislação nacional estabelecem o acesso à terra rural como um direito do(a) produtor(a) que nela vive e produz para garantir a qualidade de vida de sua família, vinculam o direito de propriedade rural ao cumprimento integral de sua função social e estabelecem como meta fundamental da República a redução das desigualdades⁸⁴. Uma das estratégias fundamentais para isto é a implementação da Reforma Agrária^{85 86} que possa garantir não só a realização do Direito Humano à Alimentação do produtor

⁷⁸ Art. 1293. É permitido a quem quer que seja, mediante prévia indenização aos proprietários prejudicados, construir canais, através de prédios alheios, para receber as águas a que tenha direito, indispensáveis às primeiras necessidades da vida, e, desde que não cause prejuízo considerável à agricultura e à indústria, bem como para o escoamento de águas superfúas ou acumuladas, ou a drenagem de terrenos. Vide, ainda, artigo 1295, 1310 e 1309 todos do código civil.

⁷⁹ Muitos dispositivos da legislação ordinária consagram, direta e indiretamente o direito de acesso à água, sejam por considerar a poluição ou envenenamento da água como crime, como faz o Código Penal nos seus artigos 270 e 271, seja por determinar medidas que visem o acesso à água potável como o artigo 200, III, da CLT. Cumpre citar, por exemplo, a LEI Nº 4.132, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962 que no seu Art. 2º. considera de interesse social “ as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas”

⁸⁰ Art. XVII - 1. Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”. (Declaração Universal dos Direitos Humanos”

⁸¹ “Artículo 11 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia..2) Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;” (Pacto Internacional dos Direitos Economicos, Sociais e Culturais, 1966, ratificado pelo Congresso Nacional em 1992)

⁸² Ver parágrafos 12 e 26 do Comentário Geral nº 12 citados na nota iv.

⁸³ Ver parágrafo 26 do Comentário Geral n 12 citado na nota iv

⁸⁴ “Art. 170. (*) A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego;...” (Constituição Federal, 1988)

⁸⁵ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária,...” (Constituição Federal, 1988).

⁸⁶ O Estatuto da Terra, em vigor desde de 1964, no seu artigo 1º, § 1º reconhece a necessidade de uma reforma agrária para promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no seu regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade. Por sua vez o Princípio da justiça social, como dito na nota

rural, por meio da realização do seu Direito Humano à Terra, como colaborar para a realização do direito humano à alimentação adequada da população brasileira como um todo.

259. Os povos indígenas originários têm direitos especiais sobre suas terras tradicionais, previsto nos tratados internacionais⁸⁷ e na Constituição Federal, onde se estabelece inclusive a responsabilidade do Estado na demarcação das terras tradicionais e sua proteção.⁸⁸ Também podem ser encontradas referências diretas a formas de promoção e proteção do direito dos povos indígenas à demarcação e proteção de suas terras tradicionais em dispositivos da legislação nacional⁸⁹. Da mesma forma, o artigo 68 das Disposições Transitórias da CF de 1988 define que “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”
260. A natureza das obrigações dos Estados em relação à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais está definida no artigo 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁹⁰ Aí se estabelece que: 1) o Estado tem a obrigação de garantir a realização dos Direitos à Alimentação e Nutrição Adequadas, à Água e a Terra Rural, em sua indivisibilidade dos outros direitos, de forma progressiva, mediante a utilização do máximo possível dos recursos disponíveis; 2) tal promoção deve ser feita sem nenhum tipo de discriminação.
261. Comentário Geral nº 3, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1990, comentando o artigo 2º, trabalha sobre os dois tipos de obrigações legais dos Estados frente ao PIDESC: de conduta e de resultado. Este comentário ressalta que apesar do PIDESC

de número 4, está previsto no artigo Art. 170, da Constituição Federal, e regula a ordem econômica brasileira. Por essa razão, qualquer ato, ou omissão, do poder econômico público ou privado, contrário aos fins da justiça social seria, portanto, inconstitucional. Assim, o que se quer significar é que se o Estatuto da Terra reconhece a reforma agrária como fundamental para se assegurar o princípio da justiça social, a ausência de tal reforma seria uma omissão lesiva capaz de gerar outras violações, como, exempli gratia, a violação ao direito humano à alimentação.

⁸⁷ Vide: Convenção 107 da OIT. Convenção sobre as Populações Indígenas e Tribais, 1957. Vide artigos 11 e 12; OIT, Convenção 169 de 7/6/1989. Em vigor em 5 de setembro de 1991. Aprovado pelo Congresso Nacional 25/8/1993, Artigos 13 e 14.

⁸⁸ “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1.º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2.º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3.º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 4.º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5.º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.” (Constituição Federal, artigos 22 e 25 do Estatuto do Índio, LEI 6001/1973:

“Art. 22. Cabe aos índios ou silvícolas a posse permanente das terras que habitam e o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes.

Parágrafo único. As terras ocupadas pelos índios, nos termos deste artigo, serão bens inalienáveis da União (artigo 4º, IV, e 198, da Constituição Federal).”

“Art. 25. O reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente das terras por eles habitadas, nos termos do artigo 198, da Constituição Federal, independerá de sua demarcação, e será assegurado pelo órgão federal de assistência aos silvícolas, atendendo à situação atual e ao consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação, sem prejuízo das medidas cabíveis que, na omissão ou erro do referido órgão, tomar qualquer dos Poderes da República”.

⁹⁰ “Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.” Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales e Culturais. 1966, ratificado pelo Congresso Nacional em 1992.

definir que a obrigação dos Estados é promover uma realização progressiva dos Direitos, nele estão contidas obrigações legais que requerem ações imediatas, tais como: a garantia do direito a estar livre da fome, a garantia do ensino fundamental gratuito para todos no prazo de dois anos, salários iguais para trabalhos iguais, proibição do trabalho infantil, entre outras. O comentário ressalta a necessidade de ações legislativas e medidas concretas que permitam a justiciabilidade destes direitos e a realização progressiva dos demais previstos no PIDESC.

262. Finalmente, violações ocorrem quando estes direitos não são garantidos, cabendo ao Estado garantir a existência de mecanismos de recursos administrativos e legais para as pessoas e/ou grupos afetados pelas mesmas, inclusive mediante a proposição de medidas legislativas. A situação nacional em relação à realização progressiva dos direitos humanos à alimentação adequada, água e terra rural.

A situação alimentar e nutricional da população brasileira

263. A avaliação da situação alimentar e nutricional da população brasileira tem sido alvo de muita polêmica. Uma das polêmicas está centrada na abordagem conceitual do tema. A outra no âmbito da identificação de indicadores e da metodologia adequada para a aferição da magnitude dos problemas existentes. As duas polêmicas estão claramente interligadas. Só se pode medir algo que está claramente definido.
264. No entanto, existem duas dificuldades adicionais. Primeira, o Brasil tem uma base de dados ainda inadequada, especialmente no que tange ao monitoramento dos distúrbios nutricionais e de suas conseqüências sobre a saúde e a mortalidade de grupos específicos. Segunda, as dimensões da fome e da má nutrição no Brasil são muitas e não podem ser analisadas exclusivamente a partir de análises estatísticas tradicionais. As diferentes realidades exigem uma avaliação qualitativa para que se consiga efetivamente chegar ao âmago das questões e poder orientar a elaboração e implementação de políticas públicas que tenham resolutividade.
265. Na dimensão conceitual, a língua portuguesa não tem palavras específicas para “famine” (fome aguda epidêmica) e para “starvation” (processo agudo de fome/desnutrição que pode levar à morte). Assim, a palavra fome no português pode ser usada para uma enorme variedade de situações, desde a situação mais simples e fisiológica de estar com vontade de comer até a situação extrema da fome epidêmica.
266. Alguns conceituados profissionais da saúde que trabalham com a área de nutrição adotam um conceito de fome que reduz a mesma a alterações de massa corpórea (redução de peso ou de massa corpórea abaixo dos níveis considerados saudáveis)⁹¹ devido à ausência de alimentos em quantidade suficiente. Ou seja, a fome se manifestaria em quadro de subnutrição, pela ausência de alimentos.⁹² Segundo os mesmos autores, a maior parte dos quadros de desnutrição observados em crianças não são decorrentes da falta exclusiva de alimentos, mas sim devido a outros fatores como falta de atenção de saúde adequada ao pré-natal e à infância, falta de saneamento básico, água contaminada, entre outros. Dentro desta visão, a fome já não seria um problema tão grave no Brasil.
267. Dentro de uma outra abordagem, a fome não pode ser limitada ao seu impacto biológico mensurável. Dentro de uma perspectiva de direitos humanos, a fome é um fenômeno mais amplo que incorpora dimensões relacionadas a diferentes necessidades históricas, culturais, psicológicas e espirituais dos seres humanos, incluindo a questão básica da dignidade.

⁹¹ No caso de crianças, a fome seria mensurada pelo indicador peso para altura, comparando o peso obtido com o peso esperado para a altura, com base em populações bem nutridas. No caso de adolescentes e adultos a fome seria mensurada pelo Índice da Massa Corporal (IMC), obtido pela divisão do peso encontrado pela altura ao quadrado. Um IMC abaixo de 18,5 indicaria “fome”.

⁹² Esta visão é defendida tanto pelo Prof Carlos Augusto Monteiro, Faculdade de Saúde Pública da USP (comunicação pessoal) (ver Fome, pobreza e desnutrição:além da semântica, USP, mimeo, 2003), como pelo Prof César Victora (Ver Folha se São Paulo, 04 de março de 2003), conceituados epidemiologistas no âmbito nacional e internacional.

268. Um ser humano que é forçado a viver do lixo, do resto da comida dos outros, da venda do seu corpo, está passando fome. Um ser humano que é forçado a comer ração animal para sobreviver está passando fome. Um ser humano que não come todos os dias, ou passa vários dias sem comer, mesmo que não apresente um *déficit* nutricional clinicamente ou laboratorialmente diagnosticável, também está passando fome. Da mesma forma, seres humanos que apresentam sinais e sintomas de desnutrição, deficiências de micronutrientes, tais como a vitamina A, Ferro e Iodo, também estão passando fome, na medida em que a alimentação oferecida não é “adequada a suas necessidades nutricionais”.
269. Por outro lado, é fundamental reconhecer que estes autores estão corretos ao afirmar que muitas crianças, e mesmo adultos, não estão desnutridos porque lhes falta alimentos, mas também acesso às outras dimensões necessárias à promoção de uma boa nutrição (cuidado, saúde, etc). Isto implica em que qualquer Programa Nacional de combate à Fome tenha que ter uma forte articulação com a área da Saúde e Nutrição.
270. Para que se avance na elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que consiga promover a realização do Direito Humano à Alimentação e à Água da população brasileira, será fundamental, em um primeiro momento, o estabelecimento de um consenso sobre o que se define como fome, como insegurança alimentar, como desnutrição, como subnutrição, etc. Em um segundo momento será necessária a identificação de indicadores que possam monitorar a evolução da situação alimentar e nutricional. Em um terceiro momento, será necessário o estabelecimento de metas a serem alcançadas e dos prazos para fazê-lo. Finalmente, será necessária a identificação das ações e programas necessários para atingir as metas, com a definição dos recursos humanos e financeiros a serem alocados para tal.
271. Entendemos que enquanto outros conceitos e indicadores sejam acordados, a posição que:
272. Toda a população que se encontra abaixo da linha da pobreza (54 milhões de pessoas), segundo o governo brasileiro, está em situação de insegurança alimentar, ou seja, não tem garantido o acesso diário a uma alimentação adequada, podendo em diferentes momentos ser submetidos à fome, seja do ponto de vista quantitativo como qualitativo.
273. Os 24 milhões que se encontram abaixo da linha da indigência, segundo o mesmo documento do governo brasileiro, estão submetidos diariamente às diferentes dimensões da fome, incluindo a situação indigna de sobreviver às custas de restos do lixo e da alimentação dos outros.
274. É importante ressaltar que, ainda segundo o mesmo documento, estes números apresentaram oscilações, mas variaram muito pouco durante os últimos vinte anos, refletindo a permanência dos altos níveis de desigualdade presentes na sociedade brasileira, onde os 10 % mais ricos controlam 50% da renda, e os 50% mais pobre, 10 % da renda nacional.
275. Do ponto de vista da desnutrição, não existem dados recentes. Estudos nacionais realizados ao longo das duas últimas décadas demonstram uma redução progressiva da prevalência da desnutrição infantil. Dados de 1996 apontam para uma prevalência de 10,5% de nanismo nutricional na população menor de 5 anos e de 5,6% de baixo peso para idade. Isto significa que cerca de um milhão e meio de crianças ainda apresentam desnutrição no país. A situação do Nordeste brasileiro apresenta uma situação muito mais grave, com índices duas vezes mais altos que a média nacional.⁹³
276. Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional, coordenado pela Coordenadoria Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, se encontra de fase de reestruturação e requalificação das equipes de saúde da família, não tendo ainda uma base de dados confiável.
277. A base de dados para o monitoramento dos distúrbios nutricionais decorrentes de deficiências de micronutrientes (Vitamina A, Ferro e Iodo) é extremamente inadequada. Um conjunto de estudos desenvolvido pela OPAS, em parceria com o Ministério da Saúde avaliou a si-

⁹³ <http://portal.saude.gov.br/alimentacao/politica.cfm> (consultado em 14 de março de 2003)

tuação nacional para estes três micronutrientes com base em estudos e levantamentos realizados, no Brasil, no período de 1990 a 2000. Os resultados demonstram que a prevalência de Hipovitaminose A e de Anemia Ferropriva continuam altas, com gravíssimas conseqüências para a saúde do grupo materno-infantil, em especial. De acordo a OPAS, não há como se avaliar a evolução real da prevalência da deficiência de micronutrientes com base nos estudos realizados.⁹⁴

278. A hipovitaminose “A” leva a uma redução significativa da capacidade imunológica do ser humano, especialmente da criança, implicando em um aumento de 25% da mortalidade por doenças comuns, tais como diarreia e outros processos infecciosos.⁹⁵ Bebês prematuros constituem-se em um dos grupos mais vulneráveis. O trabalho da OPAS, citado acima, identificou sete estudos e levantamentos de prevalência da hipovitaminose “A” realizados na década 1990-2000, nas regiões norte, nordeste e sudeste, que apontavam para prevalências de 15 a 32% de retinol sérico abaixo dos níveis recomendáveis. Isto representa uma situação grave do ponto de vista de saúde pública.⁹⁶
279. A anemia causada pela deficiência de ferro aumenta a mortalidade materna durante o parto, aumenta o risco de baixo peso a nascer e afeta negativamente o crescimento e o desenvolvimento físico. Além disto, reduz a resistência a doenças, afeta a capacidade de aprendizagem de crianças e a capacidade para o trabalho de adultos. O levantamento da OPAS apontou para altas prevalências de anemia ferropriva entre pré-escolares e escolares, variando de 31% a 47%, em diferentes partes do Brasil. No caso de mulheres e gestantes, a prevalência variou de 25 a 30%. Alguns estudos longitudinais apontam para um aumento significativo da prevalência de anemia da década de 80 para a década de noventa.⁹⁷
280. A deficiência de iodo dietético acarreta sérios problemas de saúde, especialmente para gestantes e crianças pequenas. A deficiência de iodo durante a gestação é a principal causa prevenível de retardamento mental e surdez congênita, e pode levar a morte. A deficiência durante a infância pode levar a retardo no crescimento, desenvolvimento mental e motor inadequados, além de poder afetar a fala e a audição. Levantamento feito pela OPAS aponta que ainda existe focos de deficiência de iodo nas Regiões Centro-oeste, Norte e sudeste. Apesar deste estudo considerar⁹⁸ que há razões para crer na quase total erradicação do bócio no Brasil, ainda há a necessidade de ação para garantir acesso permanente ao iodo dietético nas regiões afetadas.
281. Documentos recentes produzidos Comitê Permanente de Nutrição da ONU apontam para a íntima associação entre a ocorrência de desnutrição na infância e o aumento da morbidade e mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis associadas à alimentação na idade adulta (obesidade, diabetes não dependente de insulina, hipertensão, doenças coronárias, derrames, etc.) Ao mesmo tempo o parecer aponta para a associação entre desnutrição materna e aumento na prevalência de baixo peso ao nascer e mortalidade infantil.^{99 100}
282. Estes dados e estudos recentes que demonstram um risco aumentado de desenvolvimento de obesidade e doenças correlatas em crianças com retardo do crescimento, submetidas de forma indiferenciada a programas de suplementação alimentar, ressaltam a importância de informações adequadas para orientar a implementação de uma política pública integrada de alimentação e nutrição.¹⁰¹

⁹⁴ OPAS Bibliografia sobre deficiência de micronutrientes no Brasil 1990-2000. Brasília, DF. 2002.

⁹⁵ http://www.childinfo.org/eddb/vita_a/index.htm (consultado no dia 14 de março de 2003)

⁹⁶ OPAS Bibliografia sobre deficiência de micronutrientes no Brasil 1990-2000. Volume 1, Vitamina A, Brasília, DF. 2002.

⁹⁷ OPAS Bibliografia sobre deficiência de micronutrientes no Brasil 1990-2000. Volumes 2a e 2b, Anemia, Brasília, DF. 2002.

⁹⁸ OPAS Bibliografia sobre deficiência de micronutrientes no Brasil 1990-2000. Volume 3, Iodo, Brasília, DF. 2002.

⁹⁹ “Desafios à Nutrição Global: a abordagem do ciclo de vida” in: Ending malnutrition by 2020: na Agenda for Change in the Millenium, James, P. et ali, UN ACC/SCN, Geneva, 2000.p 7-24.

¹⁰⁰ United Nations Administrative Committee on Coordination – Sub Committee on Nutrition (ACC/SCN) (in collaboration with IFPRI) 4th. Report on the World Food Situation – Nutrition throughout the life Cycle. Geneva, ACC/SCN (in collaboration with IFPRI), 2000.

¹⁰¹ UAY, R.;Kain; J. “The epidemiological transition: need to incorporate obesity prevention in nutrition programs” Public Health Nutrition (5 1A) 1-8 (in print)

283. Um problema adicional vem se colocando na esfera da questão alimentar e nutricional brasileira, com forte ressonância na questão do acesso à terra rural: a polêmica sobre a introdução ou não de alimentos transgênicos na esfera da produção e do consumo. Apesar de medidas judiciais que impedem a produção de alimentos transgênicos no Brasil, empresas multinacionais vem induzindo produtores rurais a fazê-lo. No começo do ano de 2003 foi identificada uma grande safra de soja transgênica, cultivada ilegalmente, cuja destinação final ainda está sendo definida pelo governo. A sociedade civil está mobilizada contra a introdução dos transgênicos e o novo governo ainda não se posicionou claramente sobre o tema.
284. O estado brasileiro e a sociedade brasileira não reconheciam, até recentemente, a existência de grupos ou minorias raciais ou étnicas, a não ser a dos povos indígenas. Isto dificultava enormemente o acompanhamento da situação e da evolução dos indicadores econômicos e sociais para estes diferentes grupos, na medida em que os dados não eram desagregados e analisados por esta ótica, apesar de coletados de forma a permiti-la, mesmo que de forma precária por uma conceituação inadequada de raça e cor. Mesmo para os povos indígenas as informações não tem a mesma periodicidade, dificultando tanto o acompanhamento da situação como uma possível comparação com os dados da população em geral.
285. Nos últimos dois anos, no contexto do processo de preparação e seguimento da Conferência de Durban, surgem estudos governamentais demonstrando a profunda desigualdade existente entre a população brasileira de cor negra e branca, em termos da maioria dos indicadores sociais e econômicos¹⁰². Este estudo demonstra que o Brasil tem 76,4 milhões de afro-descendentes, correspondendo a 46% da população.
286. Do ponto de vista da insegurança alimentar e nutricional é possível estimar que grande parte da população afetada é de afro-descendente, na medida em que ela representa a quase totalidade dos 30% mais pobres da população brasileira. Do ponto de vista da prevalência de fome e desnutrição podemos estimar a mesma realidade, mas não há dados coletados e analisados de forma a permitir a confirmação disto.
287. Um levantamento pontual realizado pela Funasa indica que os indicadores de saúde e nutrição dos povos indígenas apontam uma prevalência de desnutrição e de mortalidade infantil duas vezes mais alta que a observada na população em geral.

Situação do acesso à água para higiene, preparo da alimentação e água potável

288. No Brasil o direito à água está absolutamente comprometido. Segundo dados da OPAS (Organização Pan-americana de Saúde), 20% da população brasileira não tem acesso à água potável, 40% da água das torneiras não tem confiabilidade, 50% das casas não tem coleta de esgotos e 80% do esgoto coletado são lançados diretamente nos rios sem qualquer tipo de tratamento¹⁰³. Dados sobre saneamento do próprio IBGE se aproximam dos dados da OPAS ao afirmar que 54,4% das crianças na faixa de zero a seis anos vivem em residências sem saneamento adequado¹⁰⁴.
289. Os dados do governo brasileiro são muito próximos dos dados da OPAS nos aspectos gerais quando fala dos índices urbanos, sem falar nos índices rurais: 92,4% recebem serviço de água, 50,9% coleta de esgoto, 25,6% recebem tratamento de esgoto¹⁰⁵.
290. No meio rural brasileiro a situação da água potável é ainda mais crítica. Segundo dados da ABRA (Associação Brasileira da Reforma Agrária) 90% da população rural brasileira não têm acesso à água encanada. Obviamente “água encanada” não significa necessariamente “água potável”. Assim como não ter “água encanada” não significa não ter “água potável”.

¹⁰² Jaccoud, L.; Beghin, N; *Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da Intervenção Governamental*. IPEA, Brasília, 2002

¹⁰³ Seminário “Água para Todos”, realizado nos dias 27 e 28 de Janeiro, durante a programação do Fórum Social Mundial

¹⁰⁴ Folha de São Paulo: “Saneamento ruim afeta 54% das crianças”. Especial A4, sábado, 30 de Novembro de 2002.

¹⁰⁵ Site do SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento): Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2001.

Muitas fontes rurais que abastecem diretamente as famílias têm potabilidade. Entretanto, mais uma vez dados da OPAS e do governo se aproximam. Somando-se a porcentagem rural com a urbana, aproximadamente 20% da população brasileira não têm acesso à água potável. Acrescentando os 40% que não têm água com confiabilidade, então 60% da população brasileira (105 milhões de pessoas) vive em estado de insegurança quanto à água que consome.

Situação de acesso à terra e da propriedade da terra rural no Brasil

291. Análises do cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), relativo a 1998, indicam que os minifúndios e as chamadas pequenas propriedades rurais (área inferior a 4 módulos) totalizavam 3.183.055 imóveis (88,7% do total de imóveis), detendo 92,1 milhões de hectares (apenas 22,2% da área total cadastrada). Enquanto isso, as chamadas grandes propriedades totalizavam 104.744 propriedades (2,9% do total de imóveis) detendo, porém, 238,3 milhões de hectares (57,3% da área cadastrada no país). A desigualdade atinge o extremo com 21 mil megalatifúndios (imóveis com área superior a 50 módulos), representando apenas 0,6% do total de imóveis rurais cadastrados, detendo, porém, mais de 149 milhões de hectares, ou seja, cerca de 36% da área cadastrada no Brasil.¹⁰⁶
292. Com isso, segundo o mesmo autor, a concentração fundiária brasileira, medida pelo índice de Gini, segundo dados do Censo Agropecuário de 1995/96, situava-se em 0,856, para o conjunto total dos estabelecimentos agropecuários.
293. Dados oficiais do IBGE e estudos do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário e outras instituições apontam para a existência, na área rural, de mais de 5 milhões de famílias de mandantes de terra no Brasil. Também de acordo com dados oficiais há terras disponíveis, dentro dos limites da legislação vigente para assentar mais de 2,5 milhões de famílias.
294. O número de famílias sem acesso à terra cresceu de 4.145 mil para 4.455 mil famílias, indicando um crescimento absoluto de 310 mil no número de famílias sem terra. Um diagnóstico e uma análise mais detalhados da situação do acesso à terra, e da propriedade da terra rural no Brasil, serão desenvolvidos no segundo relatório.

Direito à Moradia no Brasil

295. Todos têm o direito a um lugar adequado para viver. Isto significa que todas as pessoas têm o direito humano a uma moradia segura e confortável, localizada em um ambiente saudável que promova a qualidade de vida dos moradores e da comunidade.
296. A Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos estima que 1,1 bilhão de pessoas está agora vivendo em condições inadequadas de moradia, apenas nas áreas urbanas. O direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida. Apesar da centralidade da habitação na vida de todas as pessoas, poucos direitos humanos têm sido tão freqüentemente violados quanto o direito à moradia .
297. No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, consagra que os direitos e garantias nela expressos "não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Portanto, a Carta Magna consubstancia no rol dos direitos protegidos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo os direitos humanos. O direito humano à moradia é um dos direitos sociais assegurado constitucionalmente, no artigo 6º. Entretanto, 6,5 milhões de brasileiros não têm acesso a uma moradia digna.
298. O presente estudo analisa a evolução e a efetivação do direito à moradia no Brasil. Ele teve como ponto de partida o *Relatório da Sociedade Civil* sobre o cumprimento, pelo Brasil, do

¹⁰⁶ RUSSO, O. A terra e os sem terra, 2002. in: <http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/reformagr/russo.html> (consultado 14 de março de 2003)

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, produzido pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Movimento Nacional de Direitos Humanos e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão a partir da realização de audiências públicas em 17 Estados brasileiros durante o ano de 2000, que contou com a participação de mais de duas mil organizações. Este relatório atualiza os dados e apresenta recomendação ao Estado Brasileiro para o cumprimento do direito à moradia, no âmbito da legislação internacional e nacional.

299. Brasil é marcado pela diversidade étnico-racial, recursos naturais e traços culturais, mas o quadro de pobreza, exclusão e miséria humana que aí se verifica o torna um dos países mais contrastantes e desiguais do planeta. Contribuir para a compreensão do processo histórico dessa realidade é uma das metas do trabalho. E o sentimento da necessidade de buscar soluções mais adequadas para o problema da falta de moradia e o prejuízo das reservas naturais, motiva o estudo. Em meio ao egoísmo exacerbado e ao materialismo do mundo em que vivemos, urge buscar a revalorização do humanitário.

A Urbanização e a Estrutura Fundiária Brasileira

300. A urbanização brasileira é resultado do modelo de industrialização e desenvolvimento vigente nos países em desenvolvimento, heterogêneo e desequilibrado, cujo resultado é uma dinâmica de modernização que recria exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população. O processo de urbanização brasileiro e latino-americano se intensificou a partir da segunda metade do século XX, constituindo-se em um gigantesco movimento populacional e de construção de cidade para o atendimento de suas necessidades de moradia, trabalho, abastecimento, lazer, educação, saúde.
301. O processo migratório campo/cidade ocorreu principalmente por pressões negativas e expulsoras do campo, como a política de desenvolvimento agrícola e a concentração da propriedade da terra na mão de poucos proprietários privados (latifúndio)¹⁰⁷. Soma-se a isso a improdutividade da terra: cerca de 166 milhões de hectares são latifúndios improdutivos, os quais ocupam 60% da área total. O desenvolvimento agrícola implantado no Brasil sempre privilegiou as oligarquias rurais e o capital industrial, comercial e financeiro que a ela se aliou. Entre 1985 e 1996 houve uma redução de 5.463.991 pessoas (23%) ocupadas na atividade agrícola¹⁰⁸. Dos 38 milhões de habitantes na área rural, 73% tem renda anual inferior à linha da pobreza (US\$ 260,00), colocando o país entre os de pior distribuição de renda do mundo. Esta situação agrária é responsável pela presença, no campo, de 51% dos milhões de famintos do Brasil e pela migração de 50 milhões de pessoas do campo para as cidades nos últimos 30 anos. Hoje 81% da população vive nas cidades, cerca de 138 milhões de pessoas¹⁰⁹.
302. A urbanização brasileira nasceu marcada por reformas urbanas, por obras de saneamento e embelezamento que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços. Ao mesmo tempo, obras paisagísticas eram realizadas nas áreas centrais para favorecer a consolidação do mercado imobiliário capitalista que começava a surgir. Os problemas urbanos, os males e distúrbios sociais, eram tratados como responsabilidade do excessivo tamanho e densidade populacional das cidades e não como fruto do modelo de industrialização que estava em curso.
303. Estado passa a investir em infra-estrutura para induzir o desenvolvimento industrial (substituição das importações) e o urbanismo reformador das cidades. Os investimentos viários e em sistema de transportes passam a ser centrais para a manutenção do crescimento econômico, para dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas. Os trabalhadores vão se assentando nas periferias devido aos baixos salários recebidos que eram insuficien-

¹⁰⁷ De acordo com o censo agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1996, há 4,8 milhões de estabelecimentos agrícolas no país em uma área de 353,6 milhões de hectares. As pequenas propriedades (minifúndios com no máximo 100 hectares) perfazem 89,1% dos imóveis e 20% da área total, enquanto 1% dos proprietários donos de propriedades com área acima de 1.000 hectares detêm 45% do total de terras.

¹⁰⁸ De acordo com o censo agropecuário, 1996.

¹⁰⁹ Conforme dados do IBGE obtidos em Maricato, 2001.

tes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais das cidades. Mais tarde, na década de 70, os financiamentos imobiliários também não impulsionaram a democratização do acesso à terra, pois os créditos privilegiaram as classes médias e altas e as moradias populares produzidas pelo Estado geralmente eram construídas nas periferias. A extensão das redes de infra-estrutura realizada pelo poder público em direção às áreas distantes valorizava as áreas vazias localizadas neste trajeto, beneficiando as atividades especulativas e penalizando os moradores das periferias e os contribuintes que, ao final, arcaram com estas obras.

304. As leis que foram produzidas à época também tiveram impacto na produção da ilegalidade quanto ao uso e ocupação do solo urbano. Desde a primeira lei de terras de 1850 que a compra e venda constituiu-se como a forma básica de aquisição de terras no Brasil, substituindo o regime de posses até então vigente. O Código Civil de 1916, vigente até os dias atuais, corroborou este entendimento. A seguir vieram os Códigos de Posturas, os códigos de obras, as leis de zoneamento, de parcelamento do solo, de edificações. Todos estabeleciam padrões ideais de cidade (taxa de ocupação, densidades, tamanho mínimo de lote, etc.) que geravam um diferencial no preço das terras localizadas nas áreas abrangidas por estas leis em relação às localizadas nas periferias sem regulamentação. Esse diferencial no preço da terra segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada¹¹⁰. O efeito produzido sobre a forma das cidades brasileiras foi uma paisagem dividida: a *cidade formal*, legal e urbanizada, e a *cidade informal*, ilegal e desprovida de infra-estrutura.
305. A ilegalidade urbanística resulta também de padrões de legalidade restritivos e inflexíveis que não podem ser cumpridos ou até mesmo compreendidos pela maior parte da população. A ilegalidade é subproduto da regulação tradicional¹¹¹ e do não cumprimento da função social da propriedade. Esta dualidade, esta tensão entre a porção *legal* e a *ilegal* do território das cidades, está presente na sociedade brasileira até os dias atuais, com uma intensidade até então nunca vista.
306. Historicamente, o Estado brasileiro pouco realizou o planejamento urbano nas cidades, principalmente fora dos maiores centros e nas últimas quatro décadas, período de maior crescimento populacional. Tradicionalmente os investimentos públicos em obras viárias e de infra-estrutura têm tido caráter regressivo, isto é, concentram-se nos bairros já providos. Essa forma de produzir a valorização fundiária e imobiliária acaba definindo quem tem direito à cidade ou ao exílio na "não-cidade".
307. Nos anos 80 verifica-se que o crescimento econômico brasileiro¹¹² havia possibilitado o surgimento de uma nova classe média urbana, mas mantendo grande parte da população sem acesso a direitos sociais básicos. A riqueza gerada neste processo permaneceu concentrada. A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90 devido à queda no crescimento econômico do país e aos ajustes da reestruturação produtiva internacional, tiveram forte impacto social e ambiental, aprofundando a exclusão em uma sociedade que já era desigual. Cresce a pobreza urbana, a violência, as enchentes e desmoronamentos, desmatamentos, poluição, reincidência de epidemias. Mesmo neste cenário, o crescimento econômico verificado no país lhe atribuiu a décima colocação entre os PIBs mundiais, o que não significou um desenvolvimento mais humano e sustentável¹¹³ para a maioria da população. A concentração de renda também se aprofunda: em 1981, os 50% mais pobres tinham 14,5% da renda en-

¹¹⁰ As principais normas relativas ao parcelamento do solo no Brasil foram o Decreto-Lei nº58/37, a Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99. Essa legislação inicialmente estabelecia padrões de parcelamento do solo únicos para todas as cidades brasileiras, o que posteriormente foi remetido aos Planos Diretores.

¹¹¹ Conforme Rolnik, 1999: 78.

¹¹² De 1940 a 1980 o PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período (Maricato, 2001).

¹¹³ Enquanto o PIB *per capita* cresceu cinco vezes entre 1994 e 1998, o salário mínimo decresceu quatro vezes no mesmo período (Dieese, 1999).

quanto os 10% mais ricos possuíam 44,9% da renda; em 1995 os 50% mais pobres ficaram com 13,3% da renda ao passo que os 10% mais ricos detinham 47,1% da renda¹¹⁴.

308. A partir dos anos 80 as metrópoles apresentam crescimento maior do que o país como um todo e as cidades médias¹¹⁵, que abrigam 20% da população brasileira, crescem a taxas maiores do que as verificadas nas metrópoles.

| Regiões Metropolitanas | População total em 1991 | População total em 2000 | Grau de urbanização 1991 (%) | Grau de urbanização 2000 (%) |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 1. São Paulo (SP) | 15.444.941 | 17.834.664 | 97,8 | 95,7 |
| 2. Rio de Janeiro (RJ) | 10.070.042 | 11.159.116 | 99,1 | 99,1 |
| 3. Belo Horizonte (MG) | 3.436.060 | 4.342.367 | 94,8 | 97,5 |
| 4. Porto Alegre (RS) | 3.026.819 | 3.655.834 | 96,3 | 95,9 |
| 5. Recife (PE) | 2.874.555 | 3.335.704 | 95,0 | 96,9 |
| 6. Salvador (BA) | 2.496.521 | 3.018.285 | 97,0 | 98,4 |
| 7. Fortaleza (CE) | 2.307.017 | 2.975.703 | 97,5 | 96,5 |
| 8. Curitiba (PR) | 2.000.805 | 2.725.629 | 93,8 | 91,7 |
| 9. Belém (PA) | 1.332.840 | 1.794.981 | 69,3 | 97,7 |
| TOTAL | 42.989.600 | 50.842.283 | 96,5 | 96,8 |

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2001¹¹⁶.

309. Neste contexto, as periferias das metrópoles cresceram mais do que os núcleos centrais. Em 1991, 75,6% do total da população do Brasil viviam em áreas urbanas. Entre 1991 e 2000 o grau de urbanização elevou-se para 81,2%¹¹⁷. Nas regiões metropolitanas¹¹⁸, onde a área rural representa muito pouco em relação à área total, o grau de urbanização superou os 90% no ano de 2000.
310. Quanto às áreas de favela, o IBGE estimou um crescimento de 22%¹¹⁹, no período de 1991 a 2002, considerando-se aquelas com mais de cinquenta habitações. O universo da população moradora em favela não representa a totalidade da ilegalidade na ocupação do solo. A irregularidade está presente nas seguintes situações¹²⁰:
311. Ocupações coletivas de prédios públicos em regiões centrais da cidade por movimentos que lutam por moradia;
312. ocupações individuais ou coletivas de espaços vazios sob pontes e viadutos;
313. loteamentos clandestinos implantados por empresas privadas, imobiliárias, proprietários e cooperativas habitacionais em áreas impróprias ou de preservação ambiental;
314. conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos irregulares implantados pelo poder público;
315. conjuntos habitacionais irregulares implantados por associações comunitárias, empresas e imobiliárias;
316. cortiços instalados em imóveis velhos e deteriorados, adaptados irregularmente para serem alugados a famílias de baixa renda.

Os déficits e as condições da moradia no Brasil¹²¹

¹¹⁴ Fonte: Dieese, 1999.

¹¹⁵ Cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

¹¹⁶ Foram consideradas aqui apenas 9 das atuais 12 Regiões Metropolitanas existentes no país porque esta era a realidade na época da realização da pesquisa com dados estatísticos de 1999.

¹¹⁷ A população total verificada no ano de 2000 foi de 169,6 milhões de pessoas.

¹¹⁸ Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil/2000*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

¹¹⁹ As favelas constituem-se de moradias precárias construídas pela própria população em áreas públicas ou privadas, ocupadas individual ou coletivamente.

¹²⁰ Conforme Saule Jr., 2001: 110.

¹²¹ Este capítulo foi desenvolvido tendo por base a pesquisa *Déficit Habitacional no Brasil 2000*, realizada no âmbito do contrato celebrado entre a Fundação João Pinheiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - Habitar Brasil - BID, com o apoio da Presidência da República (maio 2001), para dimensionar e qualificar o déficit habitacional do Brasil. As tabelas e as análises têm como base essa pesquisa.

317. No contexto brasileiro a moradia é “uma mercadoria especial: ela demanda terra urbanizada, financiamento para a produção e para a venda. Nesse sentido, vincula-se com a macroeconomia ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, em um mercado dependente de regulação pública e subsídios ao financiamento” (Maricato 2001).
318. O mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população das cidades que, em alguns lugares, restringe-se a 30%. E é para esse mercado que geralmente a gestão pública aplica seus esforços: obras, investimentos, códigos e leis reguladoras urbanas, restringindo ainda mais se acesso à população de baixa renda.
319. Após a realização do Censo 2000 no Brasil, a Fundação João Pinheiro elaborou o estudo *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Os componentes utilizados para mensurar o montante global do déficit expressaram uma abordagem macroeconômica da questão, abrangendo vasta gama de situações diferenciadas. A pesquisa partiu do conceito de que “todo mundo mora em algum lugar”, passando então a definir critérios para a inclusão ou não de determinada situação habitacional específica na categoria de déficit.
320. O termo déficit é considerado na pesquisa como subitem das “necessidades habitacionais” que englobam não apenas a unidade habitacional, mas também os serviços de infraestrutura e saneamento, ou seja, o *habitat*. Os índices produzidos para caracterizar as necessidades habitacionais brasileiras abarcaram o “déficit habitacional” e a “inadequação de moradias”.
321. O “déficit habitacional” reflete a necessidade de construção de novas moradias em função da deficiência do estoque devido à precariedade construtiva ou desgaste da estrutura física ou, ainda, por ter coabitação familiar. Os domicílios sem condições de habitabilidade integram o déficit de estoque de moradias, que se refere ao déficit por incremento ou reposição de estoque:
322. Necessidade de incremento - verificada no caso de coabitação familiar, de domicílios improvisados (construídos inicialmente sem finalidade habitacional) e de domicílios com ônus excessivo de aluguel;
323. Necessidade de reposição - verificada nos domicílios rústicos, considerados os que não são de alvenaria ou madeira aparelhada e que apresentam desconforto ou risco de contaminação.
324. A consideração do “ônus excessivo de aluguel” como item do déficit de estoque de moradias aponta a extrema insegurança e a perda de renda mensal para os assalariados de baixa renda que não possuem casa própria. Nestes setores geralmente as relações de locação não são baseadas nas leis e regulamentos, mas em relações informais extremamente perversas para os inquilinos. Ao contrário do que ocorre com os setores médios, que têm renda para alugar e o fazem dentro do mercado formal de locação.
325. A “inadequação de moradias” reflete a qualidade de vida dos moradores em relação às especificidades internas de determinado estoque. Seu cálculo visou observar as políticas complementares à construção de moradias. O cálculo do déficit de domicílios inadequados considerou:
326. Situação de carência de infra-estrutura - verificada nos domicílios que não contam com, no mínimo, com um destes itens: energia, rede de água com canalização interna, lixo coletado, rede de esgoto ou fossa séptica;
327. Situação de forte adensamento - quando é verificada a moradia de mais de três moradores por dormitório próprio (excluídas as situações de aluguel);
328. Inadequação fundiária - verificada quando o morador tem a propriedade da casa mas não tem a posse legal do terreno;
329. Inadequação em função da depreciação do domicílio - são os que não necessitam ser repostos mas sim recuperados em função da depreciação verificada nos últimos 50 anos;

330. Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna.
331. As necessidades de incremento e reposição do estoque de moradias ocorre sobretudo nas áreas urbanas (81,3% do montantes estimado de 6.656.526 novas moradias em 2000). As regiões metropolitanas participam com 29,3% da demanda total, cerca de 2 mil novas unidades.
332. Em termos percentuais, o déficit habitacional brasileiro em 2000 equívale a 14,8% do estoque de domicílios particulares permanentes, não se verificando diferenças significativas entre percentuais para áreas urbanas e rurais. O incremento do estoque de moradias é a necessidade mais premente, principalmente no que se refere à coabitação familiar (56,1%), seguido do ônus excessivo de aluguel (18,2%), para famílias urbanas com rendimentos iguais ou inferiores a três salários mínimos. Os restantes 25,6% do déficit referem-se às necessidades geradas pela *precariedade da habitação*.
333. Há 4.410.385 famílias urbanas no Brasil com renda familiar inferior a três salários mínimos e que se encontram em situação de déficit habitacional, sem condições de solucioná-lo por meio dos mecanismos atuais do mercado imobiliário público e privado. São residentes principalmente das Regiões Nordeste e Sudeste (73,3% do total). Esse segmento de famílias representa 83,2% da população urbana em condições habitacionais críticas. Quanto à verificação do componente característico do déficit habitacional das famílias de baixa renda, há preponderância do fator *coabitação familiar*, seguido por *habitação urbana precária*.
334. Quanto à "inadequação das moradias", esta não pode ser considerada parcela do déficit habitacional porque não envolve a construção de novas, mas sim a necessidade de reparos ou ampliação das existentes. Os critérios considerados apontam para a necessidade de ampliação da oferta de serviços de infra-estrutura básica, de ações de legalização da situação da posse da terra (regularização fundiária) e de linhas de crédito para reforma ou ampliação da moradia. A soma final, entretanto, fica prejudicada porque as moradias podem ser classificadas como inadequadas em mais de um componente, o que superestimaria o número devido ao problema de dupla contagem.
335. Estima-se que a maioria dos domicílios com adensamento excessivo sejam casas (96,2% do total), problema cuja solução passa pela abertura de linhas de crédito para aquisição de materiais de construção. O problema de densidade excessiva se concentra nos domicílios com renda mensal familiar de até três salários mínimos (50,7% do total).
336. Em relação à inadequação fundiária, estima-se que 1,5 milhão de moradias urbanas está nesta situação, representando 4,7% do total. No cruzamento com as faixas de renda, observa-se a maior parcela de domicílios com inadequação fundiária concentrada nas famílias com renda de até três salários mínimos (35,1%). O índice também é elevado nas faixas de renda de cinco a dez salários (21,2%) e nas faixas acima de dez (22,5%).
337. Quanto à qualidade dos serviços de infra-estrutura oferecidos à sociedade, estima-se que 28% do total dos domicílios estão inadequados, ou seja, sem ao menos um dos serviços essenciais básicos. Deste montante, 39,1% localiza-se no Nordeste, justamente onde a população é mais pobre, seguido pelo Sudeste, com 21%. O serviço mais deficitário nos domicílios brasileiros é o esgotamento sanitário (79,3%), seguido da falta da rede geral de abastecimento de água (15,3%)¹²². A concentração de domicílios inadequados se dá na faixa de até três salários mínimos, representando 58,9% dos carentes no país.
338. Sobre a evolução do déficit habitacional brasileiro os dados apontam um incremento absoluto que passa de 5.374.380, em 1991, para 6.539.528 unidades habitacionais, representando um acréscimo de 21,7%, durante a década e um crescimento de 2,2% ao ano. Ou seja, o déficit habitacional aumentou em geral e aumentou principalmente para os moradores na faixa mais baixa da renda mensal familiar recebida. Verifica-se a necessidade de uma política de *subsídio* à política habitacional, abrangendo os aspectos da produção e comercializa-

¹²² Esses totais não representam o universo dos domicílios sem estes serviços, pois se referem àqueles que não dispunham apenas de um deles.

ção das moradias. Os mecanismos de mercado e as políticas públicas têm sido insuficientes para a solução do problema, posto que 83,2% do déficit urbano concentra-se nas famílias de baixa renda. O déficit rural também está concentrado nas famílias com renda mensal de até dois salários mínimos.

Responsabilidade do Estado Brasileiro¹²³

339. O direito à moradia como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social pressupõe a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais.

340. No campo doutrinário as normas constitucionais de caráter programático referentes aos direitos humanos de segunda geração têm aplicabilidade direta e imediata. “As normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição” (Canotilho 1989). Em face da constituição brasileira, os direitos econômicos, sociais e culturais têm plena eficácia, gerando obrigações imediatas para o Estado realizar as medidas necessárias para efetivar esses direitos, dentre os quais o direito à moradia. De acordo com o artigo 5º parágrafo 1º, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Sendo a moradia um direito fundamental previsto na Constituição e estando ele incorporado ao direito brasileiro nos termos dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte, com fundamento no artigo 4º, inciso II e artigo 5º, parágrafo 2º, conclui-se que o Estado brasileiro tem obrigação de efetivar de forma progressiva o direito a moradia.

341. A obrigação de tornar efetivo o direito à moradia de forma progressiva exige do Estado Brasileiro a criação de meios materiais indispensáveis para o exercício desse direito, por meio das seguintes medidas:

- Adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos, fiscais, urbanísticos e de regularização fundiária para a promoção de uma política habitacional;
- Constituição de um sistema nacional de habitação de interesse social, descentralizado, com mecanismos de participação popular e recursos subsidiados;
- Revisão de legislação e instrumentos de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício do direito à moradia¹²⁴;
- Imediata implementação de legislações e instrumentos de garantia do direito à moradia, especialmente o Estatuto da Cidade;
- Destinação de recursos públicos para a política habitacional.
- A realização progressiva do direito à moradia produz os seguintes efeitos imediatos:
- A faculdade de o cidadão exigir de forma imediata as ações constitutivas desse direito, em face da inércia do Estado, que pode gerar inconstitucionalidade por omissão;
- direito de acesso a Justiça mediante ações e processos judiciais eficazes destinados à proteção do direito à moradia;
- direito de participar da formulação e execução e implementação da política habitacional.
- No sistema federativo brasileiro há a previsão de repartição de competências legislativas e administrativas entre União, Estados e Municípios, sendo estes últimos reconhecidos como entes da federação, com autonomia própria (artigo 18). A repartição de responsabilidades é definida com base nas competências constitucionais privativas, exclusivas, comuns, concorrentes, reservada e suplementar atribuídas à União, aos estados e aos Municípios. O princípio nortea-

¹²³ Esse capítulo foi elaborado com base no artigo “Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro”, de Nelson Saule Jr., 1999.

¹²⁴ Faz-se necessária a revisão do sistema financeiro de habitação que praticamente impede o acesso da população de baixa renda ao mercado formal de habitação, como também a revisão da legislação agrária que impede o acesso à terra rural pelos agricultores de baixa renda.

dor da repartição é o da predominância de interesses: à União competem matérias de interesse nacional e internacional; aos Estados os assuntos de interesse regional; aos Municípios, os temas de interesse local.

- A formação de um sistema de normas de direito urbanístico é exigência da Constituição, que é composto pelas normas constitucionais relativas à questão urbana, lei federal de desenvolvimento urbano¹²⁵, normas das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais de política urbana, legislação municipal urbanística e planos diretores.
342. De acordo com o artigo 21, XX da Constituição, compete privativamente à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. As diretrizes vão nortear as políticas urbanas a serem implementadas pela União, Estados e Municípios. A União tem competência privativa para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (artigo 21, IX da Constituição), bem como competência para instituir diretrizes gerais sobre a política fundiária.
 343. No aspecto legislativo, é competência privativa da União legislar sobre direito civil, abrangendo os temas da moradia, locações, direito de propriedade, uso, usufruto, compra e venda. A União tem competência concorrente sobre direito urbanístico, sendo de sua competência o estabelecimento das normas gerais, por meio de lei federal sobre desenvolvimento urbano (artigo 24, inciso I). De acordo com o artigo 182, parágrafo 4º da Constituição, essa lei federal é necessária para regulamentar os instrumentos de cumprimento da função social da propriedade pelos Municípios, com base na política urbana expressa pelo plano diretor. Inexistindo lei federal, os Estados podem editar normas de direito urbanístico visando capacitar os Municípios.
 344. Os Estados podem editar uma lei estadual de política urbana visando a aplicação conjunta com os Municípios, com base na competência concorrente. Os Estados têm competência para instituir políticas urbanas para as regiões metropolitanas, com organismos e instrumentos próprios. Os Estados têm competência legislativa concorrente com a União para instituir serviço de assistência jurídica gratuita para a população de baixa renda, como medida de democratização do acesso à justiça.
 345. De acordo com o artigo 23, IX da Constituição, a obrigação de promover o direito à moradia é competência comum da União, Estados e Municípios, que deverão implementar programas habitacionais, de saneamento e de melhorias urbanas¹²⁶. O Estatuto da Cidade estabelece no artigo 3º as competências da União para a consecução da política urbana: a) legislar sobre normas gerais de interesse urbanístico; b) legislar sobre normas para a cooperação entre os diferentes entes da federação, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; c) promover programas de construção de moradias e de saneamento básico por iniciativa própria ou em conjunto com Estados e Municípios; d) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.
 346. De acordo com o Estatuto, à União compete o estabelecimento de normas (diretrizes, princípios, regras jurídicas gerais), enquanto que aos Municípios cabe para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e promover adequado ordenamento territorial, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal.
 347. Com base no artigo 182 da Constituição o Município é o principal responsável pela execução da política urbana e daí decorre sua competência para desenvolver programas habitacionais no âmbito local. O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana que vai estabelecer as diretrizes e os instrumentos de uso e ocupação do solo urbano e de cumpri-

¹²⁵ Que, ao ser aprovada em agosto de 2001 passou a denominar-se Estatuto da Cidade.

¹²⁶ A competência comum confere à União, Estados e Municípios patamar de igualdade para a promoção de políticas e ações. O exercício desta competência por um dos entes federativos não exclui o outro, a qual pode ser exercida cumulativamente.

mento da função social da propriedade. De acordo com o Estatuto da Cidade, os planos diretores devem ser elaborados mediante a participação direta da população e devem prever um sistema democrático de gestão da cidade. Os Municípios também podem adotar leis e instrumentos específicos de habitação de interesse social, regularização fundiária e planos de urbanização de assentamentos informais, bem como mecanismos de participação e gestão popular da política habitacional.

Políticas públicas e gênero

348. De acordo com a Constituição brasileira, homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, sendo também reconhecida a igualdade entre os cônjuges nas relações familiares¹²⁷. A luta do movimento de mulheres pela instituição e aplicação de instrumentos legais e democráticos tem se dirigido à sociedade, visando a mudança de mentalidade para uma cultura de respeito às diferenças, e para o Estado, exigindo o cumprimento dos direitos conquistados. Muitas conquistas foram obtidas na última década, dentre as quais pode-se destacar: o reconhecimento do sufrágio eleitoral e dos direitos trabalhistas, a conquista de capacidade civil plena, a lei do divórcio, o reconhecimento da união estável, garantia de direitos reprodutivos, etc.
349. As mulheres ainda sofrem discriminações de diversas ordens, constatadas pelas estatísticas sociais que revelam a feminilização da pobreza, altos índices de analfabetismo e baixa representatividade nos espaços de poder da sociedade e do Estado. A população feminina constitui 51% da população brasileira. Na política, as mulheres representam apenas 6% do Senado e 14% da Câmara Federal, além de não ocuparem nenhum cargo de Ministro de Estado. As mulheres são 2/3 dos 875 milhões de analfabetos do país. Na força de trabalho constituem 40% do universo produtivo mas somente 20% detêm cargos de chefia. Há segregação ocupacional e as mulheres recebem menos que os homens para o mesmo tipo de trabalho (em 1999 elas ganham o equivalente a 60,7% dos rendimentos do homem). O acesso ao treinamento e à qualificação profissional é difícil. Como uma das conseqüências, as mulheres são maioria nos subempregos e no setor informal da economia. Cresceu o número de mulheres chefes de família, estimado hoje em 26%, fato que não as favorece nesta condição pois da separação ou divórcio geralmente decorre a omissão masculina nas responsabilidades paternas, gerando mais encargos para as mulheres.
350. A lacuna entre o conteúdo dos instrumentos internacionais e nacionais de proteção aos direitos humanos e as práticas sociais. A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher de 1995 considera que a emancipação da mulher é condição básica para a justiça social, que só será alcançada mediante a eliminação das atitudes discriminatórias e das estruturas sociais e econômicas injustas.
351. As mulheres trabalhadoras rurais adquiriram, a partir de 2000, o direito à aposentadoria rural e à posse de lote de terra. Somente em 2001 o governo passou a expedir os títulos de terra da Reforma Agrária também em nome da mulher, mesmo sem estarem legalmente casadas. Desde 1988 a Constituição assegura esse direito tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas (artigo 189, § único e artigo 183, § 1º).
352. Em relação a políticas públicas que visem, por exemplo, à igualdade de oportunidades de acesso das mulheres aos programas de moradia, à sua participação na elaboração de projetos habitacionais, verifica-se uma quase ausência do componente *gênero*. Geralmente o registro *por sexo das pessoas* não é realizado no âmbito de cadastros de beneficiários de programas habitacionais, tampouco a identificação das famílias chefiadas por mulheres¹²⁸.

¹²⁷ O Brasil ratificou a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 1994 e o Protocolo opcional, que reforça essa Convenção, em 2001.

¹²⁸ No Rio Grande do Sul foi aprovada a Lei nº 11.574/01 que prevê a destinação de 20% das habitações de interesse social, em programas públicos, para mulheres chefes de família.

Políticas públicas e População Afro-Brasileira

353. No Brasil, preto e pardos¹²⁹ são 45% da população. É a maior população fora da África. É a população mais pobre dentre os pobres, com menor nível educacional, com os piores e menos remunerados trabalhos. A Constituição Brasileira de 1988 consagrou aos remanescentes das comunidades de quilombos o direito às suas terras (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e garantiu o direito à manutenção de sua cultura. O Estado deve proteger as manifestações culturais e formas de expressão dos diferentes grupos formadores da nossa sociedade (artigo 215), que são consideradas patrimônio cultural brasileiro (artigo 216). Entretanto, até o presente momento somente 5 áreas identificadas como pelo governo federal como de remanescentes de quilombos foram tituladas, num total de 700.
354. É a Fundação Palmares do governo federal que tem competência para tratar da questão dos afro-brasileiros, que não dispõe de um orçamento compatível com a magnitude de suas atribuições, havendo mais de quinhentas comunidades negras que aguardam o reconhecimento da propriedade da terra. Além da falta de recursos há ausência de sintonia entre as ações dessa Fundação e as do INCRA, órgão responsável pela questão agrária.
355. O processo de regularização fundiária das áreas das comunidades remanescentes de quilombos deve ser semelhante à das áreas indígenas, respeitando-se as diferentes formas de ocupação decorrentes da diversidade sociocultural e étnica. O reconhecimento de comunidades remanescentes é tratado pelo Decreto nº 3.912/01 que atribui à origem histórica o principal elemento de reconhecimento da identidade étnica desta população, em prejuízo de outros critérios de identificação utilizados pela antropologia. Esse posicionamento dificulta o processo de identificação, reconhecimento e titulação das terras.
356. O fato da população negra brasileira não dispor de terra necessária para a sua autodeterminação e autogestão é a perpetuação de um processo em um Estado racista e excludente.
357. Movimento Negro, principal ator na luta anti-racista no Brasil, teve força para iniciar um debate político nos anos 90 em torno da implementação de políticas afirmativas. A III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação e a Intolerância Correlata da ONU, realizada em Durban em 2001, foi um marco internacional contra o racismo, sendo apontado como um grave obstáculo à realização da paz e dos direitos humanos. O racismo e a discriminação racial¹³⁰ está intimamente relacionada com o acesso desigual a bens e recursos por grupos sociais que são alvo de discriminação e racismo. De acordo com o programa de ação de Durban, as medidas de ação afirmativa¹³¹ são indispensáveis para acelerar o processo de mudança rumo à igualdade.

Recomendações

358. Brasil tem o grave problema da concentração e da valorização de terras urbanas e rurais nas mãos de poucos, causa de inúmeros conflitos fundiários que resultaram na morte de muitos posseiros. O elevado número de propriedades improdutivas e ociosas sem função social exige a implementação das reformas agrária e urbana. A propriedade imobiliária deve ter uma regulação pública e democrática visando o cumprimento de uma função social habitacional, ambiental ou econômica, nos termos da política urbana ou agrária.
359. Frente à necessidade de se reverter a dramática realidade brasileira de falta de acesso à terra e à moradia pela população de baixa renda, extensivamente tratada neste relatório,

¹²⁹ O censo brasileiro classifica a população em termos de cor em branca, negra, parda, amarela e índio.

¹³⁰ Há racismo quando as diferenças de cultura e de aparência são fatores de justificação para atribuir desníveis intelectuais e morais a determinados grupamentos humanos. A discriminação racial consiste em conduta, ação ou omissão, direta ou indireta, que viola direitos, com base em critério fundado no racismo ou preconceito.

¹³¹ Uma das principais medidas da ação afirmativa é a política de cotas, que constitui-se na reserva de determinada quantidade de vagas no âmbito da educação, trabalho, política, para o grupo que sofre o processo de discriminação racial. No Rio de Janeiro, por exemplo, a Assembléia Legislativa aprovou em 2001 uma lei de cotas de 40% para estudantes negros nas universidades estaduais.

recomendamos a adoção das seguintes medidas, as quais fazem parte da agenda dos movimentos sociais e estudiosos da área¹³².

360. A implementação, pelo Governo brasileiro, de uma política habitacional nacional descentralizada que garanta a todas as pessoas o direito à uma moradia adequada, entendida como aquela dotada de infra-estrutura básica, com acesso a transporte coletivo e a equipamentos públicos de saúde e educação, regularizada, segura, sadia e confortável.
361. A promoção, pelo Governo brasileiro, do assentamento imediato de todas as famílias de trabalhadores rurais sem terra que estão acampadas ou ocupando áreas improdutivas, através de medidas de demarcação, parcelamento e regularização de terras, implantando infra-estrutura adequada para a produção agrícola e agro-industrial compatíveis com a preservação ambiental.
362. A canalização dos recursos obtidos com a cooperação internacional para a reforma agrária.
363. A implementação de uma reforma agrária ampla e massiva, revisando e revogando toda legislação contrária aos instrumentos internacionais de proteção aos direitos sociais, econômicos e culturais e à Constituição Federal.
364. A viabilização das condições para a oferta de crédito especial à produção, especialmente a agricultura de base familiar, incluindo uma política de pesquisa e extensão rural e de subsídios a pequeno agricultores.
365. A expropriação, pelo Governo Federal, das terras que são utilizadas para escravidão e produção ilegal de plantas psicotrópicas destinando-as para a reforma agrária.
366. Que a função social da propriedade seja o eixo de uma política urbana includente que modifique a nossa realidade pela implementação combinada dos diversos instrumentos de reforma urbana, visando a regulação pública da propriedade privada, a justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização, o reconhecimento da cidade informal, a gestão democrática e o desenvolvimento sustentável.
367. A concretização dos direitos humanos nas cidades através da garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
368. A garantia do direito ao acesso à água potável para todos e a não privatização dos serviços públicos essenciais de saneamento.
369. A instituição de juizados especiais para julgar conflitos possessórios, ações de usucapião coletivo, de demarcação de terras e de regularização fundiária, mediante a realização de audiências públicas de negociação e conciliação com a presença dos envolvidos, do Poder Judiciário e do Ministério Público.
370. A garantia da efetiva participação popular na elaboração dos planos diretores municipais, na definição e implementação de uma política habitacional de interesse social e na gestão democrática das cidades.
371. A articulação de programas habitacionais com programas de inclusão social de saúde, educação, assistência e geração de emprego e renda.
372. reconhecimento da mulher como chefe de família na implementação da política habitacional mediante a viabilização de programas e a implantação de equipamentos públicos que facilitem a vida quotidiana e contribuam para a sua emancipação social, política e econômica.
373. A implementação imediata do Estatuto da Cidade por todos os níveis de governo, no âmbito de suas competências.

¹³² Essas recomendações foram elaboradas com base no Relatório da sociedade civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Brasília, 2000), no Relatório sobre a situação do Direito à Moradia e do Direito à Alimentação no Brasil, articulado pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (São Paulo, 2002), e na Carta de Recomendações para implementação do Estatuto da Cidade aprovada no encontro do Fórum Nacional da Reforma Urbana (Rio de Janeiro, 2002).

374. A promoção da regularização fundiária das áreas públicas da União, Estados e Municípios ocupadas por população de baixa renda, mediante a prestação de assistência jurídica gratuita.
375. Que os Governos Federal e Estadual apoiem os municípios e as entidades da sociedade civil com recursos e programas de capacitação para a execução da política urbana integrada, em especial nas regiões metropolitanas.
376. incentivo às cooperativas habitacionais e aos mutirões para a produção de habitação de interesse social, com garantia de assistência técnica e material.
377. A revisão da legislação de parcelamento do solo e de registro de imóveis visando a simplificação de procedimentos de regularização fundiária e a redução de custos.
378. A viabilização de acesso ao crédito e financiamentos habitacionais principalmente para a população de baixa renda, abrangendo todas as etapas do processo produtivo (aquisição de terras; urbanização; construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais; recuperação de edifícios e habitações multifamiliares; regularização fundiária), adotando-se uma política de subsídios. Aprovação e implementação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
379. A implementação de programas de atendimento à população moradora de rua, incluindo saúde, educação, alimentação, qualificação profissional e abrigo.
380. A demarcação de todas as terras indígenas e a titulação da terra dos remanescentes de quilombos.
381. A adoção, em todas as esferas de governo, de mecanismos de participação democrática e de repartição de poder, tais como Orçamento Participativo, Conselhos Setoriais, iniciativa popular de leis e projetos, audiências públicas, conferências, etc.

DIREITO À SAÚDE (artigo 12)

Comentários

382. O Informe produzido pelo Governo Brasileiro e apresentado à ONU representa um avanço no comprometimento do Brasil em cumprir com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Lembramos que essa era uma reivindicação da sociedade civil que, como forma de pressão, já havia apresentado um relatório próprio no intuito de motivar o Governo a cumprir com sua tarefa. Em seu relatório produz um conjunto de dados e argumentos, a partir de ações prioritárias aglutinadas em três categorias, que buscam demonstrar avanços nas condições de saúde da população brasileira. Avanços com os quais concordamos, em linhas gerais, mas achamos que não expressam o conjunto das condições de saúde, principalmente por três fatores:
- Restringe a análise de saúde a partir do conceito da doença, não tratando das condições sociais e econômicas que interferem diretamente nas condições de vida da população.
 - Não analisam os dados a partir dos princípios constitucionais do SUS, a saber: Universalidade, Eqüidade, Gratuidade, Integralidade, Intersetorialidade e Participação Social.
 - Os dados apresentados e a análise feita não reproduzem as desigualdades internas motivadas pelas disparidades sociais econômicas e desenvolvimento, o que, no caso de um país como o nosso em que figuram enormes desigualdades, não fornecem a real situação do conjunto da população. Procuraremos, no nosso contra-informe, não desmerecer os avanços ocorridos, mas demonstrar que eles são ainda insuficientes e que, no último período, as ações do governo não representam o esforço necessário e possível para melhorar as condições de saúde, principalmente para os setores que enfrentam os maiores problemas.
383. A legislação brasileira garante o direito à saúde. A legislação brasileira, principalmente a Constituição Federal, nos seus artigos 196-200, definem os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde e contemplam, em grande medida, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
384. A história das políticas públicas de saúde no Brasil demonstra que a grande mobilização popular (conhecida como Movimento da Reforma Sanitária), no bojo da luta pela redemocratização do Estado autoritário vigente no Brasil de 1964-1985, agregando movimento de classe, organizações religiosas, organizações populares comunitárias e profissionais da saúde, garantiu um grande avanço na definição formal e legal do direito à saúde. Cabe destacar alguns princípios fundamentais defendidos por esse movimento: a saúde como um direito universal, na dependência da contribuição direta e indireta de todos os cidadãos, dentro de um princípio de contribuição ao sistema (sobre a renda, o consumo e movimentação financeira), e sem nenhuma outra contribuição igual ou proporcional, no momento de receber os serviços; a concepção de que a atenção de saúde só é possível quando integral, articulando a promoção, proteção e a recuperação; que a organização e os princípios de saúde deveriam ser únicos para todo o Brasil, ao mesmo tempo, que sua administração fosse descentralizada para garantir que as ações melhor e mais adequadamente atendessem às necessidades específicas de cada realidade local/regional; participação popular em instâncias de definição das diretrizes das políticas de saúde, bem como no controle social de sua implementação; de que é responsabilidade do Estado garantir esse direito.

Antecedentes

385. Na década de 70 o sistema público de saúde era organizado segundo o modelo médico-assistencial, ligado a previdência social, que beneficiava somente os trabalhadores e seus

familiares com vínculo empregatício, isto é, que tinham seus direitos trabalhistas reconhecidos em lei. Com a mudança política vivida pelo Brasil na década de 80, profissionais da área de saúde e organizações populares dão início ao movimento, que visava construir um sistema de saúde com características mais democráticas. Em 1986, foi convocada a VIII Conferência Nacional de Saúde com o objetivo de discutir mudanças na estrutura e na política de saúde do país. Surge a Reforma Sanitária. Em 1988, com a reforma da Constituição Federal, a saúde passa a ser um direito de todos, responsabilidade do estado. A nova Constituição adota as deliberações da Reforma Sanitária e cria o Sistema Único de Saúde, regulamentando-o em 1990.

As políticas sociais e, especificamente a saúde, estão submetidas aos ditames do ajuste estrutural do Estado

386. A década de 1990 marcou o Brasil por uma série de medidas conhecidas como ajustes estruturais, ou seja, busca de estabilidade monetária, integração econômica, abertura para o mercado de capitais e produtos estrangeiros. O referido ajuste foi, em grande medida, uma imposição de órgãos internacionais como o Banco Mundial e o FMI. O Banco Mundial, como foi demonstrado pelo estudo feito por Maria Lucia Frizom RIZZOTTO (2000), buscou, através de ínfimos empréstimos, interferir na totalidade da política de saúde.
387. A autora faz um estudo de dois documentos elaborados pelo Banco Mundial,¹³³ demonstrando com propriedade que mesmo emprestando 1% dos recursos investidos em saúde busca influenciar nos outros 99% (RIZZOTTO: 2000, p.154). Com os dados demonstrando que as condições de saúde são precárias, mesmo assim, a orientação do Banco Mundial é de que o governo brasileiro deveria investir menos em saúde (BANCO MUNDIAL, 1991, p.1001), para poder garantir superávit e cumprir com os compromissos da dívida externa e criar condições favoráveis para o investimento de capitais externos. Comparando os investimentos do Governo em saúde e seu custo com a amortização da dívida externa, veremos que a proporção beira o absurdo. É como afirma RIZZOTTO (2000, p160): Com esta perspectiva econômico-financeira e sob o pretexto de dar prioridade absoluta à estabilidade monetária e a orçamento equilibrado, os gastos sociais e em infra-estrutura estão sendo drasticamente cortados pelo governo. Isso resultou no aumento da desigualdade social, da pobreza, com o reaparecimento de doenças consideradas sobre controle.
388. Nessa mesma perspectiva a OMS demonstrou sua preocupação com as orientações que buscam submeter o direito à saúde a políticas submetidas à lógica do capital financeiro e das relações comerciais. Conforme reportagem do jornal Correio do Povo-RS, de 23/08/02, "até 2005, os países podem ser obrigados a abrir seus mercados para seguradoras privadas e serviços médicos de outros países. O temor da OMS, porém, é de que os serviços públicos de saúde de muitas nações sejam privatizados e que as empresas acabem deixando de atender a população carente." No caso específico do Brasil, e grande parte dos países da América, a lógica de adequação da saúde às regras econômicas das grandes empresas está sendo implantada através da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Os que assinarem o tratado, "não poderão criar normas ambientais nem para manter a segurança dos alimentos nem o nível de saúde. Deverão, isto sim, estar sempre aptos a provar que não possuem regras que possam causar prejuízos às grandes empresas do ramo, sob pena de serem obrigados a mudar sua legislação interna para se adequarem às determinações da ALCA."
389. O governo não tem investido os recursos financeiros necessários, nem os possíveis, para garantir o direito a saúde. Vejamos:

¹³³ *Brasil: novo desafio à saúde do adulto (1991 e Organização, Prestação de Financiamento da Saúde no Brasil: Uma agenda para os anos 90 (1995)*

Tabela 1:

Valores gastos com saúde pelo governo federal (em R\$ e U\$)
 Arrecadação total da CPMF desde sua aprovação(em R\$)
 Gasto per capita com saúde do governo federal (em U\$\$)
 Evolução (%) dos Gastos em Saúde em relação à Evolução das Despesas Totais da União
 1995-2001

| ANO | GASTO R\$* | CPMF** | GASTO U\$*** | U\$\$ PC | % DESPESAS SAÚDE (EM R\$ MIL) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|----------|-------------------------------|
| 1995 | 12.256.844.647,00 | - | 12.616.412.400,41 | 81,23 | 8,006 |
| 1996 | 12.406.326.911,00 | - | 11.945.240.622,95 | 75,84 | 7,089 |
| 1997 | 15.455.548.763,00 | 6.887.275.263,23 | 13.854.023.631,23 | 86,80 | 6,024 |
| 1998 | 15.244.325.533,00 | 8.133.498.702,64 | 12.620.519.523,97 | 78,00 | 5,098 |
| 1999 | 18.349.518.224,00 | 7.948.648.430,53 | 10.261.446.272,23 | 62,56 | 5,747 |
| 2000 | 20.351.486.950,00 | 14.394.827.665,60 | 10.412.098.101,91 | 61,31 | 6,455 |
| 2001 | 22.474.063.669,00 | 17.157.218.447,20 | 10.034.856.076,53 | 59,13 | 3,076 |

FONTE: (*) MPO/SOF (**) SIAF/PRODASEN/COFF/CDE (***) Banco Central do Brasil

Elaboração: Both e Kujawa, CEAP, 2002, com base em Guadagnin, Rezende e Alves, CD, 2002.

390. Conforme o quadro acima, o governo federal vem gradativamente diminuindo seus gastos em saúde, ao mesmo tempo que aumenta a contribuição e impostos para a população e aumenta significativamente os gastos com a dívida interna e externa. Só no ano 2001, conforme dados do Conselho Nacional de Saúde, o governo gastou com Encargos Financeiros da União 107,4 bilhões de reais. Apesar disso, durante os 12 meses de 2001 a dívida cresceu 180 bilhões de reais chegando em 31/12/02 a 998 bilhões de reais. Por outro lado, os investimentos em saúde no mesmo ano foram de 23.235.000,00. O Governo Federal criou a CPMF com a justificativa de aumentar os recursos para a saúde, contudo o que vemos é que os recursos arrecadados por essa fonte substituíram outras fontes de financiamento à saúde. O dinheiro investido na área, ao invés de ser acrescido pela arrecadação da CPMF, diminuiu. Com isso, "de 1997 a 2001, o Governo deixou de aplicar R\$ 24.602.978.585, considerando-se os valores gastos em 1996 e, se os valores arrecadados anualmente pela CPMF, fossem gastos somente com a saúde, conforme foi previsto originalmente pela EC nº 12."
391. Agregada ao problema do pouco dinheiro investido em saúde, está a forma de distribuição de recursos, principalmente em relação ao governo federal. O texto constitucional prevê que o poder de decisão sobre o investimento dos recursos caberia ao município, conforme suas demandas específicas. Entretanto, o Ministério da Saúde prevê hoje mais de 80 formas de repasse de recursos. Ou seja, o recurso é repassado sob a adequação às regras do Ministério da Saúde, promovendo, com isso, uma grande centralização decisória nas ações a serem desenvolvidas.

Sistema Único de Saúde

392. Sistema Único de Saúde (SUS) preconiza universalização do acesso, integralidade da atenção, equidade, descentralização da gestão, hierarquização dos serviços e controle social. Sua implantação pressupõe também a reordenação das práticas sanitárias e, em consequência, a transformação do modelo assistencial e da organização dos serviços. O SUS é uma política pública definida na Constituição Federal brasileira, que visa garantir assistência integral e complementar gratuita para toda a população. Operando a partir de uma rede descentralizada com divisão de competências ao nível nacional, estadual e municipal. O SUS possui 56.642 unidades ambulatoriais que realiza em média 350 milhões de atendimento ao ano. Esta assistência estende-se da atenção básica até os atendimentos ambulatoriais de alta complexidade. O financiamento do Sistema é uma responsabilidade comum dos três níveis de Governo. Os recursos federais que correspondem, a mais de 70% do total, progressivamente vêm sendo repassados a estados e municípios, por transferências diretas do Fundo Nacional de Saúde aos fundos estaduais e municipais.

A Assistência em Saúde a partir da Distribuição dos Leitos Hospitalares

393. Dos 55.226 estabelecimentos de saúde contabilizados na Pesquisa Assistência Médico-Sanitária do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 1999¹³⁴, 38% deles estavam situados na região sudeste. Sendo que 14% destes possuem internação, 73% não possuem internação e, 13% estão voltados para o diagnóstico e terapia.
394. Os serviços de apoio à diagnóstico e terapia estão concentrados nas regiões sul (20%) e sudeste 55%. Dos 7.241 estabelecimentos somente 3% estão na região norte. O Estado de São Paulo concentra a maior parte dos estabelecimentos.
395. Sobre a distribuição dos leitos, os dados do IBGE indicam a manutenção do predomínio do setor privado na oferta de leitos (70%), sendo que boa parte destes está disponível aos pacientes do SUS. A rede privada está concentrada nas Regiões Sul e Sudeste, com, respectivamente, 80% e 74% do total de leitos destas áreas. Já os leitos de UTI do SUS somam 11 mil, metade está em hospitais privados, 27% em universitários e 23% em públicos.
396. Em 2001 o quadro dos leitos era de 486 mil leitos em hospitais vinculados ao SUS – 2,8 por mil habitantes. Do total, 65% estão em hospitais da rede privada, 26% da pública e 9% da universitária. “A oferta de leitos, por mil habitantes, é maior no centro-sul, com valores mais elevados na Região Centro-Oeste (3,3 leitos), com destaque para Goiás (4,3). O valor mais baixo é da Região Norte (1,9), sendo que a menor oferta ocorre no Amazonas (1,6). Verifica-se tendência de maior disponibilidade nas capitais dos Estados, com exceção de Palmas, Rio de Janeiro, São Paulo e Campo Grande, com coeficientes abaixo das respectivas médias estaduais.”
397. A distribuição dos leitos por região, mostra o relação da desigualdade social na saúde, uma vez que a concentração se dá nas regiões mais ricas do país.

Mortalidade Materna

398. Ainda hoje, mulheres em idade reprodutiva e produtiva morrem de complicações na gestação, aborto, parto ou puerpério, revelando o grave quadro de iniquidade e de violação dos direitos à saúde da mulher.
399. Segundo os dados do Ministério da Saúde, as mortes maternas são responsáveis por 6% dos óbitos de mulheres entre 10 a 49 anos, e está entre as 10 primeiras causas de morte da população no Brasil. “Estima-se que ocorram, anualmente, 3000 óbitos de mulheres no ciclo gravídico-puerperal, variando largamente os coeficientes entre os diversos Estados e Regiões. Os coeficientes de Morte Materna a partir das declarações de óbito, declinam no período de 1980 a 1989 e vem se mantendo estáveis a partir de 1990 em patamares incompatíveis com o nível de desenvolvimento econômico alcançado pelo país.”¹³⁵
400. Esta situação se agravaria se as sub-notificações, sub-registros e informações dos atestados de óbito, estivessem sendo devidamente preenchidas. A exemplo das declarações médicas que atestam “apenas uma causa (geralmente complicação terminal) entre outras que sugerem complicações de causas maternas”¹³⁶. Também podem ser considerados como indicativos de morte materna aqueles atestados que apresentam mais de uma causa. E em todos esses casos podem ser considerados “mortes maternas presumíveis”.¹³⁷

¹³⁴ Viacava, Francisco e Bahia, Lúcia. “Oferta de Serviços de Saúde: uma análise da Pesquisa Assistência Médico-Sanitária (MAS) de 1999. IPEA/Brasília, nov. 2002. coleção (texto para discussão nº 915).

¹³⁵ Ministério da Saúde. Programa de Saúde da Mulher, 2003.

¹³⁶ Segundo informações contidas no Dossiê sobre Morte Materna da Rede Feminista de Saúde, “outras causas que se destacam são: septicemia, embolia, embolia pulmonar, hemorragia, choque hemorrágico, crise convulsiva, peritonite, e outras que sugerem complicações de causas maternas. Também podem ser considerados como indicativos de morte materna aqueles atestados que apresentam mais de uma causa já citadas acima. Todos esses casos podem ser considerados “mortes maternas presumíveis”

¹³⁷ Laurenti, Ruy. Medindo a Mortalidade Materna. Mimeo. RJ, dezembro de 2001.

401. Dossiê sobre Morte Materna publicado pela Rede Feminista¹³⁸ informa que o coeficiente de mortalidade feminina por causa materna é um sensível indicador de desigualdades sociais, refletindo o grau de desenvolvimento econômico e social de um país, a exemplo das regiões brasileiras. Regiões menos desenvolvidas apresentam maiores coeficientes de mortalidade materna, a exemplo da região Norte que apresenta o maior coeficiente, seguida da região Nordeste. Estes mesmos coeficientes também indicam o grau de discriminação, violência e desrespeito a que estão submetidas as mulheres, expressos no tratamento desumano no atendimento.
402. As principais causas de morte materna que afetam diretamente as mulheres são as síndromes hipertensivas, as hemorragias, as infecções puerperais e as complicações decorrentes de aborto. Estas contribuem com o percentual de 66% das referidas mortes. Elas são mais evitáveis que as indiretas (cardiopatias, doenças do aparelho respiratório e digestivo, hipertensão preexistentes e diabetes) pois dependem da qualidade da assistência durante o ciclo gravídico-puerperal.
403. Os principais fatores de risco que contribuem para as mortes maternas são: a idade materna em seu extremo (15 anos e 35 anos); a multiparidade na faixa etária dos 35 anos, o tipo de parto, a falta de acesso ao pré-natal e a falta de qualidade na assistência, bem como a inexistência ou o mal funcionamento de um sistema de referência e contra-referência. Destas a mais grave é a falta de acesso à assistência e ao pré-natal de qualidade que são fundamentais para a diminuição do risco de morte materna. A falta de pré-natal de qualidade faz com que o risco de morte aumente devido a falta de informações sobre o ciclo gestacional e as condições de saúde da gestante. Das mulheres que morreram na hora do parto, em sua maioria não havia feito exames pré-natal.
404. Já a assistência de qualidade passa não somente pelo oferecimento de serviço, mas também do atendimento feito pelos profissionais. Sem contar com os problemas detectados com a preparação profissional. Outro fator importante é a falta de um sistema de referência e contra-referência que vincule o pré-natal ao parto e regule a disponibilidade de leito nas maternidades.
405. Outro importante fator que contribui com os elevados índices de mortalidade materna é o racismo. A prática racista no atendimento, impede que as mulheres negras sejam tratadas com respeito e dignidade. Impede também que elas sejam ouvidas sobre o que estão sentindo física e psicologicamente e tenham um atendimento voltado para as suas necessidades. Sem contar a desconsideração no atendimento das doenças étnico/racial, a exemplo da anemia falciforme, lúpus eritematoso e diabetes mellitus, que poderão influenciar os níveis de mortalidade. A anemia falciforme oferece maior risco de abortamento e aumentam as complicações no parto.
406. Por fim a via do parto é outro que contribui com certa importância para a morte materna, principalmente o parto cesárea. A Rede Saúde chama a atenção para o fato de que, embora considerando que no Brasil algumas cesarianas são feitas em mulheres em estado grave de saúde, o risco de morte é maior do que no parto normal. Sem contar que a cesariana é feita em pacientes em estado grave, o que dificulta relacionar o óbito ao procedimento cirúrgico.
407. Ministério da Saúde desde 1994 reconhece a mortalidade materna como um problema prioritário de saúde pública e para fazer frente a esta grave violência contra a mulher, criou a Comissão Nacional de Morte Materna¹³⁹ para, entre outras funções, diagnosticar e monito-

¹³⁸ "Saúde da Mulher e Direitos Reprodutivos" Dossiês – 2001. Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, Belo Horizonte, 2001.

¹³⁹ De acordo com o Ministério da Saúde a Comissão Nacional de Morte Materna tem por objetivo manter atualizado amplo diagnóstico da situação atual da Mortalidade Materna no Brasil, enfocando todos os seus múltiplos aspectos sociais, econômicos, políticos, jurídicos e outros que facultem ações específicas na sua solução; propor diretrizes, instrumentos legais e princípios éticos que concretizem estratégias de redução da mortalidade materna; acompanhar as ações do Ministério da Saúde no processo de articulação e integração das diferentes instituições e instâncias envolvidas na questão; oferecer subsídios para aperfeiçoamento da política nacional de saúde da mulher, estabelecendo correlações com os Comitês Estaduais, Regionais e Municipais; mobilizar os diversos setores da sociedade afetos à questão com finalidade de melhorar a saúde da mulher.

rar a morte materna no país. Bem como adotou com estratégia a organização dos Comitês de Morte Materna nos estados, visando atuar em conjunto com as organizações da sociedade civil para identificar, investigar e analisar os óbitos maternos, apontando medidas de intervenção mais próximas a realidade. Até a presente data estão em funcionamento 14 dos 24 comitês implantados em todo o país. No bojo destas ações, o Movimento Feminista Latino Americano criou também o dia 28 de Maio - Dia Nacional de Redução da Mortalidade Materna.

Saúde da Mulher Negra¹⁴⁰

408. O campo de saúde da população negra e em especial, de saúde das mulheres negras, incorpora, do ponto de vista da atenção à saúde, elementos variados e problemas de diversas origens. Sendo atravessado por aspectos sócio-econômicos, genéticos, ambientais, comportamentais, entre outros. Este campo tem como principal elemento de análise o racismo e a noção de interseccionalidade com que racismo, sexismo e outros fatores produzem vulnerabilidades à condição de vida das mulheres negras.
409. Aqui, abordaremos os principais problemas de saúde que a mulheres negras enfrentam, propondo uma classificação que dê um passo além daquela proposta por Zago, recuperando-se aí a centralidade do racismo na definição de processos de saúde e doença. Assim, teremos:

Geneticamente determinados

410. Aqui, os fatores genéticos são protagonistas dos mecanismos responsáveis pelo aparecimento de doenças como a anemia falciforme e a deficiência de glicose-6-fosfato desidrogenase. No caso das doenças genéticas de maior incidência sobre a população negra, mulheres e homens, cabe assinalar que o racismo assume papel crucial tanto na sua invisibilização quanto em seu agravamento na vida dos portadores. O exemplo da anemia falciforme é emblemático, uma vez que esta é a doença genética mais comum no Brasil e que conta com poucos ou inexistentes investimentos em termos de políticas de saúde. O Programa de Anemia Falciforme foi criado somente em 2000, no Ministério da Saúde, a partir da ação incisiva das organizações negras brasileiras. Sua operacionalização está a cargo dos estados e municípios, num processo lento e destituído de vontade política para sua efetiva implementação.

Adquiridos a partir da vulnerabilidade estabelecida pelo racismo

411. Aqui estão as diversas doenças infecto-contagiosas, cuja disseminação é facilitada em condições de marginalização social. A maior vulnerabilidade da população negra brasileira, em especial as mulheres, a estas doenças tem sido associadas à pobreza, a baixa escolaridade, ao menor acesso a serviços de prevenção, diagnóstico e tratamento, a baixa qualidade dos serviços prestados, entre outros. Cabe assinalar que os estudos já demonstraram o papel do racismo e do sexismo na diminuição e na qualidade do acesso. Um exemplo é a evolução da epidemia de hiv/aids, cujo programa de prevenção e tratamento é referência mundial e que, no entanto, ainda se mostra incapaz de desenvolver estratégias eficazes voltadas para as mulheres, especialmente às mulheres negras. Por sua resistência em lidar com

¹⁴⁰ Texto extraído do Caderno de Saúde da Mulher Negra. CRIOLA, RJ, 2003. Segundo Jurema Werneck, em recente publicação sobre saúde da mulher negra¹⁴⁰ "o campo definido como saúde da população negra no Brasil é e tem sido uma novidade definida nas duas últimas décadas pela população negra, principalmente das ativistas e profissionais de saúde (onde se destacam as mulheres negras).

A criação deste conceito incorporara elementos de diversas áreas de conhecimento, ampliando para além da biologia e da medicina as possibilidades de leitura da gênese dos processos de saúde-doença junto à população negra e toda a população brasileira. Assim, o racismo e suas consequências; os significados de cultura (e cultura negra); análises das desigualdades sociais e seus efeitos, entre outros, são parte essencial da construção de um significado adequado às necessidades deste grupo populacional em particular.

Há algum tempo a medicina já conhece as principais necessidades da população negra. No campo da biologia e da genética, bem como as novas compreensões no terreno da imunologia, da epidemiologia. Isto enriquecido pelos discursos da sociologia e do ativismo político dos negros brasileiros. É fato que lacunas ainda se apresentam, isto devido não às limitações do método científico. Pois estamos diante do grave descaso com que os temas relativos à população negra têm sido encarados pelos centros de pesquisa e assistência no país.

a variável raça/etnia na visibilização da maior vulnerabilidade e do crescimento da epidemia entre mulheres negras, o Programa Nacional de DST/AIDS continua a ter resultados sofríveis no que se refere à diminuição do crescimento da epidemia entre a maior parte da população brasileira, onde estão as mulheres negras.

412. Condições sócio-econômicas desfavoráveis têm produzido menor acesso à prevenção e tratamento. O racismo, pano de fundo deste quadro, resulta em ações e campanhas de prevenção insuficientes; descaso com o levantamento adequado dos dados e sua divulgação; recepção inadequada nos serviços de diagnóstico e tratamento, entre muitos. Assim, não é surpresa o crescimento descontrolado da epidemia entre mulheres negras – cujas ações de prevenção estão a cargo de organizações não governamentais dirigidas por mulheres negras e voltadas para este público, cuja abrangência é limitada ao seu espectro de ação. Ação que ainda não foi suficiente para mobilizar a maioria das chamadas ONGs-AIDS (organizações não governamentais voltadas especificamente para o trabalho de enfrentamento da epidemia) e das políticas públicas – ainda que estes dois segmentos detenham a quase totalidade dos recursos disponíveis no país para a prevenção e assistência à epidemia.

De evolução agravada ou tratamento dificultado pelo racismo

413. O racismo é uma ideologia que determina modos de pensar e agir. Assim, não é difícil compreender que sua vigência vai impregnar as relações entre os todos os grupos a ele expostos, em especial aquelas que ocorrem entre os racialmente dominantes (os brancos) e os racialmente inferiorizados (negros, indígenas e mestiços). A partir dessa leitura, fica fácil visibilizar a presença do racismo (e do sexismo) nas relações entre profissionais e usuários de serviços de saúde, como também entre formuladores e gestores de políticas públicas e as populações em condição de marginalização social/racial.
414. No cotidiano das ações de atenção à saúde – que engloba prevenção e tratamento de doenças – o racismo é um fator iatrogênico importante.
415. Por outro lado, as condições de vida que o racismo estabelece (e que já foram exemplificadas neste documento) produzem fatores adicionais que podem complicar a evolução de doenças como a hipertensão e o diabetes, por exemplo. Ainda que não se tenha descortinado a totalidade dos fatores que produzem maior agravamento destas doenças entre a população negra, certamente as barreiras colocadas pelo racismo contribuem para a alta incidência de cardiopatias, insuficiência renal, alto índice de amputações, cegueira e mortes secundárias a estas doenças. O mesmo pode ser dito quanto a evolução de infecções, epidemias, dependência química, demais doenças crônico-degenerativas.

Condições fisiológicas alteradas pelo racismo

416. Nascer, crescer, engravidar, envelhecer são condições fisiológicas acompanhadas pelos serviços de saúde. Em condições livres de preconceitos, tais processos serão vividos com o grau de complexidade que lhes são próprios, sem, no entanto traduzir-se em condições patológicas. Na vigência do racismo, a vivência de tais momentos é atravessada por diferentes formas de violência, ensejando perigos resultantes da recusa à alteridade (a pessoa negra, a criança negra, a mulher negra) que se apresenta. A dor daí resultante poderá ter repercussões em diversos aspectos da vida de pessoas e grupos. Altos índices de mortalidade infantil e materna, menor expectativa de vida, são os extremos de um quadro representativo da recusa da sociedade racista em incorporar os negros – e as mulheres negras – ao conjunto da humanidade
417. Ainda, segundo Werneck, autores já apontaram que as principais demandas de saúde da população negra, e das mulheres, referem-se àquelas decorrentes dos fatores deletérios da marginalização social, cujo histórico, evolução, prevenção e tratamento já há muito são conhecidos. Ao lado destes, a população negra vive, no campo das chamadas doenças raciais-étnicas, problemas de origens diferenciadas, mas cuja maior prevalência e/ou gravidade entre negros e mulheres negras já foram demonstradas. Hipertensão arterial primária ou essencial, síndromes hipertensivas na gravidez, diabetes mellitus, doença falciforme, miomatoses, doenças sexualmente transmissíveis/AIDS, lupus, doença inflamatória pélvica,

câncer de colo de útero, câncer de mama, estresse, violência, desnutrição, abuso de drogas, doenças mentais são exemplos de agravos que mulheres e homens negros enfrentam com extrema intensidade. A estes, some-se aqueles decorrentes do ambiente insalubre, da falta de saneamento básico, acesso à água potável, coleta regular de lixo, da indigência. Deve-se considerar também, agravos produzidos pela ação preconceituosa dos profissionais de saúde, que se traduzem nos altos índices de esterilização cirúrgica e histerectomias; dos índices inaceitáveis de mortalidade materna e mortalidade infantil produzidos pelo descaso profissional.

418. Há muito os formuladores e gestores de políticas públicas devem respostas adequadas às demandas de saúde da população negra e das mulheres. Neste grupo, os profissionais de ponta, aqueles que no face a face da ação cotidiana naturalizam práticas racistas, assumem a maior responsabilidade. Não se ouviu até hoje, destes profissionais, denúncias ou propostas de ações de enfrentamento do racismo que cotidianamente é vivido e denunciado por usuárias e usuários negros. No entanto, é preciso que façam outra escolha. E rompam com o silêncio e a inércia.
419. As vidas perdidas, as vidas desestruturadas, a dor, a doença, heranças que o racismo larga na mão das mulheres negras, requisitam rupturas imediatas. É preciso refazer práticas, refazer olhares.

Saúde, trabalho e meio ambiente¹⁴¹

420. No Brasil, a assistência e a prevenção aos agravos a saúde dos trabalhadores passam a ser competência da área de saúde a partir da Constituição federal de 1988, com base nas reivindicações dos movimentos sociais e sindicais. Partindo do princípio de que a forma de inserção do trabalhar e da trabalhadora, em qualquer idade, nos espaços de trabalho contribui decisivamente para formas específicas de adoecer e morrer.
421. Neste sentido, o Ministério da Saúde propõem que as ações de saúde, com base na Vigilância Sanitária, devam se pautar na identificação de riscos, danos, necessidades, condições de vida e de trabalho, que em última instância determinam as formas de adoecer e morrer dos grupos populacionais.
422. No processo de construção das práticas de Vigilância da Saúde, aspectos demográficos culturais políticos socioeconômicos epidemiológicos e sanitários devem ser buscados visando a priorização de problemas de grupos populacionais inseridos numa determinada realidade territorial. As ações devem girar em torno do eixo informação – decisão – ação. Isto é, aspectos relativos ao trabalho presente na vida dos indivíduos, das famílias, e do conjunto da população devem ser incorporados neste processo.
423. Em relação a saúde dos trabalhadores, faz-se cada vez mais necessário, incorporar, formalmente, na agenda da rede básica de atenção à saúde a assistência as doenças específicas causadas pelo processo produtivo. Ampliando assim a assistência já ofertada aos trabalhadores, sujeitos a um adoecimento específico que exige estratégias de promoção proteção e recuperação da saúde também específicas.
424. Apesar do avanço da legislação ambiental, no que se refere ao controle dos danos causados ao meio ambiente ainda hoje não existe uma ação conjunta entre saúde e meio ambiente, que vise garantir a saúde da população, considerando os diversos problemas de saúde relacionados aos contaminantes ambientais, principalmente aqueles causados por processos produtivos danosos ao meio ambiente, além daqueles específicos da população trabalhadora.

¹⁴¹ Segundo o Ministério da Saúde a *Saúde dos Trabalhadores* refere-se a um campo do saber que visa compreender as relações entre o trabalho e o processo saúde/doença. Considera a saúde e a doença como processos dinâmicos, estreitamente articulados com os modos de desenvolvimento produtivo da humanidade num determinado momento histórico. Parte do princípio de que a forma de inserção dos homens das mulheres e das crianças nos espaços de trabalho contribui decisivamente para formas específicas de adoecer e morrer. O fundamento de suas ações é a articulação multiprofissional, interdisciplinar e intersetorial. In Ministério da Saúde. Caderno de Atenção Básica: saúde do trabalhador: Brasília, 2000.

Atenção psiquiátrica- saúde mental

425. Apesar de o Brasil ser um país que avançou na direção da reforma psiquiátrica, de ocupar lugar exemplar, do ponto de vista da organização de um amplo movimento antimanicomial e da constituição de modelos criativos de rede assistencial extra-hospitalar, dados do DATASUS de 2000 indicam ainda a existência de 61.393 leitos em 260 hospitais psiquiátricos. Estima-se que pelo menos 20% das pessoas internadas estejam nesta condição há mais de um ano, o que as caracterizam como internos/moradores destas instituições.
426. Pesquisas epidemiológicas recentes detectaram uma prevalência média de transtornos mentais na população brasileira da ordem de 20% da população. Isto significa que aproximadamente 34 milhões de brasileiros estariam acometidos de transtornos mentais que os levariam a procurar alguma ajuda para minorar o sofrimento.
427. Caderno Informativo da III Conferência Nacional de Saúde Mental (2001) afirma, na análise do panorama atual da reforma psiquiátrica brasileira, que, apesar da existência de inúmeras iniciativas de práticas substitutivas e da redução de números de leitos manicomiais em nosso país, o modelo tradicional de internação nos hospícios permanece hegemônico. Conclusão a que se chega pela constatação da capacidade instalada do sistema de atenção em saúde mental e pela verificação de que os recursos financeiros destinados a esta área têm sido alocados majoritariamente para os hospitais psiquiátricos.
428. Ministério da Saúde tem investido verbas crescentes no sistema hospitalar: no ano de 2.000 foram investidos cerca de R\$ 460 milhões; em contrapartida, no sistema substitutivo o investimento foi de R\$ 46 milhões. A média de aplicação no setor hospitalar tem sido, nos últimos anos, de 90% do total dos recursos financeiros (Conferência Nacional de Saúde Mental, 2001). A contrapartida dos hospitais psiquiátricos diante do investimento milionário do Ministério da Saúde e dos gestores Estaduais e Municipais é a melhoria nas condições de hotelaria aos internos, ou seja, a manutenção da lógica de internação e segregação contrária a desinstitucionalização.
429. A esta disparidade de investimentos no sistema manicomial (apenas 237 mil pessoas atendidas, aproximadamente) em detrimento dos serviços substitutivos que representam um número irrisório diante das necessidades e da presença significativa de pessoas internadas há mais de um ano nos hospícios, somam-se situações de freqüentes violações dos direitos humanos fundamentais no interior de inúmeras instituições psiquiátricas, verificadas principalmente em vistorias realizadas, no ano 2000, pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Este fato foi corroborado pela ampla investigação promovida pelo próprio Ministério da Saúde, a partir do Plano Nacional de Avaliação dos Hospitais Psiquiátricos, cujos resultados condenaram a ampla maioria desses Hospitais a avaliações de regular/mau.
430. Constata-se também a existência de camadas significativas da população que não têm acesso a atenção em saúde mental pública e que muitas vezes se encontram em situação de abandono ou de 'institucionalização' nas próprias casas (cárcere privado). Além da seriedade dos problemas mencionados, há necessidade de aprofundamento de várias outras temáticas que dizem respeito ao sofrimento psíquico que os milhões de brasileiros estão sujeitos diante das transformações radicais que vêm ocorrendo no mundo como efeito de políticas neoliberais. Políticas que acentuam cada vez mais o abismo entre riqueza e miséria, que geram desemprego e exclusão dos bens materiais e culturais, que empurram a população para o desespero, para a falta de esperança, para o uso cada vez maior de drogas e álcool, para a adoção de comportamentos violentos e anti-sociais; políticas que destroem o que resta de solidariedade e de relação humana.
431. Políticas intersetoriais para o avanço da Reforma em Saúde Mental Definir políticas de saúde mental no contexto do SUS, requer avançar em propostas que superem as medidas exclusivamente psiquiátricas ou psicológicas que o Ministério da Saúde até hoje não conseguiu superar; propostas que além de prestar cuidados às pessoas acometidas das conse-

qüências psíquicas da miséria, da fome e do desemprego, contribuam, através de ações intersectoriais, para a erradicação destes problemas.

432. É preciso caminhar na contracorrente de políticas de saúde verticalizadas definidas até hoje pelo Ministério da Saúde a partir exclusivamente de critérios de financiamento. Os rumos da reorientação de modelo, inscrita oficialmente pelos órgãos governamentais no contexto da reforma psiquiátrica, têm-se mostrado contraditórios. As formulações de propostas, bem como sua implementação, viabilizada até então pela Assessoria Técnica de Saúde Mental do Ministério da Saúde acabou por cumprir o papel de operador da ordem institucional e, sob a lógica neoliberal, ficou num lugar marginal quanto ao poder instituinte de práticas libertárias e, ao mesmo tempo, reprodutora dos interesses do capital. Tal situação tem anulado a expressão criadora de múltiplas experiências, da multiplicação de diferenças e referências, e atingindo o núcleo assistencial dos modelos antimanicomiais emergentes, normalizando-os a partir dessa arma infalível que é o financiamento. Temos um modelo reduzido de assistência à saúde mental, criado a partir dessa política vertical e compartimentalizada, que desrespeita as especificidades locais e o acúmulo teórico-conceitual e técnico-assistencial dos sujeitos desses mesmos territórios.

Recomendações

433. Governo Federal deve comprometer-se em consolidar o SUS a partir de seus princípios constitucionais e das Leis 8.080/92 e 8.142/90.
434. As políticas de desenvolvimento sócioeconômico desenvolvidas pelo Governo nacional devem primar pelo princípios redistributivos de renda e de tornar mais equânimes as condições de vida, comprometendo-se, não apenas a melhorar os índices de desenvolvimento gerais, mas em diminuir a distâncias desses indicadores entre as regiões, grupos sociais, étnicos, de gênero e principalmente de condições econômicas.
435. Consolidar um sistema de informações que permita o entendimento e o monitoramento das políticas de saúde, os orçamentos públicos e com isso o efetivo controle social.
436. Ampliar o investimento público em saúde, cumprindo imediatamente o disposto na EC 29, mesmo que para isso tenha que descumprir orientações de órgãos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI.
437. Efetivar a descentralização, garantindo o repasse autônomo do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, conforme preconiza a lei, desvinculando o repasse de recursos à adesão aos programas do Ministério da Saúde, com isto garantindo a autonomia para os Estados e Municípios definirem as suas ações prioritárias
438. Qualificar a organização do sistema, cumprindo o disposto na Lei 8.080/90, garantindo os princípios da universalidade, da equidade, da integralidade e da gratuidade dos serviços de saúde, assumindo que *saúde é um direito de todos e um dever do Estado (CF 196)*.
439. Comprometer-se em garantir a irredutibilidade do direito à saúde, consolidado na legislação brasileira, independente de qualquer conjuntura econômica ou de acordos com organismos internacionais.
440. Desenvolver políticas de educação para a saúde, integrando ações de divulgação dos direitos econômicos, sociais e culturais, responsabilidades do Estado e dos prestadores de serviço de saúde.
441. Realizar um diagnóstico nacional acerca dos arranjos assistenciais em saúde mental e de inclusão social de segmentos marginalizados que vêm sendo desenvolvidos com sucesso nos níveis regionais. Considerar as características culturais e sociais de cada localidade, de forma a se desenhar um perfil singular de necessidades e potencialidades.
442. Iniciar a elaboração, junto às Universidades Públicas, de um novo Estudo Multicêntrico sobre Prevalência de Transtornos Mentais no Brasil que garanta a formulação mais adequada de indicadores epidemiológicos e de estratégias de enfrentamento (o último estudo deste tipo foi realizado em 1990).

443. Constituir grupo de trabalho para viabilizar técnica e politicamente a inversão progressiva dos recursos financeiros dirigidos aos hospitais psiquiátricos para a ampliação de redes substitutivas em saúde mental, a partir da abertura de financiamento às políticas municipais que priorizem ações intersetoriais e a participação popular e que sejam resultantes de planejamento local. O impacto dessas políticas poderá ser verificado a partir dos seguintes indicadores: ampliação da cobertura assistencial da população e índices que comprovem a desinstitucionalização com a inclusão social progressiva e efetiva dos portadores de transtornos mentais (por exemplo, utilização decrescente de leitos manicomial pelo município).
444. Constituir grupo de trabalho, em conjunto com representantes do CONASEMS, CONASS e do MS, para viabilizar técnica e politicamente a redução de leitos contratados e conveniados pelo SUS em Hospitais Psiquiátricos com mais de 200 leitos, considerado o máximo de leitos tecnicamente aceitável. O resultado do estudo deverá ser apreciado pelo Conselho Nacional de Saúde.
445. Desencadear uma ampla mobilização nacional em defesa dos direitos humanos dos diferentes popularizando a reflexão sobre o nexos entre o sofrimento institucionalizado e cronificado em Instituições Totais - como os Hospitais Psiquiátricos, Asilos, Abrigos Infantis tipo "FEBEM" - e o desemprego, o abandono, a fome, a seca, a ausência de escola, de moradia, de lazer, de tolerância e de solidariedade Nesse contexto de sensibilização da sociedade, fomentar a substituição progressiva dos Hospitais Psiquiátricos como um projeto nacional e de apoio popular;
446. Desencadear processo de criação da Norma Operacional de Saúde Mental com os princípios norteadores da nova política de saúde mental, fundamentada em referenciais epidemiológicos, antimanicomial, humanitários e libertários que: (a) oriente a diversidade dos modelos de saúde mental em função de planejamento local; (b) defenda a municipalização, a intersectorialidade, o desenvolvimento comunitário sustentável, a partir da convivência dos diferentes e do acesso universal aos bens materiais e culturais; (c) condicione o financiamento das políticas locais de saúde mental à realização de concursos públicos para todos os seus trabalhadores e a existência de participação popular em sua gestão.
447. Divulgação de iniciativas praticadas no território nacional de políticas públicas que representem inegável enfrentamento à exclusão de segmentos marginalizados a partir de ações culturais e de geração de renda, as quais, valendo-se da própria cultura, e não da identidade estigmatizada dos indivíduos, possibilitem o trânsito de subjetividades e de suas diferenças, e apontem para o desenvolvimento sustentável do território, através do potencial criativo e do exercício pleno de cidadania.
448. Criar estratégias para promover ações de enfrentamento ao lixo e à degradação ambiental no país, particularmente nos grandes centros urbanos, a partir de iniciativas diversificadas que conjuguem ações sócio-ambientais, e segmentos populacionais marginalizados, entre estes os portadores de sofrimento e transtornos mentais.
449. Investir, em conjunto com a Comunidade Científica, na formação contínua de trabalhadores de saúde mental, trabalhadores sociais, de agentes comunitários, acompanhantes terapêuticos, cuidadores e outras modalidades inovadoras de agentes de atenção à saúde e à saúde mental, estimulando o saber qualificado e estabelecendo uma relação de respeito e de troca com os saberes populares.
450. Criar condições objetivas para elaboração interministerial de normas, consoantes com as ações de vigilância em saúde do trabalhador, que incentivem o desenvolvimento de ações nos locais de trabalho para erradicação de processos e organizações do trabalho nocivos à saúde física e psíquica dos trabalhadores, de acordo com o Manual de Doenças Relacionadas ao Trabalho elaborado pela CIST/CNS. Tais ações deverão fazer parte das atribuições de todos os serviços de atenção em saúde mental, notadamente aqueles da atenção básica e ambulatorial.
451. Criar grupo de trabalho em conjunto com a instância ministerial reguladora dos planos e seguros de saúde com o objetivo de elaborar anteprojeto que defina a prestação de cuida-

dos integrais de saúde mental aos portadores de transtornos mentais, e não apenas o atendimento psiquiátrico, como atribuição de todos os planos de saúde. Tal medida beneficiaria cerca de 40 milhões de brasileiros consumidores de planos de saúde que recorrem ao SUS na ocorrência de transtorno mental.

452. Estimular a criação de Conselhos Gestores de Serviços de Saúde Mental e Comissões Municipais e ou Estaduais de Reforma em Saúde Mental, subordinados aos respectivos Conselhos de Saúde, que garantam a efetiva participação popular nas definições da Política de Saúde Mental Brasileira.

DIREITO À EDUCAÇÃO (artigos 13 e 14)

COMENTÁRIOS:

Panorama da Educação Brasileira

453. Relatório Oficial afirma que:

454. *“O panorama da educação brasileira apresentou significativa melhora nas últimas décadas, com declínio acentuado da taxa de analfabetismo; expressivo aumento do número de matrículas em todos os níveis de ensino; e gradual crescimento da escolaridade média da população. A constatação desses avanços, no entanto, não prescinde de uma análise crítica com relação aos desafios educacionais que o País ainda precisa vencer, para superar o déficit histórico acumulado na área da educação”.*

455. relatório da sociedade civil ao contrário do oficial, apresenta uma visão mais crítica do panorama educacional. Destaca o elevado número de analfabetos acima de 14 anos e fala do analfabetismo funcional, tema ausente no relatório oficial.

456. índice de analfabetismo encontrado no censo de 2000, não disponível no momento da apresentação de ambos os relatórios, identifica um universo de 16 milhões de pessoas, 16,63% da população acima de 14 anos sem o domínio da leitura e da escrita. De fato, permanece ainda um elevado contingente de analfabetos ao final da década passada, mostrando uma queda menor que outras décadas anteriores, como, por exemplo, a década de 70. Houve uma frustração em relação às expectativas oficiais. Fenômeno recente de análise é o do analfabetismo funcional: pessoas que passam pela escola mas não dominam os códigos da leitura e da escrita. Inserem-se nesta categoria, grupos que não concluíram as 4 primeiras séries do ensino fundamental, elevando o número de pessoas que não conseguem utilizar a leitura e a escrita no seu cotidiano familiar, de trabalho e comunitário para 50 milhões de pessoas acima de 14 anos, quase 34% da população nesta faixa etária.

457. Quanto ao ensino fundamental, a Constituição Brasileira no seu artigo 208 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação no seu artigo 4º determinam que o dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de “ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. O relatório oficial afirma que “A Constituição brasileira determina como escolarização obrigatória o Ensino Fundamental, que corresponde a oito anos de estudos, e que se destina à faixa etária de 7 a 14 anos (...) a taxa de escolarização líquida da população na faixa etária de 7 a 14 anos atingiu, em 1999, 95,4%.” O relatório da sociedade civil, tomando esses índices e acrescentando o número de evadidos, chega a mais de 2 milhões de pessoas fora da escola entre 7 e 14 anos. É um número ainda muito alto. Ocorre que ambos limitam suas análises à faixa etária restrita imposta pelo relatório oficial e pelo atual governo. Tanto a Constituição, quanto a LDB, falam em educação fundamental para todos e não apenas para aquelas pessoas entre os 7 e os 14 anos. Considerando os elevados índices de evasão e repetência no nosso sistema escolar, apenas uma pequena parte da população faz sua escolarização de maneira regular entre os 7 e os 14 anos, o que nos faz concluir que o direito ao ensino fundamental está apenas socializado para um pequeno número de pessoas. Hoje, no Brasil, em torno de 60% da população acima de 14 anos não teve cumprido o direito constitucional pelo ensino fundamental, informação ausente no relatório oficial.

458. Uma última observação sobre o panorama geral educacional diz respeito ao fato de que as análises de ambos os relatórios ficaram restritas aos aspectos quantitativos, dando pouco destaque aos aspectos qualitativos, talvez o mais grave dos problemas hoje enfrentados pelo sistema de ensino. O relatório oficial afirma: “Se, do ponto de vista quantitativo, a expansão do sistema atingiu patamares bastante razoáveis, inclusive em comparação aos padrões internacionais, o mesmo não ocorreu, ainda, com respeito aos indicadores de qualidade e equidade”. Os comentários sobre a qualidade limitam-se a esta frase. O relatório da sociedade civil nada apresenta sobre o tema. O Brasil vem expandido suas vagas em todos os níveis de ensino, mas a democratização do sistema tem seu limite nos péssimos indica-

dores de qualidade. Hoje, os pobres vivenciam um novo tipo de exclusão social, não mais pela ausência de vagas, mas pela inoperância do sistema público de ensino que, por sua má qualidade, limita o sentido democratizador que a educação pode exercer. Com a expansão do sistema privado de ensino, as elites do nosso país garantem o futuro das suas novas gerações.

Investimentos

459. Os números sobre os investimentos na área, citados nos dois relatórios, não podem ser comparados porque os documentos utilizaram parâmetros diferentes. Enquanto a sociedade civil comprovou a redução de 9,1% na verba destinada à área (R\$ 12,8 bilhões em 1995 contra R\$ 11,6 bilhões em 1999); o relatório oficial a apresentou a soma dos investimentos das esferas federal, estadual e municipal em 1995 - um total de R\$ 27.190 milhões.
460. Esta forma de apresentação das informações, por parte do governo, impediu a avaliação dos investimentos em relação a um determinado período de tempo. Com base no documento, sabe-se apenas que estados e municípios foram responsáveis por 75,2% dos gastos na área.

Fundef

461. Especificamente sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério - Fundef, o relatório oficial afirma a que o mecanismo visa “promoção da qualidade do ensino fundamental (...) e estabelece o gasto mínimo por aluno/ano, dos recursos previstos na Constituição Federal. Às unidades da federação que não atingirem esse mínimo per capita, haverá complementação por parte do Governo Federal (..) A União completa os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (em 1999, R\$ 315,00)”.
462. De acordo com o relatório da sociedade civil, o valor de R\$ 315,00 foi assumido “arbitrariamente” pelo Governo Federal, por meio do decreto no 2.440/97, que contraria a lei no. 9.424/96. Se a lei fosse obedecida, em 1999, por exemplo, o custo/aluno teria sido de R\$ 400,00 e o volume de recursos destinados pelo Governo Federal seria muito mais elevado contribuindo para uma política redistributiva em patamares maiores e mais justos.
463. Como o Governo Federal vem desobedecendo a legislação desde 1998, a dívida da União – chamada de “calote” por alguns -, já ultrapassa os R\$ 8 bilhões.
464. Na prática, o rebaixamento do custo/aluno faz com que poucos estados sejam contemplados com a complementação. Em 1998, apenas Alagoas, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco e Piauí foram beneficiados com a complementação federal, num valor de R\$ 543.348.500,00.
465. Se naquele ano a lei tivesse sido aplicada, o custo/aluno teria sido de R\$ 437,00, beneficiando também os estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins, com a aplicação de recursos da ordem de R\$ 2.214.068.767,00.
466. Abaixo, um quadro demonstrativo sobre a dívida da União para com estados e municípios em função da desobediência à lei que regula o custo/aluno.

Repasso da União para o FUNDEF (em R\$)

| Ano | Valor Decreto Presidencial | Valor Legal) | Complementação efetuada pela União | Complementação prevista em Lei | Dívida da União |
|-------|----------------------------|-----------------|------------------------------------|--------------------------------|-----------------|
| 1998 | 315,00 | 418,56 | 486.656.300 | 1.971.322.800 | 1.484.666.500 |
| 1999 | 315,00 | 418,56 | 579.989.000 | 1.852.827.000 | 1.272.838.000 |
| 2000 | 333,00 e 349,65 | 455,23 e 478,00 | 485.455.000 | 1.988.498.900 | 1.503.043.900 |
| 2001 | 363,00 e 381,15 | 522,13 e 548,23 | 445.258.200 | 2.310.316.600 | 1.865.058.400 |
| 2002 | 418,00 e 438,90 | 613,67 e 644,35 | 871.868.800 | 3.665.728.700 | 2.793.859.900 |
| Total | - | - | 2.869.227.300 | 11.788.694.000 | 8.919.466.900 |

Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

467. Ainda sobre o Fundef, há controvérsias em relação à sua eficácia na “valorização dos profissionais”. Para o governo, o Fundef teve “impacto positivo sobre o salário do corpo docente”, com aumento médio de 29,5% no período de dezembro de 1997 a junho de 2000, para os professores das redes públicas estaduais e municipais de ensino fundamental. “O salário médio passou de R\$ 717,00 para R\$ 929. O crescimento maior foi na rede municipal, com reajuste de 33,3%, subindo de R\$ 620,000 para R\$ 826,00”, diz o relatório.
468. Já o documento elaborado pela sociedade civil faz outra avaliação. “A medida do reajuste foi de 18,4% nas redes municipais e de 7,7% nas estaduais, sendo que a maior parte dos reajustes foi concedida em forma de abono, porque as administrações evitaram a constituição de um piso salarial profissional. No mesmo período, multiplicaram-se as contratações precárias e temporárias. Ficaram excluídos de qualquer benefício do Fundef as merendeiras, os porteiros, os auxiliares de administração escolar e de manutenção da infraestrutura”.
469. A sociedade civil aponta também que a criação do Fundef gerou ainda prejuízos para a educação infantil e para a educação de jovens e adultos. Os dois segmentos não são contemplados com os recursos do Fundef, ficando totalmente dependentes dos recursos municipais. De acordo com a Undime, entidade que congrega os secretários municipais de educação, a adoção do Fundef provocou redução de 2,2% na oferta de educação infantil.
470. Quanto à educação de jovens e adultos, o governo federal vetou o dispositivo legal que permitia a inclusão de matrículas desse segmento em cursos presenciais para efeito do repasse de verbas contrariando inclusive o espírito da Educação para Todos presente na Constituição e na nova LDB.
471. Assim, não há política pública destinada à escolarização de jovens e adultos. Por parte do Governo Federal, há a pulverização de alguns projetos, de iniciativa de diferentes ministérios, e também o apoio ao trabalho da ONG “Alfabetização Solidária”, que vem atuando em alguns municípios, sempre em parceria com outros atores da sociedade civil.
472. Também por meio de parcerias com entidades da sociedade civil, alguns municípios têm implementado ações de escolarização para este público, o que está longe de atingir a universalização da oferta de ensino para jovens e adultos.

Grupos vulneráveis

473. No relatório enviado à ONU, o governo admite a existência de “grupos vulneráveis em termos educacionais” e enumera, “em ordem de gravidade: pobres, habitantes de áreas rurais, habitantes do Norte e Nordeste do País, indígenas, negros”. Para reverter a situação, aponta a adoção de novos “Parâmetros Curriculares Nacionais, que atribuem grande importância ao tema da pluralidade cultural, contribuindo para a eliminação da discriminação dos grupos mencionados”.
474. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica, o relatório oficial informa que “o governo tem considerado fundamental a implementação dos programas de renda mínima e os investimentos nas áreas mais carentes do País”.
475. Ocorre que esta informação se contrapõe ao monitoramento do orçamento federal feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc que, ano a ano, detecta a redução dos investimentos nas áreas sociais, inclusive em programas de “Renda Mínima”, como o Bolsa-Escola, que em 2001, teve execução orçamentária de apenas 33% do valor destinado, o que significa que o governo deixou de utilizar R\$ 1 bilhão já previsto para este programa.
476. Embora considerada uma ação “fundamental”, como exposto no relatório governamental, a implantação do Bolsa-Escola foi marcada pela negligência. Criado pela lei 9.354/97, que passou a vigorar em março/98, somente em 2001 o Programa teve recursos alocados para sua efetivação, ainda assim, com o corte demonstrado acima.

Ensino Profissional

477. Sobre o ensino médio e profissionalizante, o governo afirma estar “atendendo à demanda educacional por ensino médio, técnico e tecnológico, das redes federal, estaduais e de escolas de segmento comunitário” por meio do Programa de Expansão e Melhoria da Educação Profissional – Proep “no valor de 500 milhões, sendo US\$ 250 milhões resultante de empréstimo junto ao BID e o restante contrapartida nacional”.
478. Para a sociedade civil, o governo “transtornou” o ensino profissional ao impor curriculum de caráter “complementar, paralelo e fracionado”, que permite cursos de curta duração e em módulos, para conferir “flexibilidade ao ensino”. Neste caso, a idéia de formação integral foi abandonada, imperando a noção de treinamento para o trabalho.

Ensino Superior

479. Em relação ao ensino superior, governo e sociedade civil constataam a ampliação do número de vagas em instituições privadas. Atualmente, a oferta de vagas públicas e gratuitas, neste nível de ensino, corresponde a aproximadamente 40% das matrículas. A sociedade civil também denuncia a redução do investimento governamental na área: R\$ 6,1 bilhões em 1995; R\$5,6 bilhões em 1996; R\$ 5,3 bilhões em 1997; R\$ 4,8 bilhões em 1998; e R\$ 5,5 bilhões em 1999. “Cumulativamente, o governo reduziu em R\$ 3,2 bilhões os recursos das universidades federais entre 1995 e 1999”, afirma o relatório.
480. A controvérsia entre os dois grupos reside também na oferta de bolsas de estudos que estimulem o acesso da população pobre ao ensino superior. O governo informa ter investido R\$ 150 milhões apenas no primeiro semestre de funcionamento do Programa de Financiamento Estudantil – FIES, criado em 1999.
481. Para a sociedade civil, este programa representou um retrocesso em relação ao antigo Crédito Educativo em virtude das condições impostas, que não levam em consideração o desemprego e os baixos salários que atingem a população.

Recomendações

482. Nos últimos anos nos acostumamos a avaliar os sistemas de ensino através dos seus indicadores quantitativos. A gestão atual, avançou de forma bastante positiva nas medidas qualitativas através de vários indicadores, particularmente através do censo educacional. Tratou também de criar medidas de avaliação qualitativas como o atual Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Cursos (Provão), criticadas por ser uma avaliação final e não de processo. No entanto, os resultados podem ser conseqüentes para as políticas educacionais quanto servem de indicadores para a melhoria do sistema oferecido, o que não vem ocorrendo. Os dados qualitativos têm operado na lógica de mercado, apostando que a sua simples divulgação proporciona a necessária concorrência entre estudantes e escolas que buscariam uma melhora na qualidade independente de uma atuação efetiva dos poderes públicos.
483. Neste sentido, recomenda-se:
- Fortalecer e aprimorar os sistemas de avaliação.
 - Não limitar as análises aos dados qualitativos, mas avaliá-los na sua relação com a qualidade do ensino oferecido.
 - Reconhecer que os dados qualitativos devem estar a serviço da identificação das causas do baixo desempenho e do estabelecimento de políticas públicas para a correção dos rumos
 - Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF mostrou-se um sistema engenhoso de distribuição colaborativa de recursos entre os 3 níveis de governo. Suas críticas destacam o seu escopo restrito e o volume de recursos empregados. De fato, o FUNDEF contempla apenas o ensino fundamental e ao serem fixados mínimos anuais por aluno em valores baixos, o governo federal acaba por abrir

mão da sua responsabilidade retributiva e do seu papel na melhoria na qualidade de ensino que pode ser propiciada por melhores salários. Neste sentido, recomenda-se:

- Transformar o FUNDEF em FUNDEB, trocando o seu limite ao Ensino Fundamental para contemplar todo o Ensino Básico, incorporando a educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio;
- Elevar os valores mínimos anuais de acordo com o artigo 6º que regulamenta o FUNDEF.
- Contemplar nos programas de valorização profissional todos os trabalhadores da educação, não se limitando apenas aos professores.
- Rever e implementar os mecanismos de controle paritários do FUNDEB
- tema da equidade deve ser contemplado de maneira efetiva, não apenas por seu sentido ético, mas pela responsabilidade social e de natureza retributiva, realizada através de políticas afirmativas em um país onde a marca é a profunda desigualdade social. Programas como o renda mínima/ Bolsa Escola têm eficácia quando efetivamente operam como processos redistributivos de oportunidades. Ao serem mantidos com valores muito baixos, como atualmente tem ocorrido, esta possibilidade redistributiva deixa de ocorrer, passando a ser apenas mais uma política de natureza assistencial, com pouco efeito sobre as causas da pobreza, pois não há uma efetiva transferência de renda e tampouco evitam que as crianças deixem de trabalhar. Recomenda-se
- Implantação, melhoria na efetividade e reforço de políticas que contribuam para a manutenção das crianças e adolescentes na escola através de transferência de renda familiar;
- políticas afirmativas com grupos pouco representados nos sistemas de ensino, garantido o respeito às suas individualidades e suas características culturais. Tais mecanismos devem estar voltados não só para a garantia de vagas, como também garantia de permanência e currículo adequado;
- Não é mais possível deixar o ensino superior, responsabilidade primeira do governo federal, à mercê de uma política de pouco caso, responsabilizando o ensino privado pelo compromisso de ampliação de vagas no ensino superior. Os últimos anos foram de total descaso para com os recursos para as universidades públicas, em cumprimento à lógica orientada pelos organismos internacionais que identifica o terceiro grau como elitista e financiado pelo setor público para o atendimento das elites nacionais. Não se constrói uma nação sem um compromisso claro do seu sistema de ciência e tecnologia no apoio ao desenvolvimento autônomo nacional. Não podemos, sob hipótese alguma, abrir mão do trinômio - pesquisa, ensino, extensão - característico das universidades. Não podemos elitizar ainda mais o sistema de ensino brasileiro sem garantias de que aqueles poucos que chegam ao ensino superior não possam freqüentar por questões financeiras. Recomenda-se, portanto:
- valorização dos professores do ensino superior público, dando-lhes condições do exercício pleno das suas funções;
- implementação de mecanismos que permitam abrir novas vagas correspondentes ao incremento da demanda provocada pelo maior número de pessoas no sistema de ensino;
- garantia de sistema de bolsa para aqueles que não podem freqüentar os cursos por questões de renda.

DIREITO À CULTURA E AO CONHECIMENTO CIENTÍFICO (artigo 15)

COMENTÁRIOS:

484. Reconhece-se hoje no Brasil um real avanço com relação aos fundamentos jurídicos dos "direitos culturais" no país. Por meio do Pacto de San Jose (1992), o Estado brasileiro se compromete a garantir o direito de defesa contra qualquer forma de restrição aos meios de expressão de idéias e opiniões, de forma direta ou indireta, como o controle sobre o papel de imprensa ou as ondas radioelétricas, equipamentos técnicos etc.
485. Acompanhando esse avanço, seguem-se outros também no plano legislativo. Como a aprovação de leis estaduais de incentivo à cultura, ainda que estas esperem a sanção dos governadores e sua regulamentação por lei. Assim como o caso específico da lei orgânica do município de Belo Horizonte e da sua secretaria municipal de cultura, criadas em 1989 e apontadas como exemplos de uma postura oficial que tem dado maior atenção à uma noção menos elitizada de cultura, na qual todo cidadão é percebido como um produtor cultural em potencial.
486. Destacam-se também dois exemplos concretos que refletem uma benéfica mudança de postura dos governos com relação aos investimentos culturais. Um exemplo é o surgimento de uma mídia oficial de qualidade, que tem merecido prêmios internacionais, como as TV Educativa e a TV Cultura, e que tem servido à difusão das diversificadas manifestações culturais do país. Outro exemplo, no plano estadual, é o crescimento do apoio oficial à produção e comercialização do artesanato local no Ceará, por meio da promoção de eventos, exposições permanentes e cadastramento de artesãos.
487. Finalmente, também se relacionam dois exemplos de como a sociedade civil tem contribuído por sua própria iniciativa, ora apoiada, ora não pelos poderes públicos, no avanço dos "direitos culturais". Um exemplo é o do grupo de teatro de rua de Aracaju, formado a partir de uma proposta de trabalho baseada na literatura de cordel e que, com o apoio do governo estadual, conseguiu firmar sua presença no cenário estadual, inclusive com a compra e reforma de um antigo teatro, assim como no cenário nacional, depois da elaboração e montagem de uma peça baseada na história de Antônio Bispo do Rosário, figura representativa de um tipo de produção popular em geral marginalizada. Outro exemplo é a organização e disseminação de rádios comunitárias que, apesar da falta de apoio e mesmo da oposição dos poderes públicos, tem se expandido e já apresentou uma espécie de código de ética próprio, cujo núcleo é a valorização e divulgação das manifestações folclóricas e outras produções artísticas locais, assumindo um importante papel histórico.

Propostas:

- Produção de um "calendário" e de um "mapeamento cultural do estados", que ajude a localizar as diversas manifestações culturais e identificar todos os setores e segmentos de sua produção cultural, viabilizando uma melhor divulgação de tais eventos, assim como da criação das condições para que um maior número de pessoas participe de tais manifestações. Com base no mapeamento, criar política para valorizar e dar visibilidade nacional à produção fora do eixo Rio de Janeiro-São Paulo, inclusive promovendo trocas entre Estados dos vários tipos de expressão cultural e artística;
- Que a cultura ganhe, ao lado do aumento de vagas na rede pública de ensino e da melhoria na capacitação pedagógica, um lugar nos planos de ação educacional estaduais, por meio do fomento das manifestações populares, das artes plásticas, da dança, da música, da literatura e do teatro, com especial atenção ao folclore, que deve ter seus grupos tradicionais preservados;

- Liberalização das rádios comunitárias, prevista em plano de governo.

488. No que se refere à produção editorial a União Brasileira de Escritores¹⁴² propõe:

- *Mais recursos para a administração cultural pública:* Deixar de considerar prioritário o investimento público em cultura é pavimentar o caminho para a barbárie. Orçamentos reduzidos e cortes de verbas para órgãos culturais, mesmo justificados pela necessidade de recursos para outras áreas, significam esquecer que o investimento em cultura é economicamente produtivo, pois atividades e projetos nesse campo geram empregos. Além disso, desorganização social é, em si, problema cultural, e sua reversão passa pela criação de melhores condições de acesso à informação e ao conhecimento. Por isso, é indispensável que o Ministério da Cultura tenha uma dotação próxima aos 1,5% do orçamento da Nação, patamar também adotado em outros países.
- *Direitos autorais: instrumentos para proteção ao autor:* Deve ser criado órgão consultivo, com atribuições do extinto CNDA, com membros indicados pela UBE e outras entidades. É necessária regulamentação ou reexame da lei de direitos autorais, garantindo mecanismos adequados de controle e fiscalização de tiragens e da venda de exemplares de livros, além de medidas severamente punitivas da pirataria, e ampliação da proteção ao autor diante dos contratos leoninos e das possibilidades de cópia e fraude, inclusive aquelas abertas pelas novas mídias.
- *Prosseguimento e ampliação de Programas de Leitura:* A UBE já lançou abaixo-assinado, argumentando que não há democracia estável, prosperidade duradoura e justiça social em países iletrados, e que entre os fatores decisivos para a criação de uma nação justa, rica e culta, encontra-se a capacitação para o uso da informação escrita. Por isso, apela em favor do compromisso com uma Política Nacional de Leitura para o Brasil, prosseguindo e ampliando o alcance de Programas de Leitura.
- *A conexão entre política cultural e política educacional, MEC e MinC, e a valorização da Literatura no ensino:* A cada ano, avaliações mostram que leitura, interpretação de textos e expressão pela escrita são áreas críticas, conforme corroborado pelo ENEM, “Provão”, e a recente colocação do Brasil em *último* lugar na classificação de países pela qualidade do ensino, além das pesquisas que apontam níveis elevados de analfabetismo funcional entre estudantes. Os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ministério da Educação, PCNs, agravam esse quadro, pois, no capítulo sobre *Linguagens, Códigos e suas Tecnologias*, a Literatura deixa de existir no Ensino Médio, não apenas como disciplina, mas como campo autônomo do conhecimento. Diante disso, a UBE defende a presença da literatura em todos os níveis do Ensino, com a revisão de currículos, conteúdos, bibliografia e cargas horárias.
- *Descentralização e democratização do acesso a incentivos fiscais para a cultura:* A entidade endossou texto preparado por especialistas no assunto, mostrando que, nos últimos anos, foi gradativamente suprimida a figura do produtor independente nas leis federais de benefícios fiscais em favor da cultura (leis Rouanet, ou Pronac, e do Audiovisual). Apóia, portanto, o estímulo ao patrocínio de projetos culturais por contribuintes menores, ampliando o número de beneficiários desse mecanismo, e a valorização dos projetos independentes, ou seja, os que não são provenientes de grandes corporações, ou não forem diretamente ligados a elas. Além disso, deve ser ampliada a dotação, através de novas fontes de recursos, para o Fundo Nacional da Cultura, possibilitando subvenção direta para projetos que não forem atraentes para o patrocinador privado, embora relevantes.
- *Programas de aquisição e distribuição de livros; formação de acervos das bibliotecas públicas em municípios:* Devem não apenas ter prosseguimento, como ser significativamente ampliados convênios com bibliotecas de municípios e programas de distribuição de livros, na forma como vêm sendo realizados através da Secretaria do Livro e Literatura vinculada ao Ministério da Cultura.

¹⁴² União Brasileira de Escritores (www.ube.org.br)

- *Apoio a escritores; mecanismos de subvenção:* Entre outras medidas, re-instituição do Prêmio Nacional de Literatura, destinado a conjunto de obra de autor brasileiro, a exemplo de prêmios como o Camões, de Portugal para autores lusófonos e do Cervantes, da Espanha, para hispânicos.
- *Crescimento do alcance e atuação da Fundação Biblioteca Nacional,* especialmente do Departamento Nacional do Livro, com maior participação da sociedade, dotando-os de recursos, ampliando seus programas de co-edição, apoio a autores, difusão do livro, bem como a revisão da revista *Poesia Sempre*, para que esta tenha edições regulares e circulação compatível com sua importância.
- *Difusão da literatura brasileira no exterior:* entre outros itens, a serem examinados também com o Ministério das Relações Exteriores e seu Departamento de Cultura, estão:
- Expansão, com revisão dos critérios de nomeação dos professores, da rede de leitorados em universidades estrangeiras.
- Revisão da rede de Institutos brasileiros de cultura no exterior (ora denominados Centros de Estudos Brasileiros, ora binacionais como o pioneiro Instituto de Cultura Uruguaio Brasileiro), instrumento fundamental para a difusão da língua e da cultura do Brasil, que não pode continuar deteriorando-se por razões como a carência de recursos, examinando ainda modelos bem sucedidos nesse campo, como o Instituto Goethe, Aliança Francesa, Cultura Inglesa, etc.
- Criação de mecanismos ou órgão de apoio à exportação de livros brasileiros, para que sua exposição aos mercados não se restrinja às feiras periódicas, nem sempre representativas da produção cultural do País; reexame da política tributária, que pode estar encarecendo livros e o conseqüente acesso à cultura.
- Decidido apoio ao programa da Biblioteca Nacional de estímulo e premiação à tradução de autores brasileiros, ampliando-o significativamente.
- Em todas as ações que constituem uma política cultural voltada para o exterior, o foco será prioritariamente dirigido para o melhor intercâmbio brasileiro com a lusofonia, os demais países de língua portuguesa, retomando projetos como o do Instituto da Língua Portuguesa, e para a reaproximação com a cultura dos países ibero-americanos.
- Mesmo não sendo assunto diretamente da esfera federal, cabe observar, novamente, a falta de uma Biblioteca Pública adequada em Brasília, lacuna que já caminha para o meio século.

Exclusão digital

489. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Centro pela Democratização da Informática (CDI), baseada em dados da Pnad/2001 e do último censo, apontou que em 2001, 12,46% da população brasileira dispunha de acesso em seus lares a computador e 8,31% à Internet. A pesquisa, com um nível de detalhamento impressionante aponta ainda uma série de indicadores interessantes:

Gênero¹⁴³

490. Inicialmente observando de acordo com a variável sexo a população que possui computador em seus domicílios, podemos verificar que a maioria dos incluídos é composta por mulheres, sendo de 52,11%, contra 47,89% de homens. Esses percentuais são bastante semelhantes ao da população total. Homens e mulheres possuem uma taxa similar de acesso à computador. As mulheres que são maioria entre os incluídos digitais domésticos já representam maioria na população (51,32%).

491. Cabe assinalar que este tipo de pesquisa não nos permite inferir sobre a distribuição do tempo de uso de computador de cada indivíduo no interior dos domicílios. Como conse-

¹⁴³ Reproduzimos aqui – com as edições necessárias que o espaço exige – alguns pontos específicos da pesquisa. Maiores informações podem ser encontradas na página www.fgv.br.

qüência, as taxas de acesso a computador de homens e mulheres tendem a se equiparar nas estatísticas. A taxa de acesso a computador das mulheres é de 12,7%, e para os homens, 12,3%; já a taxa de acesso à Internet das mulheres é de 8,4% e dos homens, 8,2%. Como a grande maioria de famílias bi-parentais dispõe de homens e mulheres em proporções equivalentes não era de se esperar muita diferença de acesso entre sexos.

Idade

492. Entre o grupo de até quinze anos de idade, a participação da população total é bem mais significativa do que na população que possui computador e na que possui acesso à Internet, sendo os percentuais de, 30,6%, 22% e 20,9%, respectivamente⁹. Resultado semelhante de sub-representação são encontrados entre os idosos. O corolário é que os agregados de grupos etários intermediários estão super-representados entre os incluídos digitais (em relação a sua relativa parcela na população).
493. As evidências empíricas internacionais são muito claras em apontar que a renda varia ao longo da vida das pessoas em forma de sino, na qual a renda tende a crescer à medida que as pessoas se tornam mais velhas até um ponto por volta da meia idade quando a renda passa a decrescer. A taxa de acesso a computador e internet apresenta movimento semelhante. Entretanto, o acesso duráveis e a renda familiar per capita para o Brasil não apresentam atualmente este formato em U-invertido. Como demonstraremos mais à frente, crianças e adolescentes são segmentos bem mais excluídos, em quase todos os sentidos, do que qualquer grupo etário da população (idosos inclusive). Neste sentido o viés de exclusão digital das pessoas que estão começando as suas vidas é relativamente baixo o que na presença de ações de ID voltadas a este grupo pode dar margem a um menor pessimismo quanto ao futuro da desta geração cujo destino será de uma forma, ou de outra, marcado pela era digital.
494. Analisando as taxas de acesso a computador, verificamos que a teoria do ciclo da vida poderia ser aplicada nesse caso, pois tal taxa tende a crescer à medida em que a idade aumenta até um certo ponto, na faixa de 40 a 45 anos, e em seguida a taxa começa a decrescer.

Escolaridade

495. Em relação ao atributo anos de estudo, indivíduos que possuem até 4 anos de estudo têm uma menor participação na população IDD do que na população total. Por exemplo, a participação dos analfabetos população total, 21,75%, cai para 7,1% na população dos que possuem computador e 9,02% naquela que dispõe de internet.
496. Já no caso de indivíduos que possuem mais de 12 anos de estudo observamos o inverso. A participação deste grupo na população total, 6,25%, sobe para 29,55% naqueles com computador e 35,19% naqueles com internet. O grupo de alta escolaridade está hiperrepresentado entre os IDs.
497. A taxa de acesso à computador para os indivíduos com mais de 12 anos de estudo é de 58,9% e a de acesso à Internet, 46,8%. Estas taxas caem para 4,1% e 3,4%,
498. respectivamente, no caso dos analfabetos. Fazendo uma análise pelo modelo logístico proposto, a chance condicional de um analfabeto possuir um computador em seu domicílio é 99,95% menor do que para um indivíduo com mais de 12 anos de estudo; e de possuir acesso à Internet é 99,96% menor.
499. Os diferenciais educacionais de IDD observados eram esperados, uma vez que os indivíduos que investem mais em capital humano, acumulando mais anos de estudo, tendem a receber rendas superiores ao restante da população, e conseqüentemente, possuir meios financeiros para adquirir acesso a computador e internet. As relações entre educação e IDD ocupam lugar de destaque no presente relatório.

Posição na Família

500. De acordo com a posição na família, percebemos participações bastante semelhantes entre a população total e a população que possui computador e tem acesso à Internet. Estes dados tomados a valor de face indicam a inexistência de relações forte entre este atributo e IDD. O fato da pesquisa não captar diferenças de acesso e uso entre membros do domicílio suaviza, por construção, as estatísticas apresentadas frente reais diferenças de IDD entre diferentes posições na família. Os chefes de família representam cerca de 30% tanto da população total quanto daquelas com computador ou internet.
501. fato de todas as famílias mesmo aquelas compostas de indivíduos solitários possuem uma e não mais que uma pessoa de referencia, no caso o próprio, tende a suavizar a taxa de acesso nesta categoria. Os filhos representam a posição da família mais representativa da população, 44,01% mas se encontram mais irregularmente distribuídos entre domicílios. O resultado é que os filhos estão ligeiramente sub-representados na população com computador caseiro, 43,01%, ou com internet, 42,84%.
502. Os filhos constituem um segmento com forte demanda por tecnologias de informação pela idade o que aliado ao seu número dar escala aos domicílios permitiria baratear o custo por membro domiciliar de um dado equipamento de informática. Por outro lado, este grupo tende a ser o grupo menos gerador de renda nos domicílios o que cria uma brecha entre as necessidades e as possibilidades de IDD neste grupo. Observamos resultado inverso ao observado no caso dos filhos, no caso de cônjuges. A super-representação do cônjuges entre os IDDs talvez possa ser explicada pelo fato de suas famílias conjugarem
503. ganhos de economias de escala de unidades maiores com alguma capacidade de geração de renda familiar per capita. Os pensionistas são aqueles com alta e discrepante taxa de IDD (23% para computadores e 10.64% para internet).

Setor de Atividade

504. Analisando os dados de acordo com o setor de atividade, verificamos que os setores agrícolas e de construção são os mais excluídos digitalmente. Na população total, o setor agrícola representa 8,82%; enquanto que na população que possui computador, 1%, e na população que possui acesso à Internet, 0,68%. As taxas de acesso a computador e à internet confirmam a alta exclusão digital existente no setor agrícola, sendo a primeira de apenas 1,4% e a segunda de 0,6%. A chance condicional de um trabalhador agrícola possuir um computador em seu domicílio é 61,47% menor do que de um indivíduo que trabalha no setor de serviços, nosso grupo de referência. No setor de construção, a chance de um indivíduo possuir um computador em seu domicílio é 49,27% menor do que de um indivíduo do setor de serviços. Este conjunto de resultados sugere a pobreza e as habilidades intrínsecas profissionais de trabalhadores da agricultura e construção como pouco condutoras do uso doméstico de tecnologia da informação.
505. A participação do setor público na população total, 5,43%, é duplicada na população IDD, 12%. Já para o setor de serviços, a participação passa de 21,4% para 30,2%. E as taxas de acesso a computador são as mais altas para estes setores quando comparadas com as dos demais setores de atividade, sendo de 27,5% para o setor público e 17,6% para os serviços.
506. A chance controlada de trabalhadores do setor público possuem computador é 10,32% maior do que para um indivíduo que trabalha no setor de serviços. A mesma estatística observada para setores do comércio, indústria e serviços apresenta valores intermediários entre os valores apresentados para o setor público, de um lado e agricultura e construção, de outro.

Imigração

507. Da população que possui computador em seu domicílio, 56,28% são nativos, e 15,72% os indivíduos que migraram a mais de 10 anos. Na população total, a participação destes respectivos grupos é 59,4% e 13,03% .

508. A taxa de acesso a computador para os nativos é a menor de todos os grupos de imigrantes sub-divididos pelo tempo, 11,8%. Ao passo que os que imigraram a mais de 10 anos possuem uma maior taxa (15,04%) com relação aos demais. Realizando uma análise desse atributo utilizando um modelo logístico, verificamos que a chance condicional de um indivíduo não imigrante possuir um computador em seu domicílio é de 11,34% menor do que para os indivíduos com mais de 10 anos de imigração. Já a chance de possuir acesso à Internet é 14,28% menor. Uma hipótese consistente com esses dados é que os imigrantes estabelecidos há mais tempo conseguem conciliar uma maior capacidade de geração de renda do grupo com a natural necessidade de comunicação característica daqueles que vem de outras terras.

Unidades da Federação

509. Apresentamos abaixo dados com representando a extensão do acesso a computadores e internet em nível de unidades da federação brasileiras. Esta corresponde a uma estatística de razão de chances não condicionada para facilitar as comparações com as chances condicionais a serem debatidas. As menores taxas de acesso são encontradas nos estados mais pobres como Maranhão e Piauí ou de ocupação recente como o Tocantins.

510. Uma particular atenção deve ser dada a distribuição espacial da exclusão digital uma vez controlados os principais atributos individuais. Isto é, buscamos comparar a extensão da exclusão digital em diferentes unidades da federação de indivíduos possuidoras das mesmas características (i.e., escolaridade, idade, sexo etc.). Esta análise tem melhores condições de identificar e guiar focos espaciais para ações de IDD do que uma análise não controlada.

511. Pegue uma região onde a taxa de acesso controlada é baixa isto significa a existência de espaço para a aplicação de políticas de ID que não exige a transferência de recursos para mexer nos atributos da região (e.g., educação ou mudança no perfil setorial da produção regional).

512. objetivo da análise das razões de chance condicionais associadas as variáveis *dummies* espaciais numa regressão multivariada é justamente identificar áreas com potencial de expansão de ações. A análise espacial controlada revelaria as regiões prioritárias. Estas áreas devem desempenhar um papel de destaque no desenho de políticas geo-referenciadas que visem reduzir o problema da exclusão digital atacando áreas onde a princípio seria mais fácil reduzir a brecha digital. Qualitativamente os resultados obtidos nas análises controlada e não controlada são similares como a coloração dos mapas ilustra. Agora do ponto de vista quantitativo a brecha digital entre os estados mais pobres e os menos pobres cai intensamente quando controlamos por algumas características observáveis.

Urbanização

513. Dos incluídos digitais, 97,24% encontram-se em áreas urbanizadas, enquanto que 1,55% estão em áreas rurais. Na população total esse diferencial não se mostra tão expressivo quanto verifica-se entre os incluídos digitais. Da população de excluídos, 77,86% estão em áreas urbanizadas e 17,69% em áreas rurais; e da população total, 79,83% e 16,05%, respectivamente. Em termos de taxas de acesso à computador, 12,42% da população que vivem em áreas urbanizadas estão incluídos; já nas áreas rurais, esse dado é de apenas 0,98%.

Raça

514. Pouco mais da metade da população brasileira, 53,74%, se auto-denomina de cor branca, segundo os dados do Censo Demográfico 2000; enquanto que 38,45% se denomina parda, e 6,21% como negra. Observando tais estatísticas entre os incluídos digitais, verificamos que o percentual da população branca apresenta-se bem superior (79,77%) ao da população total. Já os pardos representam 15,32%, uma queda expressiva quando comparamos com sua respectiva parcela na população total; e os negros representam apenas 2,42% dos incluídos digitais.

515. Em termos de taxa de acesso, apenas 4% negros brasileiros possuem computadores em seus domicílios, Nos brancos, essa taxa é 15,14%. Entre os indígenas a taxa de acesso é de 3,72% e entre os pardos, o percentual de incluídos digitais é de 4,06%. No extremo oposto está a população amarela, onde 41,66% são incluídos digitais. Este último número corrobora o mito popular de ligação de orientais brasileiros ao uso da informática.
516. Voltando a análise multivariada da PNAD do quesito raça, a chance controlada de um branco possuir pelo menos um computador em casa é aproximadamente 338% maior do que de um não branco. Já a chance controlada de um branco possuir acesso a computador 142% maior do que a de um não branco. Ou seja, quando comparamos indivíduos de raças diferentes mas cujas demais características observáveis idênticas o diferencial de chances cai a menos de metade. Mesmo quando consideramos brancos e não brancos que obtiveram as mesmas condições de educação e tipo emprego, os últimos são menos IDD.
517. A discrepância de chances observada entre brancos e não brancos é ainda maior quando tratamos de uma tecnologia digital mais avançada como computador conectado à internet 412% do que para o computador caseiro 338%. O mesmo resultado qualitativo se mantém quando fazemos comparações controladas pelas características individuais, 167% para internet e 142% para computador.
518. De maneira geral, os dados analisados relatam e comprovam as condições menos
519. favorecidas da população negra, índia e parda no Brasil no que se refere ao acesso às tecnologias de informação e comunicação, indicando sobreposição entre apartheid digital e racial na sociedade brasileira. Os orientais, por sua vez, apresentam taxas de acesso dez vezes maior que o desses grupos raciais.
520. resultado a ser destacado é que mesmo quando comparamos brancos e não brancos com os mesmos atributos observáveis incluindo educação e tipo de inserção trabalhista, a brecha digital se mantém inaceitavelmente alta. A comparação de acesso para tecnologias mais avançadas como internet a brecha digital condicionada cresce. Este dado revela que os *apartheids* racial e digital caminham de mãos dadas no Brasil.
521. Entre os indígenas a taxa de inclusão digital é de 3,72% e no extremo oposto estão a população amarela, 41,66%, corroborando a ligação de orientais brasileiros com a informática.
522. Os *apartheids* racial e digital caminham de mãos dadas no Brasil, mesmo quando consideramos brancos e afro-brasileiros que obtiveram as mesmas condições de educação, emprego etc. Mesmo sob a igualdade destas condições a chance um branco ter acesso à internet é 167% maior que a de um não branco.

Estado Civil

523. Na população de incluídos digitais, a participação dos solteiros e dos casados são mais significativas do que dos demais. Os casados representam 39,31% dos IDDs enquanto os solteiros, 42,13%. Analisando as taxas de acesso a computador encontradas a partir dos dados do Censo, verificamos que os divorciados que são os possuidores da maior taxa de acesso à computador (16,73%), vindo em seguida os casados e os desquitados (13,43 e 12,31%, respectivamente). Apesar dos solteiros apresentarem uma maior participação na população de incluídos, eles possuem uma taxa de acesso à computador (9,73%) abaixo daquela observada nos demais grupos.

Contribuição para previdência

524. Conforme esperado, os que não contribuem para previdência encontram taxas de acesso a IDD menores, 6,90% contra 28,44% dos contribuintes previdenciários. Isto implica que políticas de ID voltadas ao setor formal deixam de fora o epicentro da exclusão digital doméstica nacional. Políticas voltadas ao setor formal deixam de fora o grosso da exclusão digital.

PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES GERAIS

Lista de propostas de sugestões de recomendações que a sociedade civil brasileira espera sejam adotadas pelo Comitê e, dessa forma possam ser dados significativos na garantia dos DhESC.

1. Aprimorar os instrumentos e mecanismos institucionais encarregados da proteção dos direitos humanos, dotando-os de uma lógica sistemática e permanente, através da implementação de um SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.
2. Reformular o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, adequando-o aos Princípios de Paris, criando um novo Conselho Nacional de Direitos Humanos que abranja o conjunto dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e outros), dando seguimento e reformulando o Projeto de Lei que tramita no Senado Federal a fim de qualificá-lo, tomando em conta as várias propostas de emenda já apresentadas por entidades da sociedade civil.
3. Construir uma metodologia de monitoramento, avaliação e aprimoramento permanente do Programa Nacional de Direitos Humanos que levem a sua integral implementação, com dotação orçamentária adequada e o cumprimento de metas periodicamente redimensionadas.
4. Na perspectiva da realização dos direitos, é necessário que o governo adote uma postura clara no sentido de articular as diversas ações em políticas públicas no sentido de serem perpassada pelos direitos humanos e que a prioridade social esteja à frente da prioridade fiscal. Isto implica na revisão dos acordos internacionais que ferem os direitos humanos.
5. Fazer uma opção clara no sentido de distribuir a renda e a riqueza. Sem medidas objetivas e diretas que possam fazer com que o País supere o estágio de estacionamento e de condicionamento à mão dos interesses de agiotas do mercado financeiro, não será possível que o Estado brasileiro possa investir maciçamente em políticas públicas que venham para romper com o ciclo crescente de ampliação da desigualdade. Não temos dúvida que somente desta forma será possível avançar efetivamente na realização dos direitos humanos em geral.
6. Adoção de medidas concretas para proteção das populações vulneráveis e historicamente alijadas do acesso aos direitos fundamentais, seja com políticas estruturais de inclusão, seja com medidas compensatórias e reparadoras, nos casos necessários e de maior emergência. Mas, estas políticas, precisam ser fortemente articuladas e complementares entre si. Além do que, têm sustentabilidade se forem implementadas na perspectiva dos direitos humanos, da afirmação da cidadania e da participação ativa destes setores. Medidas de cunho assistencialista e paternalista não são bem vindas na perspectiva dos direitos humanos.
7. É necessário ainda que os mecanismos de estabelecimento de metas, de monitoramento e de avaliação das políticas implementadas sejam aperfeiçoados e possam garantir ampla participação da sociedade civil organizada. O fortalecimento e a ampliação, portanto, dos órgãos de controle social e de participação autônoma da sociedade civil é fundamental.
8. Aperfeiçoamento das condições de acesso à Justiça e na qualificação das demandas e da jurisprudência em matéria de direitos humanos, especialmente em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais.
9. O Brasil precisa assumir um posicionamento claro de defesa das cláusulas de direitos humanos em todos os acordos internacionais, especialmente os acordos comerciais. Particularmente, entendemos que os processos de integração econômica dos quais participa, tanto o Mercosul, quanto a ALCA, precisam ser perpassados pela garantia de medidas que objetivamente garantam os direitos humanos. Nesta perspectiva, em termos interamericanos, a defesa da adoção de uma *Carta*

Social Continental emerge como prioridade estratégica fundamental. Além disso, advogamos que o governo submeta à consulta popular a proposta de integração à ALCA.

10. Posicionamento mais objetivo e contrário do governo brasileiro junto à Organização Mundial do Comércio no que tange à proposta de liberalização dos serviços é fundamental, visto que, em grande medida, o assunto tem relação direta com os instrumentos públicos disponíveis no País para a realização dos direitos humanos.

11. Que o governo brasileiro precisa assumir uma postura de liderança na América Latina no sentido da defesa da soberania e da autodeterminação das nações e dos povos que aqui vivem, no sentido de não sucumbir aos ditames e atropelos do novo imperialismo.

12. O governo brasileiro precisa assumir uma postura mais clara e protagonista no cenário internacional, especialmente no sentido de fortalecer os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos. O processo de globalização exige que as instituições e organismos multilaterais (ONU, OEA e seus órgãos de proteção dos direitos humanos) sejam amplamente fortalecidos.

13. Que o governo brasileiro assuma uma postura clara em defesa da adoção imediata pela ONU de um Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

14. Que o governo e a sociedade incentivem e contribuam na afirmação e qualificação da experiência de monitoramento do cumprimento dos DhESC que vem sendo construída através da ação dos Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais.
